

10 Wie weiter mit der Daseinsvorsorge? Perspektiven auf die Zukunft gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen

René Lehweß-Litzmann, Berthold Vogel, Tobias Maier, Bennet Krebs, Marc Ingo Wolter

Dieses Kapitel fasst zunächst die Befunde des Forschungsprojekts *GenDis* zusammen und formuliert eine Lagedeutung: Wie steht es um die Daseinsvorsorge aus der Arbeitskraftperspektive? In einem zweiten Teil diskutiert das Kapitel Ansätze, die Daseinsvorsorge insbesondere in regionaler Hinsicht zukunftsfester zu machen. Denn die Versorgung ist aus heutiger Sicht zumindest lokal gefährdet, obgleich sich im Bereich gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen durchaus attraktive Arbeitsplätze finden. Im Unterschied zu anderen Branchen herrscht dort nicht nur eine wachsende Knappheit des Arbeitskräfteangebots – in den kommenden Jahren und Jahrzehnten steigt die Nachfrage nach gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen aufgrund des demografischen Wandels und mit Blick auf die vielfältigen Transformationen unserer Wirtschafts- und Lebensweise massiv an. Die Daseinsvorsorge gerät dadurch sowohl quantitativ als auch qualitativ unter hohen Druck.

Der Arbeitsmarkt hat eine Trendwende vollzogen, die sich lange angekündigt hatte. Engpässe bei Personen mit einer beruflichen Qualifizierung waren absehbar (vgl. Helmrich & Zika (Hrsg.), 2010). Hinte und Zimmermann (2013) proklamierten bereits vor einem Jahrzehnt (zutreffend) eine bevorstehende „Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt“. Damit ist der Wandel von einem Arbeitgeber- zu einem Arbeitnehmermarkt gemeint: „Aus einem Mangel an Arbeitsplätzen wird in immer stärkerem Maß ein Mangel an Arbeitskräften“ (Zimmermann, 2013, S. 28). Während sich Unternehmen in der Vergangenheit zwischen vielen Bewerber:innen entscheiden konnten, befinden wir uns nun – und wohl auf Jahre und vielleicht Jahrzehnte hinaus – in einer Situation annähernder Vollbeschäftigung (vgl. Zika, Schneemann, Zenk, Maier et al., 2023), in jedem Fall aber eines stark ausgelasteten Arbeitsmarktes.

Der Grund ist in erster Linie ein demografischer Wandel, in dem sich Deutschland (wie vergleichbare Länder auch) befindet und der sich in den kommenden Jahren fortsetzt: Die Bevölkerung im Erwerbsalter geht

bis 2040 voraussichtlich um 5,3 Mio. Personen bzw. rund 11 % gegenüber 2022 zurück (vgl. Kapitel 3, Abbildung 2 in diesem Band). Aus Sicht der (verbleibenden) Arbeitnehmer:innen ist dies eine gute Nachricht, denn es verbessert ihre Verhandlungsposition bei Gesprächen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Am stärksten profitieren Arbeitskräfte mit Qualifikationen bzw. Fähigkeiten, die am Markt knapp sind (vgl. Zimmermann, 2013, S. 28). Aus historischer Perspektive hat sich das Blatt mit Blick auf die Arbeit im tertiären Sektor also vollkommen gewendet. Anstatt zu hoffen, dass der Dienstleistungssektor genügend Arbeitskräfte aufnimmt, um Massenarbeitslosigkeit zu verhindern (Fourastié, 1989), müssen wir uns nun fragen, ob es genügend und passend qualifizierte Arbeitskräfte geben wird, um die im Dienstleistungsbereich anfallende Arbeit zu bewältigen. Sonst wird nämlich aus dem Fachkräfte- ein Versorgungsengpass.

In diesem Kontext stehen die Untersuchungen des Forschungsprojekts *GenDis*, die in den vorangehenden Kapiteln dieser Sammelbandpublikation dargestellt wurden. Sie galten unterschiedlichen Berufsgruppen in unterschiedlichen Branchen, die aber alle gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen (GND) in direkter, persönlicher Interaktion mit den Dienstleistungsnehmenden erbringen (vgl. Kapitel 2 in diesem Band). Insgesamt wählten wir 15 Berufsgruppen aus, die in einer oder mehreren der folgenden Branchen tätig sind: Erziehung und Unterricht, Gesundheitswesen, Heime und Sozialwesen sowie Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung (ebd., Tabelle 3). Unsere Vorgehensweise war multimethodisch, d. h. die Untersuchungen stützten sich auf quantitative Methoden. Bei einzelnen ausgewählten Berufsgruppen wählten wir zusätzlich qualitative Forschungszugänge. Die leitende Forschungsthese war: Wenn öffentliche Güter und Leistungen wie Bildung, Gesundheit und Sicherheit in Zukunft ausreichend verfügbar gehalten werden sollen, müssen Arbeitsplätze in den entsprechenden Branchen aus Sicht der Beschäftigten attraktiv sein.

Das vorliegende Schlusskapitel stellt in seinem ersten Abschnitt auf Basis unserer empirischen Forschung Überlegungen dazu an, inwiefern die Arbeit an personenbezogenen GND gute Arbeit ist bzw., ob sie es in Zukunft sein wird. In einem zweiten Abschnitt des Kapitels loten wir Handlungsspielräume aus, die Daseinsvorsorge in Deutschland zukunftsfester machen könnten. Das Kapitel schließt mit einem Ausblick, der auch weitere, gleichzeitig auftretende gesellschaftliche Herausforderungen, wie die eines Übergangs zu einer ökologisch nachhaltigeren Wirtschafts- und Lebensweise, aus Arbeitsmarktsicht in den Blick nimmt.

1. Wie attraktiv sind Daseinsvorsorge-Berufe für Beschäftigte?

Welche Vor- und Nachteile sind für die Beschäftigten mit personenbezogener Dienstleistungsarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge verbunden? Wie reagieren Beschäftigte mit Blick auf berufliche Mobilität in ihren Erwerbsverläufen? Wie attraktiv wird die Daseinsvorsorge als Betätigungsfeld für neue Generationen von Beschäftigten sein? Lässt sich ein hinreichendes Angebot an Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Erziehung, Gesundheit und Pflege, Verwaltung und Sicherheit überall in Deutschland sicherstellen – heute und in Zukunft? Im Folgenden fassen wir die empirischen Ergebnisse des *GenDis*-Projekts zusammen und diskutieren sie kapitelübergreifend.

1.1 Was für die Arbeit am Gemeinwohl spricht

Unsere empirischen Untersuchungen zeigen, dass die (personenbezogenen¹) GND im Grunde durchaus eine attraktive Arbeit bieten, wenn auch in manchen Bereichen stark nach Beruf differenziert werden muss. Dies zeigen wir im Folgenden schlaglichtartig anhand der Themenbereiche Sinngehalt, Beschäftigungssicherheit, Einkommen und Wertschätzung.

Die Arbeit an GND wird von der weit überwiegenden Zahl der Beschäftigten als subjektiv *erfüllend* wahrgenommen. Alle vier Berufsgruppen, mit denen im Projekt qualitative Interviews geführt wurden – das sind Notfallsanitäter:innen, Hebammen, Berufsschullehrer:innen und Polizist:innen – fühlen sich durch ihr direktes Verhältnis zu den Dienstleistungsnehmenden sowie durch die Möglichkeit, Verantwortung zu übernehmen und zu helfen, für ihre Arbeit motiviert (vgl. Kapitel 5 in diesem Band). Dies bestätigt im Kern das vor einigen Jahrzehnten formulierte Konzept der Public-Service-Motivation (Perry & Wise, 1990), nach dem Beschäftigte in öffentlichen Diensten überdurchschnittlich stark davon angetrieben sind, einen Dienst an der Gesellschaft leisten zu wollen. Für Deutschland im Zeitraum unserer Forschung deuten auch quantitative Daten auf eine solche Haltung hin: Die Befragungen des Instituts DGB-Index Gute Arbeit (2022) ergeben, dass nur wenige GND-Beschäftigte den Eindruck haben, keinen oder kaum einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten:

1 Im Folgenden sind mit „GND“ stets „personenbezogene GND“ gemeint. Nicht-personenbezogene (z. B. die Elektrizitätsversorgung) wurden in *GenDis* nicht untersucht.

17 % in „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“, 12 % im Gesundheitswesen und 9 % in „Erziehung und Unterricht“ sowie im Sozialwesen. Dies ist der niedrigste Wert aller Branchen. Im Durchschnitt aller Beschäftigten liegt der Wert bei 29 % (ebd., S. 39).

Weitere intrinsische Motivationen für GND-Berufe, die sich in unseren Interviews zeigen, sind Autonomie bei der Berufsausübung (allerdings weniger im Polizeidienst) und ein großer Abwechslungsreichtum des Berufsalltags. Nicht zutreffend wäre allerdings, GND-Beschäftigte als rein von intrinsischen oder gar altruistischen Motiven geleitet zu bezeichnen. Auch Motive wie materielle Absicherung, Anerkennung und Entwicklung der Berufskarriere sind relevant für Berufswahl und Berufstreue (vgl. Kapitel 5 in diesem Band).

GND-Berufe bieten eine hohe *Beschäftigungssicherheit*, z. T. aufgrund des Beamtenstatus wie im Bildungsbereich und der Verwaltung, z. T. auch aufgrund der hohen und wachsenden Nachfrage, die zu einem kontinuierlichen steigenden Bedarf an Arbeitskräften führt. Die Befragung zum DGB-Index offenbart, dass nur 3 % der Beschäftigten in der Branche „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ (sehr) häufig Angst vor Arbeitsplatzverlust haben, 6 % in „Erziehung und Unterricht“ und im Gesundheitswesen sowie 7 % im Sozialwesen (vgl. Institut DGB-Index Gute Arbeit, 2022, S. 67). Niedriger liegt der Anteil nur im Baugewerbe (4 %), allerdings ist die Angst vor Arbeitsplatzverlust im Befragungszeitraum 2019 bis 2022 auch allgemein sehr niedrig (8 % aller Befragten antworten mit „oft“ oder „sehr häufig“). Hier zeigt sich die hohe Auslastung des Arbeitsmarktes, der nicht allein von einem Fachkräfteengpass, sondern ganz allgemein von einem Arbeitskräfteengpass geprägt ist. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die von uns interviewten Beschäftigten keinerlei Arbeitsplatzsorgen äußern. Dennoch machen Interviews mit Polizist:innen und Berufsschullehrer:innen deutlich, dass die durch den Beamtenstatus gewährleistete Sicherheit wertgeschätzt wird – gerade auch mit Blick auf Krisen wie die eben durchlebte COVID-19-Pandemie (vgl. Kapitel 5, Abschnitt 3.8 in diesem Band).

Die Beschäftigten in GND-Branchen sind *überdurchschnittlich gut ausgebildet*: 25 % auf Master-Abschlussniveau oder gar promoviert (gesamt: 13 %) und weitere 40 % auf Bachelorniveau (gesamt: 29 %) (vgl. Kapitel 3,

Tabelle 1).² Das hohe Bildungsniveau erklärt die hohen Einkommen eines Teils dieser Beschäftigten. Wie Kapitel 4 zeigt, sind etwa Ärzt:innen, Uni-versitätsdozent:innen und Lehrer:innen gut bezahlt. Ihre Einkommen liegen deutlich über dem Durchschnitt der Beschäftigten insgesamt. Niedrig-qualifizierte Care-Berufe sind hingegen schlecht bezahlt und noch einmal mehr im Vergleich Deutschlands mit anderen europäischen Ländern (vgl. Kapitel 4, Abbildung 2). Alle Care-Berufe zusammengenommen unter-scheidet sich die Bezahlung in Deutschland nicht stark vom Durchschnitt des Arbeitsmarktes (vgl. Kapitel 4, Abbildung 1), auch wenn dies in der öf-fentlichen Diskussion häufig unterstellt wird. Kapitel 3 (Abbildung 8) zeigt, dass die Stundenlöhne in den Branchen „Öffentliche Verwaltung“, „Erzie-hung und Unterricht“ und „Gesundheitswesen“ auf dem durchschnittlichen Lohnniveau der Gesamtwirtschaft liegen – nur „Heime und Sozialwesen“ liegen darunter. Es ist die hohe Einkommensheterogenität *innerhalb* der Branchen, die erklärt, warum zwar insgesamt nicht unterdurchschnittlich verdient wird, aber dennoch viele GND-Beschäftigte ihr Einkommen be-mängeln.

So empfinden laut DGB-Index (op. cit., S. 59) 54 % der Beschäftigten im Sozialwesen und 55 % im Gesundheitswesen ihre Bezahlung als nicht angemessen (Gesamtdurchschnitt 42 %). Dass die Bezahlung nicht oder nur gerade so zum Leben ausreicht, geben 44 % der Befragten im Sozialwe- sen und 46 % im Gesundheitswesen an. Im Branchenvergleich sind das hohe Werte (gesamt: 32 %). In Erziehung und Unterricht werden monetä- re Schwierigkeiten seltener genannt. In *GenDis*-Interviews berichten uns Berufsschullehrer:innen und Polizist:innen, dass die gute Bezahlung für sie ein relevanter Faktor für ihre berufliche Motivation ist. Notfallsanitä- ter:innen und Hebammen nehmen hingegen eine Ungerechtigkeit ihrer Entlohnung angesichts der erforderlichen Kompetenzen und Verantwor- tungsübernahme wahr. Die Unzufriedenheit gilt bei ihnen weniger der Ein- kommenshöhe an sich als vielmehr dem in ihren Augen ungerechtfertigten Abstand zu anderen, deutlich besser verdienenden Berufsgruppen (vgl. Kapitel 5 in diesem Band). Insgesamt spricht also einiges für einen stark differenzierenden Blick auf die Einkommensverhältnisse von GND-Berufs- gruppen und politisch vielleicht auch für eine gewisse Einkommensanglei- chung innerhalb von Branchen.

2 Diese Werte beziehen Personen mit als äquivalent anerkannten Abschlüssen ein. Etwa werden staatlich anerkannte Abschlüsse als Erzieher:in als Bachelor-Abschluss gezählt.

GND-Berufe genießen ein überwiegend hohes *gesellschaftliches Ansehen* bei der Bevölkerung, wie aus statistisch-repräsentativen Erhebungen hervorgeht (vgl. Ebner & Rohrbach-Schmidt, 2021. Siehe auch Kapitel 4, Abschnitt 1.1.6 in diesem Band). Allerdings zeigen die im Projekt geführten Interviews (vgl. Kapitel 5, Abschnitt 3.7), dass die von den Beschäftigten gemachten Erfahrungen fehlender Anerkennung und Wertschätzung eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Dies bezieht sich weniger auf die Gesellschaft insgesamt, als auf Erfahrungen mit bestimmten Nutzergruppen der angebotenen Dienstleistungen, auf den Rückhalt für ihren Berufsstand in der Politik sowie auf andere Berufsgruppen, mit denen Verwandtschaft oder auch Berührungspunkte im Berufsalltag bestehen. Polizist:innen berichten häufig von (immer häufiger erlebten) mangelndem Respekt, der ihnen auf der Straße entgegengebracht wird und Notfallsanitäter:innen von einer oft fehlenden Wertschätzung für ihre Dienstleistung (Missbrauch als „Taxi zum Krankenhaus“ ohne Vorliegen medizinischer Dringlichkeit). Polizist:innen hätten gerne mehr Rückendeckung durch Politiker:innen, etwa in der medialen Diskussion über vielbeachtete Polizei-Einsätze, aber auch mit Blick auf die Ressourcenausstattung. Auch Berufsschullehrer:innen beklagen, dass ihnen in der Bildungspolitik eher eine nachgeordnete Bedeutung zugemessen wird (sie fühlen sich „im Schatten der Gymnasien“). Notfallsanitäter:innen sowie auch Hebammen berichten uns zwar häufig von positiver Zusammenarbeit mit Ärzt:innen, eine gewisse Nachrangigkeit ihres beruflichen Status (die sich auch in der Bezahlung ausdrückt) kann dabei aber kaum ausgeblendet werden. Statusunterschiede zwischen Berufsgruppen äußern sich nicht nur im praktischen Berufsalltag, sondern auch in politischen und medialen Arenen, in denen berufspolitische Interessen je unterschiedlich wirksam artikuliert werden können.

Wir können also festhalten: Vieles – aber nicht alles – spricht für eine hohe Qualität der Arbeitsplätze im Bereich der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen. Auch innerhalb von Branchen ist stark zwischen Berufen zu differenzieren. Mittelwerte sind aufgrund der großen Heterogenität der Gegebenheiten nur bedingt geeignet, die Realitäten des Arbeitsalltags und die Beschäftigungsbedingungen der unterschiedlichen Berufsgruppen abzubilden.

1.2 Was die Arbeit am Gemeinwohl abverlangt

Manches von dem, was Arbeitsplätze in den GND attraktiv macht, führt zugleich zu hohen Belastungen. Eingangs wurde auf den wichtigen Dienst an der Gesellschaft hingewiesen, den GND-Beschäftigte leisten. Unentbehrlich zu sein bedeutet Sicherheit, aber auch Anspannung. Dies sind zwei Seiten einer Medaille. Den benannten Vorteilen von GND-Arbeitsplätzen stehen überdurchschnittliche berufliche Belastungen gegenüber.

So liegen in der Befragung für den DGB-Index „Gute Arbeit“ von den vier im hiesigen Projekt fokussierten Branchen nur „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ im Durchschnitt der Branchen. „Erziehung und Unterricht“, das Gesundheitswesen und das Sozialwesen hingegen weisen die höchsten Belastungen aller Branchen auf (vgl. Institut DGB-Index Gute Arbeit, 2022, S. 15). Dies liegt daran, dass sowohl körperliche als auch mentale bzw. emotionale Belastungen vorliegen. Körperlich z. B. beim Heben im Pflegeheim oder durch Lärm im Klassenzimmer. Auch das Arbeiten in der Nacht- und am Wochenende bzw. Schichtdienst oder eine von Hebammen geforderte ständige Erreichbarkeit belasten körperlich, gehen auf Kosten von Erholung und von Work-Life-Balance. Emotionale Anforderungen bringen personenbezogene Dienstleistungen schon aufgrund der Realitäten des Lebens mit sich, mit denen Beschäftigte aufgrund ihres Berufs besonders konfrontiert sind: Nicht alle Schüler:innen folgen konzentriert dem Unterricht; manche bringen überdies familiäre und außerschulische Konflikte mit in den Unterricht; nicht alle Kranken genesen; die Polizei hat täglich mit Straftaten zu tun; Pflegekräfte sind mit körperlichem Niedergang und mit dem Tod konfrontiert. Auch die oben erwähnte teilweise respektlose Behandlung führt zu emotionalen Belastungen und ebenso zu Konflikten im Berufsalltag.

In den Analysen des *GenDis*-Projekts wird eine Unterscheidung getroffen zwischen tätigkeitsimmanenten Belastungen, wie sie sich aus den Tätigkeiten an sich ergeben, und tätigkeitsunabhängigen Belastungen, die im Prinzip durch eine Änderung der Rahmenbedingungen gelindert werden könnten (vgl. Kapitel 6 in diesem Band, sowie Krebs, 2023). So reichen die vielfach berichteten Belastungen von GND-Beschäftigten (vgl. Kapitel 5 in diesem Band, Abschnitt 3.5) über tätigkeitsimmanente Dimensionen beruflicher Anforderungen hinaus: Tätigkeiten, deren Ausübung unter guten Bedingungen nicht belastend sind, können belastend werden, wenn etwa Leistungsdruck übermäßig wird. Solche Überlastungen können sodann nicht mehr als unbedingt tätigkeitsimmanent angesehen werden. Weiterhin

können zu diesen tätigkeitsunabhängigen Belastungen solche hinzugezogen werden, die sich etwa über fehlende oder schlechte Arbeitsmittel ergeben. Relevant ist hierbei: Derartige Belastungen, die also einen einschlägigen Zusammenhang zu Ressourcenausstattungen respektive Arbeitsorganisation aufweisen, können gelindert werden. Insgesamt gilt hier die Prämisse: Belastungen sind erst dann berufsspezifisch, wenn sie sich – bei heutigem Stand der Technik – unvermeidbar aus den sachzwingend zu verrichtenden Tätigkeiten ergeben.

Tatsächlich sind die tendenziell tätigkeitsunabhängigen Belastungen der GND-Beschäftigten im Durchschnitt um über ein Viertel höher (26,2 %) als bei Nicht-GND-Beschäftigten (vgl. Kapitel 6, Tabelle 1 in diesem Band). Dabei zeigt sich, dass insbesondere jene Widrigkeiten, die im besonderen Maße mit fehlenden Ressourcen im Sinne von fehlender Arbeitskraft zusammenhängen, in den GND-Berufen besonders ausgeprägt sind. So fühlen sich, gemäß der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2017/2018, 38,8 % der Beschäftigten der Berufsgruppe „814 Human- und Zahnmedizin“ „durch die Arbeitsmenge bzw. das Arbeitspensum in der Regel“ „eher überfordert“ (alle Beschäftigten: 23,2 %). 69,9 % müssen „häufig“ „sehr schnell“ arbeiten (alle Beschäftigten: 33,9 %); 21,5 % sogar „häufig“ „bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gehen“ (alle Beschäftigten: 16,0 %) und 75,7 % in der Tat „häufig“ „unter starkem Termin- oder Leistungsdruck arbeiten“ (alle Beschäftigten: 47,7 %). Ein Blick bereits auf diese einzelnen, im Belastungsindex berücksichtigten Fragen zeigt: Überlastung scheint Leitmotiv eines Liedes zu sein, welches leider allzu viele GND-Beschäftigte mitsingen können.

Ob die grundsätzlich vermeidbaren Belastungen in Zukunft tatsächlich gemildert werden können, ist fraglich, denn die determinierenden Arbeits- und Fachkräfteengpässe in der Daseinsvorsorge sind aus verschiedenen Gründen strukturell. Der Hauptgrund dafür ist ein demografisch bedingtes schnelles Anwachsen des Bedarfs vor allem in den Bereichen Gesundheit und Pflege: Kapitel 3 (Abbildung 2) zeigt, dass die Zahl der Personen in Deutschland, die älter als 70 Jahre sind, bis 2040 um 3,8 Millionen steigt. Auch im Bildungsbereich werden die Aufgaben angesichts einer zwar nicht unbedingt größeren, aber betreuungsintensiveren und heterogeneren Schülerschaft (veränderte Familiensituationen und Anforderungen, Spätfolgen des Unterrichtsausfalls während der Pandemie, mehr Migrant:innen, die z. T. sprachliche und kulturelle Hürden meistern müssen) nicht kleiner als heute. Ähnliches lässt sich vom Bereich Sicherheit sagen. Allenfalls bei Ver-

waltungsdienstleistungen lässt sich langfristig aufgrund von Digitalisierung eine Verminderung der Aufgaben vermuten.

Bei Fortschreibung der derzeitigen Entwicklung und der Einbeziehung einer zunehmend digitalisierten Verwaltung wird laut unserer Projektion bis 2040 nur die Öffentliche Verwaltung an Beschäftigten schrumpfen. Alle anderen Daseinsvorsorgebranchen können hingegen zusätzliche Arbeitskraftbedarfe erwarten (vgl. Kapitel 3, Abbildung 6 in diesem Band). Wenn dies so kommt, dann müssen die notwendigen Arbeitskräfte entweder gefunden werden, oder aber der Druck auf die vorhandenen bzw. verbleibenden Arbeitskräfte steigt über das hinaus, was jetzt bereits der Fall ist. Denn da die Leistungen nah am Menschen erbracht werden, es also in hohem Maße auf die persönliche Beziehung zwischen Leistungserbringer:innen und Leistungsempfänger:innen ankommt, sind Produktivitätssteigerungen wie im verarbeitenden Gewerbe – und damit entsprechende Personaleinsparungen – nicht zu erwarten.

1.3 Was an die Arbeit am Gemeinwohl bindet

Wie leicht fällt es Branchen und Berufen der Daseinsvorsorge, unter den geschilderten Bedingungen Beschäftigte an sich zu binden? Sehen wir in den vergangenen Jahren etwas von dem befürchteten „Big Quit“, der im Kontext der COVID-19-Pandemie etwa mit Blick auf Pflegeberufe diskutiert wurde? Die im Projekt zur Auswertung vorliegenden quantitativen Daten reichen bis kurz vor 2020. Etwaige Auswirkungen der Pandemie sind somit nicht berücksichtigt. Für den Zeitraum davor, der von einer günstigen Wirtschaftsentwicklung und einem zunehmenden Fachkräftengpass auf dem Arbeitsmarkt geprägt war, bestätigt sich das Schreckensszenario eines Exodus aus den personenbezogenen, gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungstätigkeiten keinesfalls. Laut Statistischem Bundesamt (2023) ist die Zahl der Erwerbstätigen in den Branchen der GND im Jahr 2022 auf einem historischen Höchststand.

Im Gegenteil ist von einer vergleichsweise hohen Berufstreue zu sprechen. Kapitel 8 im vorliegenden Band verdeutlicht dies auf Basis von Daten, die Betriebe an die Sozialversicherung melden. Sie sind repräsentativ für Arbeitnehmer:innen zwischen 2013 und 2019. Im Laufe des sechsjährigen Beobachtungszeitraums wechselt ein Viertel der anfänglich Nicht-GND-Beschäftigten in andere Berufe, während Beschäftigte, die anfänglich in Erziehungs-, sozialen und Gesundheitsberufen arbeiteten, deutlich stärker

dazu neigen, in ihrer Berufsgruppe zu verbleiben (vgl. Kapitel 8, Abbildung 2 in diesem Band). Mediziner:innen erweisen sich als die Berufsgruppe mit der höchsten Berufstreue überhaupt. Die einzige unter den sieben in der Analyse unterschiedenen Care-Berufsgruppen, die eine ähnliche Berufstreue aufweist wie Beschäftigte in Nicht-GND-Berufen (im Durchschnitt), ist die Altenpflege (für eine Analyse der Gründe vgl. Auffenberg, Becka, Evans, Kokott et al., 2022).

Es ist zu beachten, dass in den für die obige Analyse verwendeten Daten z. T. mehrere Berufsgruppen datenbedingt zu einer einzigen Kategorie zusammengefasst sind. Etwa werden Notfallsanitäter:innen nicht gesondert betrachtet, sondern mit Pflegekräften und Hebammen vermischt. Aus unseren Interviews (vgl. Kapitel 5 in diesem Band) und aus anderen Analysen wissen wir, dass der Notfallsanitäter für viele eine berufliche Durchgangsstation ist – nicht selten mit Ausblick auf ein Medizinstudium. Tatsächlich erwarten schon zum Zeitpunkt ihrer Ausbildung fast die Hälfte der angehenden Notfallsanitäter:innen nicht, länger als zehn Jahre in diesem Beruf zu verbleiben (vgl. Lehweß-Litzmann & Hofmann, 2022, S. 13). Die wichtigsten Gründe, warum Notfallsanitäter:innen ihren Beruf häufig wieder verlassen, sind karrierebezogen: Wer als junger Mensch in diesen Beruf kommt, dem bieten sich i. d. R. bis zur Rente keine weiteren Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des Berufes – zumindest keine, die inhaltlich und vom Gehalt her signifikant wären. Auch Belastungen spielen für die Berufstreue eine Rolle, etwa die mangelnde Work-Life-Balance (besonders von Notfallsanitäter:innen bemängelt), und viele trauen sich auch aus körperlichen Gründen in diesem Beruf keine Berufsausübung bis zur Rente zu (ebd., S. 19). Kapitel 5 weist andererseits auf die große Bedeutung von Unterforderung durch häufige Bagatelleinsätze hin, die zu einem Absinken sowohl an Können als auch an Motivation beiträgt.

Unsere Interviews zeigen, dass unter Hebammen, Berufsschullehrer:innen und Polizist:innen kaum jemand über einen Ausstieg aus dem Beruf nachdenkt. Eher wird eine zeitliche bzw. funktionale Flexibilität innerhalb des Berufs praktiziert: Hebammen ziehen sich in der eigenen Familienphase aus der direkten Geburtshilfe zurück und konzentrieren sich auf Vor- und Nachsorge, häufig in Teilzeit. Polizist:innen suchen sich andere Tätigkeiten innerhalb der Polizei-Organisation, die ihnen viele Nischen für fachliche Entwicklung bietet (womit ein status- und gehaltsmäßiger Karriereaufstieg aber meist nicht einhergeht). Berufsschullehrer:innen scheinen in ihrem Beruf weniger Ausweichmöglichkeiten zu haben. Der Ausstieg in

andere Berufe spielt aber ebenfalls keine Rolle. Dies liegt nicht nur am Beamtenstatus, den die meisten Lehrer:innen innehaben, sondern auch an sonstigen Vorzügen des Berufs.³

Während das Verlassen von GND-Berufen insgesamt relativ selten ist, sind diese Berufe häufig das *Ziel* von Berufswechsler:innen. Dies zeigt sich sowohl beim Vergleich der erlernten mit den ausgeübten Berufen als auch bei Berufswechseln zwischen Erwerbsberufen. Wie Kapitel 3 zeigt, üben knapp drei von vier Personen (74 %), die einen GND-Beruf erlernt haben, diesen auch aus. Die berufliche Positionierung der erlernten GND-Fachkräfte ist im eigenen Beruf besser als außerhalb der GND-Berufe. Bei Verbleib werden häufiger Spezialistentätigkeiten oder hoch komplexe Tätigkeiten ausgeübt, als wenn ein Berufswechsel aus den GND-Berufen hinaus vollzogen wurde. Helfertätigkeiten in den GND-Berufen werden hingegen häufiger von Personen ohne beruflichen Abschluss oder mit einer anderen beruflichen Qualifizierung ausgeübt (vgl. Kapitel 3, Abbildung 13 in diesem Band).

Auch die meisten der in Kapitel 8 untersuchten Care-Berufsgruppen profitieren *netto* vom Phänomen Berufswechsel, indem sie mehr Beschäftigte aus anderen Berufen anziehen, als sie an andere Berufe verlieren (ebd., Tabelle 5). Dies liegt sicher auch daran, dass die Zahl der Arbeitsplätze im GND-Bereich in den letzten Jahren gewachsen ist. Gleichwohl wird die individuelle Entscheidung einer Erwerbsperson, in einen GND-Beruf einzuwechseln, stets auch nach Abwägungen der Attraktivität alternativer Berufe gefällt. Wir beobachten in Kapitel 8, dass die weniger qualifizierten Care-Berufe häufig Personal aus einfachen Dienstleistungstätigkeiten ohne Care-Bezug rekrutieren, etwa Sekretariats-, Verkaufs- und Reinigungsberufe. Diese GND-Berufe fungieren damit als Aufstiegskanal in anspruchsvollere, *besser* bezahlte Arbeit, ggf. selbst dann, wenn es sich um Helfertätigkeiten handelt. Denn so schlecht Assistenzkräfte in der Pflege oder Sozialarbeit in Deutschland auch entlohnt werden (vgl. Kapitel 4 in diesem Band), zur Realität der Arbeitswelt gehört auch, dass die Beschäftigungsbedingungen in einigen Branchen (Bauwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie, Verkehr &

3 Eine Berufsschulleiterin betont im Interview mit dem *GenDis*-Projekt, dass auch die *angestellten* Lehrer:innen bleiben und dass selbst die (vergleichsweise schlecht bezahlten) Fachpraxislehrer:innen nur selten aus dem Lehrerberuf in die Privatwirtschaft wechseln, auch wenn sie dort mehr verdienen könnten. Denn der Arbeitsplatz an der berufsbildenden Schule bietet Krisenfestigkeit, lange Ferienzeiten, Krankenversicherungsbefreiungen und nicht zuletzt die Arbeit mit den Schüler:innen, die für viele intrinsisch motivierend ist (vgl. Kapitel 5 in diesem Band).

Logistik, Reinigungsgewerbe, Gastronomie) ebenso schlecht bis noch einmal deutlich schlechter sein können.

1.4 Was aus der Arbeit am Gemeinwohl wird

Demografisch öffnet sich in den kommenden Jahren eine Schere: Nicht nur steigt die Zahl der Personen, die altersbedingt auf GND angewiesen sind, sondern diese Personen fehlen gleichzeitig dem Arbeitsangebot. Trotz steigender Erwerbsneigung geht die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zurück. Wir argumentieren in Kapitel 3 auf Basis von beobachteten Trends und Verhaltensweisen der letzten Jahre, dass der Nachschub an neuen Arbeitskräften für die Daseinsvorsorge trotzdem nicht abnimmt: Die kommenden Kohorten werden zwar kleiner, ihre Mitglieder zeigen aber in der Wahl des Bildungsweges und des Berufs Präferenzen, die den GND zugutekommen. Wenn der Trend zu höherer Bildung und zu Dienstleistungsberufen anhält, werden junge Menschen potenziell auch in absoluten Zahlen zunehmend für GND-Berufe verfügbar sein. Während zwischen 2020 und 2040 rund 3,2 Mio. Fachkräfte, die einen GND-Beruf erlernt haben aus dem Erwerbsleben ausscheiden, kommen voraussichtlich rund 3,5 Mio. aus dem Bildungssystem und dem Ausland hinzu (vgl. Kapitel 3, Tabelle 2 in diesem Band). Problematisch wird die Nachwuchsrekrutierung bei den nicht-akademischen GND-Berufen.⁴ Allerdings steigt der Bedarf insgesamt schneller, sodass Engpässe zu einem übergreifenden und dauerhaften Phänomen werden können.

Bei dieser Vorausschau handelt es sich wie gesagt um eine Fortschreibung in der Vergangenheit beobachteter Entwicklungen. Wie sich nachkommende Kohorten von Beschäftigten tatsächlich verhalten werden, ist kaum zu prognostizieren. Offen bleibt auch die Frage, wie zukünftige Beschäftigte – auch angesichts ihrer größeren Primärmacht, ihren verbesserten Exit-Optionen – auf den hohen Arbeitsdruck reagieren werden, der sich unserer Meinung nach in der Daseinsvorsorge abzeichnet. Jungen Arbeitnehmer:innen wird bereits heute unterstellt, sich stärker gegen Leistungsanforderungen abzugrenzen, als dies noch vor Kurzem möglich war. Dies mag, sofern zutreffend, mit der meist noch geringen privaten Verantwortung und geringen Verbindlichkeit in der Erwerbseinstiegsphase

4 Hierauf wird berufspolitisch in einigen Fällen bereits reagiert, etwa mit der Akademisierung des Hebammenberufs seit 2020.

zu erklären sein, aber angesichts von Haushaltskonstellationen mit i. d. R. zwei Erwerbstätigen wird eine gute Work-Life-Balance auch in späteren Lebensphasen einen zentralen Stellenwert haben und haben müssen.

Gesetzt den Fall, nachkommende Generationen von Beschäftigten wollten andere, für sie bessere Arbeitsbedingungen durchsetzen, wie etwa Arbeitszeitverkürzungen: Im Grunde sollten sie dafür gute Durchsetzungschancen haben, denn in einem zukünftigen Arbeitsmarkt, der durch Engpässe gekennzeichnet ist, wird die Verhandlungsmacht in den Händen derjenigen liegen, die die gefragten Dienstleistungen anbieten oder vorenthalten können. Was die Beschäftigten in der Daseinsvorsorge angeht, lautet unsere These dennoch, dass sie aus ihrer gestiegenen Arbeitnehmermacht für sich tendenziell weniger machen können als andere Beschäftigte. Dafür sprechen folgende Gründe:

- Ein *Verantwortungsgefühl* bindet die Beschäftigten an ihren Beruf und an die individuellen Kund:innen, Klient:innen bzw. Patient:innen. Sie werden aus diesem Grund in der Literatur gelegentlich als „prisoners of love“ (Folbre, 2014, S. 6) bezeichnet. Zwar sind auch sie, wie u. a. unsere Ergebnisse zeigen, durchaus auch extrinsisch für ihre Arbeit motiviert – also nicht allein aus selbstlosen Motiven am Werk –, ein wirksames öffentliches Eintreten für die Interessen der eigenen Berufsgruppe („voice“, vgl. Hirschman, 1970) ebenso wie Berufswechsel („exit“, ebd.) sind in dieser einseitigen Abhängigkeits-Konstellation dennoch erschwert.⁵ Das Dilemma der Beschäftigten in personenbezogenen, gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist, dass je größer ihre Arbeitnehmermacht aufgrund von Personalknappheit ist, sie desto weniger ihre Klient:innen im Stich lassen können. Gewissenskonflikte nehmen eher zu. Das kann auch schon die Berufswahl beeinflussen.
- Der *Finanzierungsmodus* unterscheidet die Daseinsvorsorge von anderen Branchen. Üblicherweise stehen Leistungserbringer:innen und Leistungsempfänger:innen in einem unmittelbaren Verhältnis in Form von Leistung (z. B. Autovermietung) und Gegenleistung (z. B. Miete). Das ist bei den Bereichen der Daseinsvorsorge nicht der Fall: Schüler:innen bezahlen nicht die Lehrer:innen und Kranke nicht das Gesundheitspersonal. Die Mittel werden vielmehr durch Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in Form von Steuern und Beiträgen von den Bür-

5 Ein Arbeitgeberwechsel ist zwar möglich, doch nützt er nicht viel, wenn die Beschäftigungsbedingungen einheitlich schlecht sind. Vgl. aber Abschnitt 1.5 zu regionalen Disparitäten.

ger:innen vereinnahmt und dann regelgebunden (z. B. Fallpauschale in Krankenhäusern) verausgabt. Insbesondere gibt es, typisch für Sozialversicherungen, Zahlungen, denen keine gegenwärtige und möglicherweise auch keine zukünftige Gegenleistung gegenübersteht. Die Folge dieses Dreiecksverhältnisses – Leistungsempfänger:innen, Staat und Bürger:innen – ist ein hybrider Blick der Bürger:innen auf die Daseinsvorsorge: Sie ist ihnen sehr wichtig, insb. dann, wenn eigene Betroffenheit besteht, die Bereitstellung von Mitteln soll aber möglichst sparsam sein. Daher folgen die Mittel nicht dem Marktgeschehen, sondern einem sozialen Aushandlungssystem. Wenn der Druck aus dem Quasi-Markt in der politischen Arena nicht entsprechend abgebildet wird, verbessern sich (insb. monetäre) Beschäftigungsbedingungen nicht entsprechend der Arbeitskräfteknappheit.

- Ungleiche *Produktivitätsentwicklung*: Beschäftigte in personenorientierten GND-Berufen befinden sich im „stagnierenden Sektor“, andere Beschäftigte zumindest teilweise in Sektoren dynamischer Produktivitätszuwächse (Industrie).⁶ Eine Orientierung der Entlohnung an deren Produktivitätszuwächsen wäre daher nur möglich, wenn eine immer stärkere Umverteilung organisiert würde. Dem stehen aber die eben angesprochenen Aushandlungsprozesse entgegen.

Sollten sich Wunsch und Wirklichkeit der Arbeitsbedingungen in der Daseinsvorsorge auseinanderentwickeln, könnten sich Beschäftigte oder zukünftige Auszubildende nach anderen Branchen und Berufen orientieren. Ungewiss ist zudem, wie sich die persistierenden Krisen auf das Berufswahlverhalten und die Erwerbsneigung auswirken. Die Pandemie war ein tiefgreifender Einschnitt (vgl. Herbst, Mautz & Vogel 2023), aber auch die eskalierende Klimakrise, die Fragen der Energieversorgung und die geopolitischen Ungewissheiten und Gefährdungen werden nicht ohne Einfluss auf die Erwerbswünsche und -biografien junger Menschen bleiben. Wer nach Sinnstiftung in der Arbeit strebt, für den kommen neben der Daseinsvorsorge eine Reihe anderer Tätigkeiten in Frage. So wird etwa auch der sozialökologische Umbau eine Vielzahl neuer, als sinnvoll wahrgenommener Arbeitsplätze entstehen lassen. Angesichts der vielfältigen Krisen ist aber neben einer idealistischen Berufswahl auch eine, die von dem Wunsch nach persönlicher Absicherung getrieben ist, eine denkbare Option. (Allerdings muss sich beides nicht zwingend ausschließen.)

6 Vgl. Baumol, de Ferranti, Malach, Pablos-Méndez et al. (2012, S. 22 ff.).

1.5 Wie die regionale Versorgung mit der Arbeit am Gemeinwohl aussieht

Die Versorgung der Regionen mit gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist in Zukunft durch deren demografische Entwicklung und infrastrukturelle Ausgangslage der Regionen geprägt. Die demografische Entwicklung wird das Verhältnis von potenziellen Leistungsempfänger:innen und möglichen Leistungserbringer:innen bereits im Bundesdurchschnitt verschlechtern. In den einzelnen Regionen kann die Versorgungslage schlechter oder besser sein. Ist die Altersstruktur noch ungünstiger als im Bundesdurchschnitt, ist auch die Engpasslage kritischer. Hinzu kommt die infrastrukturelle Ausgangslage: Die Versorgung mit Allgemeinärzten, Krankenhausbetten und Kita-Plätzen sowie Polizeidienststellen, die Distanz zur nächsten Apotheke und die Internetinfrastruktur sind regional deutlich unterschiedlich ausgeprägt (siehe Kapitel 6 in diesem Band, vgl. auch Sackmann, Dirksmeier, Rees & Vogel (Hrsg.), 2023; Simmank & Vogel, 2022).

Immer dann, wenn kritische Lagen kumulativ auftreten (also ungünstige demografische und infrastrukturelle Lagen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt oder zu Vergleichsregionen), kann durch den Wegzug von Jüngeren „etwas ins Rutschen“ kommen. Dabei wird folgende „Kettenreaktion“ in Gang gesetzt (vgl. Kapitel 3, Abschnitt 1.3 in diesem Band): Die demografische Lage verschärft sich durch den Wegzug, die Anspannung z. B. in Gesundheitsdienstleistungen nimmt zu, weil die Rekrutierungsbasis für Beschäftigte schrumpft, die Nachfrage aber nicht. Die Arbeitsbedingungen werden infolgedessen schlechter, was die Attraktivität der Region für GND-Beschäftigte reduziert. Ist die Lage in anderen Regionen erkennbar besser, dann werden manche eine Beschäftigung andernorts ins Auge fassen und z. T. auch umsetzen, d. h. (mit ihren Familien) fortziehen. Im Regionenvergleich kann dabei auch die Infrastrukturausstattung, die in wirtschaftlich leistungsstärkeren Regionen besser finanziert werden kann, ins Gewicht fallen. Durch den Wegzug von GND-Beschäftigten wird aber die Lage der (verbleibenden) Beschäftigten in den Einrichtungen noch angespannter und der Druck in andere Regionen auszuweichen nimmt weiter zu. Kommt dann eine Bevorzugung von demografisch begünstigten Regionen beim Ausbau der Infrastruktur hinzu, leistet dies der Polarisierung weiter Vorschub. Die benachteiligten Regionen verlieren ihren „Halt“.

1.6 Fazit

Unser Befund lautet, dass die Tätigkeitsfelder gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen bzw. die Berufe der Daseinsvorsorge für Beschäftigte im Kern attraktiv sind. Die Beschäftigten nehmen ihre Arbeit mehrheitlich als subjektiv erfüllend wahr, sie genießen eine hohe gesellschaftliche Anerkennung, haben eine hohe Arbeitsplatzsicherheit und zeigen eine überdurchschnittlich hohe Berufstreue. Mit Blick auf die Entlohnung zeigen unsere Befunde jedoch eine hohe Heterogenität zwischen den unterschiedlichen GND-Berufen. Hinzu kommen einige berufsspezifische Erschwernisse. Insb. unterscheiden sich die Erfahrungen, die Beschäftigte in Bezug auf Anerkennung und Wertschätzung machen, je nach der beruflichen Rolle, die sie gegenüber Klient:innen bzw. Patient:innen einnehmen. Doch auch rein helfende Tätigkeiten, wie jene im Rettungsdienst, werden von den Begünstigten nicht in allen Fällen mit Dankbarkeit erwidert. Auch Respektlosigkeit und aggressives Verhalten kommen durchaus vor. Demgegenüber stehen viele positive menschliche Begegnungen, die die GND-Beschäftigten in ihrer Arbeit machen und in Interviews als motivierend hervorheben.

Für die Zukunft ist von einer steigenden Anzahl junger Menschen mit einer beruflichen Qualifizierung in GND-Berufen auszugehen. Die GND-Branchen profitieren vom Akademisierungstrend. Hinzu kommt eine generell wachsende Ausbildungsleistung in GND-Berufen. Dennoch lassen sich auch langfristig Rekrutierungsschwierigkeiten für Arbeitgeber, insbesondere im Gesundheitsbereich, erkennen. Der demografische Wandel führt bei einer Beibehaltung (oder gar Ausweitung) des Leistungsangebots zu einer stark steigenden Nachfrage nach Beschäftigten. Das derzeit absehbare Angebotswachstum kann hier nicht mithalten. Die Rekrutierungsempässe werden sich aufgrund des Dreiecksverhältnisses von Leistungsempfänger:innen, Staat und Bürger:innen vermutlich nicht – wie bei einem Marktgeschehen üblich – in der Lohnentwicklung widerspiegeln. Aber die tätigkeitsunabhängigen Belastungen, die in den GND-Berufen höher sind als in der Gesamtwirtschaft, ließen sich vermutlich mit einer höheren Ressourcenausstattung beheben.

Aufgrund der regional unterschiedlichen demografischen Entwicklung deutet zugleich sehr vieles auf eine steigende Diskrepanz zwischen den Regionen in ihrer Versorgung mit GND hin. Daher lautet ein weiterer Befund, dass die Daseinsvorsorge in Deutschland – trotz vieler positiver Aspekte – in den kommenden Jahrzehnten lokal gefährdet ist – ein „weiter so wie bisher“ ist damit aus Sicht des auch grundgesetzlich verankerten

Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse keine akzeptierbare Option. Und: Die Zeit drängt. Doch was ist zu tun? Im folgenden Abschnitt diskutieren wir Handlungsspielräume zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der (lokalen) Daseinsvorsorge.

2. Handlungsspielräume für eine zukunftsfeste(re) Daseinsvorsorge

Wie eben aufgezeigt, weist die Arbeit für die und in der Daseinsvorsorge zahlreiche positive Aspekte auf und zieht Beschäftigte an. Doch zugleich ist heute schon absehbar, dass sich die Engpässe an Fachpersonal zumindest in einigen Regionen verschärfen werden. Was kann also getan werden, um die Daseinsvorsorge im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse zukunftsfest zu machen? Unsere Befunde geben keinen Hinweis auf *die eine Lösung*, denn eine solche existiert aus unserer Sicht nicht. Die Daseinsvorsorge-Problematik kann, wenn überhaupt, nur bewältigt werden, wenn an mehreren Stellschrauben gedreht wird.

In Kapitel 9 dieses Sammelbandes wurden exemplarisch drei Arbeitsmarktszenarien berechnet. Das Szenario einer Erhöhung der öffentlichen Finanzierung zeigte vor allem, dass mehr offene Stellen entstehen würden, da kein ausreichendes Arbeitsangebot zur Verfügung steht. Mehr Geld hilft nur, wenn es auch zielgerichtet ausgegeben werden kann – für Infrastruktur und Personal. Eine andere Frage ist, ob mehr Geld überhaupt ein realistisches Szenario ist: Auf die öffentliche Hand kommen in den nächsten Jahren zahlreiche (Herkules-)Aufgaben zu: Notwendige Investitionen in Infrastruktur und Digitalisierung, die Beherrschung geopolitischer Risiken, der Kampf gegen den Klimawandel bzw. die infrastrukturelle Abfederung von dessen Folgen – und vieles andere mehr. Zugleich nehmen die Steuereinnahmen nicht wie bisher zu, da die Erwerbsbevölkerung schrumpft und das Produktivitätswachstum in der Dienstleistungsökonomie tendenziell niedrig ist. Dies limitiert wiederum die Dynamik der Steuer- und Beitragseinnahmen auf Erwerbseinkommen und Konsum. Daraus soll in keiner Weise ein Argument gegen eine auskömmliche Finanzierung öffentlicher Güter wie Bildung und Gesundheit à la „schlanker Staat“ gemacht werden, aber eine Lösung für die Daseinsvorsorge durch Ausgabensteigerung zu erwarten, ist nicht realistisch. Es wird vielmehr darum gehen, knappe finanzielle Ressourcen effizient einzusetzen, um bestehende Bedarfe überhaupt decken zu können.

Eine Steigerung der Attraktivität der GND-Berufe – das zweite von uns berechnete Szenario – könnte die Lage der Daseinsvorsorge in Deutschland verbessern, wenn dadurch mehr Personen, die eine berufliche Qualifizierung in einem GND-Beruf besitzen, ihren erlernten Beruf tatsächlich ausüben. Doch auch hier ist der Effekt begrenzt, da einige Fachkräfte zwar nicht in ihrem erlernten, jedoch in einem anderen GND-Beruf arbeiten. Bei einem Wechsel in ihren erlernten Beruf würden sie eine Lücke in einem anderen GND-Beruf entstehen lassen. Ein positiver Nettoeffekt für die Daseinsvorsorge ergibt sich nur, wenn Erwerbspersonen von außen, d. h. aus anderen Branchen, hinzukommen. Eine beschleunigte Digitalisierung der Verwaltung, als drittes Szenario, könnte die Produktivität und hierdurch die Personalverfügbarkeit zwar erhöhen, aber auch hierfür bedarf es Ressourcen und entsprechender Anpassungsqualifizierungen, um berufliche Wechsel oder Wechselketten zu ermöglichen.

Aufbauend auf den in Kapitel 9 erörterten Eingriffsmöglichkeiten zur Steigerung des Arbeitsangebots wollen wir nachfolgend weitere Lösungsmöglichkeiten diskutieren, die sich auch auf die Möglichkeiten der lokalen Bereitstellung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen beziehen. Wir schlagen mehrere kleine Lösungsschritte vor, mit denen sich jeweils ein gewisser Beitrag für eine zukunftsfestere Daseinsvorsorge leisten lässt:

Es geht darum, jungen Menschen Berufsbilder nahezubringen, die sie noch nicht kennen. Berufswechsel in die Daseinsvorsorge müssen erleichtert und unterstützt werden. Das gilt in besonderer Weise für die Arbeitskraft und Qualifikation von Migrant:innen. Es geht um Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität von Daseinsvorsorgeberufen, die jeweils berufsspezifisch sind. Sicherheitsvorgaben und Dokumentationspflichten sind zu überdenken. Von einer maßvollen Digitalisierung und einer Optimierung der Abläufe ist eine gewisse Produktivitätssteigerung auch in personenbezogener Dienstleistungsarbeit zu erhoffen. Nicht zuletzt ist mit Blick auf die Nachfrageseite zu erwägen, welche Anforderungen an die Daseinsvorsorge gestellt werden können.

2.1 Zugang für neue Personengruppen ermöglichen

Um Fachkräfteengpässen in den GND-Berufen zu begegnen, sind mehr Erwerbspersonen für GND-Berufe zu interessieren und der Zugang ist ihnen zu ermöglichen. Dabei ist es entscheidend, neue Gruppen zu „erschließen“. Das kann sich auf bisher ungenutzte inländische wie auch migrantische Ar-

beitskräfte-Potenziale beziehen. Um zusätzliche Arbeitskräfte im Inland zu gewinnen, gibt es zwei Möglichkeiten. Die eine besteht darin, Arbeitskräfte aus anderen Branchen und Berufen abzuwerben. Die andere ist die Erhöhung des Fachkräfteangebots insgesamt, indem Nichterwerbspersonen für den Arbeitsmarkt aktiviert werden.

Wir haben beobachten können, dass personenbezogene GND-Berufe eine Aufstiegsmöglichkeit für Personen aus einfachen Dienstleistungstätigkeiten ohne Care-Bezug, etwa Sekretariats-, Verkaufs- und Reinigungsberufe, darstellen. Die relativ besseren Verdienstmöglichkeiten und das hohe gesellschaftliche Ansehen der GND-Berufe gilt es, als Argumente zu nutzen. Allerdings ist der Zugang in fachliche Tätigkeiten vielfach an ein entsprechendes berufliches Zertifikat gekoppelt. Qualifikatorische Hürden gerade im Gesundheitsbereich sind grundsätzlich sinnvoll, um die Qualität der Arbeit am Menschen sicherzustellen. Auch wenn sich hier vielleicht Spielräume für Lockerungen ergeben, muss das Hauptaugenmerk darauf liegen, Personen, die sich für eine entsprechende berufliche Aufstiegs-Qualifizierung interessieren, zu befähigen, eine Ausbildung abzuschließen. Dazu gehört es, Menschen in Phasen der Weiterbildung finanziell zu unterstützen und die Bildungsgänge so zu strukturieren, dass sie mit familiären Pflichten (und ggf. paralleler Nebentätigkeit im alten Beruf) vereinbar sind.

Aber auch im Bereich der Erstausbildung besteht Luft nach oben: Im Jahr 2021 waren rund 2,6 Mio. junge Erwachsene zwischen 20 und 34 Jahren nicht formal qualifiziert (nfQ) und zwar laut Datenlage insb. unter Ausländer:innen. „Während junge Erwachsene zwischen 20 und 34 Jahren mit einer deutschen Staatsbürgerschaft eine nfQ-Quote von nur 11,7 % vorwiesen, waren es bei den ausländischen Gleichaltrigen mit einer Quote von 37,4 % mehr als dreimal so viele. Jene mit einer türkischen Staatsangehörigkeit waren sogar zu 41,6 % beruflich nicht formal qualifiziert“ (Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 2023, S. 292). Dies liegt auch daran, dass die Abbruchquoten in den beruflichen Schulen bei Personen ausländischer Nationalität doppelt so hoch sind, wie bei Personen deutscher Nationalität (aufgrund der Datenlage ohne Unterscheidung nach Migrationshintergrund) (vgl. Kalinowski & Maier, 2023).⁷

7 In Schulen des Gesundheitswesens sind die Unterschiede am geringsten. So betragen die Erfolgsquoten, gemessen am Anteil der Abgänger:innen mit Abschlusszeugnis an allen Abgänger:innen, bei Deutschen 93 % und bei Nichtdeutschen 92 %. Dies sind die höchsten Erfolgsquoten im beruflichen System insgesamt. Es ist aber fraglich, ob dieses Ergebnis einer hohen Integrationsleistung oder vielmehr eines Selektionsverhaltens der

Auch hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung besteht bei dieser Bevölkerungsgruppe noch ein Potenzial, das gehoben werden könnte. Laut der Modelldaten, die auf dem Mikrozensus beruhen, ist die Erwerbsbeteiligungen von jüngeren Frauen ohne deutschen Pass deutlich geringer als jene von Frauen mit deutschem Pass. Dies zeigt, dass eine effektive Fachkräftegewinnungsstrategie insbesondere bei der Bildungsintegration von Personen ausländischer Nationalität ansetzen könnte. Denn die Anzahl an jungen Erwachsenen zwischen 20 und unter 35 Jahren wird in dieser Dekade nur dann annähernd konstant bleiben, wenn der Anteil Nichtdeutscher durch Wanderungsgewinne steigt. Ein alleiniges Anwerben wird jedoch nicht hinreichend sein – Integration bleibt notwendig.

Ohne Zuwanderung wäre die Fachkräftenachfrage der Daseinsvorsorge bereits in der Vergangenheit nicht zu bewältigen gewesen. Die Daten des QuBe-Projektes zeigen, dass im Jahr 2020 rund 9,1 % der Erwerbstätigen in „Gesundheits-, Krankenpflege, Rettungsdienst, Geburtshilfe“ (inkl. Helfertätigkeiten) keine deutsche Staatsbürgerschaft aufwiesen. Im Jahr 2012 waren es noch 4,9 % gewesen. In der „Human- und Zahnmedizin“ ist der Anteil Nichtdeutscher sogar von 3,8 % im Jahr 2012 auf 11,8 % im Jahr 2020 gestiegen und in der Altenpflege, in der mehr Helfertätigkeiten ausgeübt werden, von 7,9 % auf 14,4 %. Dies zeigt, dass diese Berufsgruppen durchaus offen für Personen ausländischer Nationalität sind und dieser Personen auch bedürfen. In der „Verwaltung“, „Polizei, Kriminal-, Gerichts- und Justizvollzug“ oder den Lehrberufen in allgemein- und berufsbildenden Schulen liegt der Anteil der Ausländer:innen noch unter 2 bzw. 3 % (im Jahr 2020). Personen ausländischer Staatsangehörigkeit, zu denen die berichteten Zahlen vorliegen, machen nur einen Teil derer mit Migrationserfahrung aus. Die tatsächlichen Zahlen eingewanderter Beschäftigter liegen also höher. Der Anteil von Migrant:innen an den GND-Berufsgruppen wird absehbar weiter steigen und steigen müssen, um den Nachwuchs zu sichern.

Betriebe und Auszubildenden ist. Denn neben der geringen Anzahl an Bewerber:innen geben Betriebe des BIBB-Pflegepanels für nicht besetzte Ausbildungsplätze auch an, dass sie einen Teil der Bewerberinnen und Bewerber als ungeeignet empfunden haben – hauptsächlich wegen unzureichender schulischer Qualifikationen und ungenügender Sprachkenntnisse (vgl. Hofrath & Meng, 2016).

2.2 Berufe noch attraktiver machen

Was Berufe aus Sicht von Berufsanfänger:innen attraktiv macht, das hat die Berufswahlforschung eingehend untersucht (vgl. etwa Matthes, 2019). Die Arbeit im Beruf soll vor allem interessant sein, aber auch spätere Verdienstmöglichkeiten und Karriereperspektiven nehmen Einfluss. Ebenso wichtig ist die mit einem Beruf verbundene soziale Anerkennung (Oeynhausens & Mutlu, 2022). Bei all diesen Faktoren schneidet der GND-Bereich insgesamt, wie wir gesehen haben, bereits relativ gut ab. Allerdings bestehen noch deutliche Unterschiede zwischen den Berufen.

Auch wenn die Bezahlung von unseren Interviewpartner:innen selten als zu niedrig beklagt wurde, wird häufig auf Ungerechtigkeiten in der Entlohnung im Vergleich zu anderen Berufsgruppen in derselben Branche bzw. mit ähnlichen Tätigkeiten hingewiesen. So erhalten Praxisanleiter:innen in Berufsschulen nur A9, Fachlehrer:innen aber A12 oder A13.⁸ Auch Unterschiede zwischen angestellten und verbeamteten Lehrern werden hervorgehoben. Notfallsanitäter:innen verdienen trotz ihrer hohen Verantwortung und der dreijährigen Ausbildung nicht viel mehr als Rettungssanitäter:innen, die nur drei Monate an Ausbildung genossen haben. Ärzt:innen, mit denen Notfallsanitäter:innen ebenfalls Seite an Seite arbeiten, haben deutlich höhere Einkommen. Diese Lohnunterschiede könnten ggf. ein Stück weit angeglichen werden.

Bei einigen Berufsbildern könnte Akademisierung zur Attraktivitätssteigerung beitragen, falls noch nicht der Fall. Exemplarisch ist hier der Hebammenberuf zu nennen. Hier sollte die im Jahr 2021 in Deutschland relativ spät erfolgte Akademisierung auch der Profilierung des Berufs dienen. Die höhere Qualifizierung wirkt auf eine Erweiterung der Kompetenzen hin, da Hebammen stärker ein „wissenschaftlicher“ Ansatz zuerkannt wird. Dies lässt mehr Anerkennung durch andere Berufsgruppen (im Krankenhaus) erwarten, verschafft dem Berufsstand eine besser hörbare eigene Stimme in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion (z. B. können sie in Hochschulen „eigene“ Studien durchführen; Hebammen gelangen leichter in öffentliche Funktionen) und öffnet neue Aufstiegskanäle (z. B. werden entsprechend qualifizierte Hebammen derzeit stark als Professorinnen ge-

8 Zur Veranschaulichung: In Niedersachsen beträgt der Unterschied zwischen A9 und A13 nach aktueller Entgeltordnung auf etwa mittlerer Erfahrungsstufe (Stufe 7) 1.620,41 € brutto im Monat.

sucht).⁹ Die Kehrseite der Akademisierung ist, dass sie für Personen ohne Studienberechtigung den Zugang zum Beruf faktisch verschließt – zwar ist die Studierneigung stark gestiegen, doch dass *alle* studieren, wird nicht eintreten und wäre wohl auch nicht sinnvoll. Gleichfalls *erfordern* auch nicht alle Berufe akademisches Wissen. Das Für und Wider der Akademisierung ist je nach Beruf abzuwägen, die arbeitsinhaltlichen Argumente sollten hierbei großes Gewicht haben.

Als kritischen Punkt hatten wir die beruflichen Belastungen identifiziert, die mit den Tätigkeiten verbunden sind. Diese könnten – insofern hierfür Anerkennung gezollt wird – als Attraktionsfaktor wahrgenommen werden. So wurde während der COVID-19-Pandemie bspw. der Ausbildungsberufs des Medizinischen Fachangestellten bei weiblichen Jugendlichen am häufigsten gewählt (BIBB, 2022). Dennoch ist anzunehmen, dass die Aussicht auf psychisch und physisch harte Arbeit und eine schlechte Work-Life-Balance junge Menschen von bestimmten Berufen fernhalten kann, ebenso wie dies Personen, die bereits im Beruf sind, demotiviert (vgl. Kapitel 5 in diesem Band). Wie könnte also den einzelnen Berufen ein besseres Arbeiten ermöglicht werden? Welche Hindernisse stellen sich den jeweiligen Berufsgruppen in den Weg, die vermeidbar wären?

Es wäre zu prüfen, ob nicht eine bessere Ressourcenausstattung die tätigkeitsunabhängigen Belastungen reduzieren könnte, sodass sich die Berufsausübenden auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Attraktiver werden GND-Berufe, die auf die Arbeit mit Menschen ausgerichtet sind, wenn es auch ausreichend Zeit gibt, sich um eben diese Menschen entsprechend zu kümmern. Das kann besser gelingen, indem Verwaltungstätigkeiten digitalisiert oder auf Personen im Verwaltungsdienst, wie bspw. Regierungsbeschäftigte bei der Polizei, übertragen werden. Die daraus entstehenden Probleme mit dem Datenschutz müssen gegebenenfalls neu bewertet werden.

2.3 Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen

Wie kann die Produktivität gesteigert werden, damit nicht noch mehr Personal gebraucht wird bzw. das vorhandene Personal nicht überlastet wird? Tendenziell gilt, dass Arbeitsproduktivität in den gesellschaftlich

9 Bei Notfallsanitäter:innen ist eine Aufwertung durch Akademisierung in Deutschland noch nicht spruchreif, wird jedoch in Fachkreisen diskutiert und ist z. B. in der Schweiz bereits Wirklichkeit.

notwendigen Dienstleistungen wegen ihrer Interaktivität (vgl. Kapitel 2, Abschnitt 2 in diesem Band) nur unwesentlich gesteigert werden kann. Auch gesetzliche Bedingungen (z. B. Datenschutz oder Verteilungsregeln) tragen dazu bei. Die fortschreitende Digitalisierung ist hier jedoch eine unbekannte Größe. Sie schafft neue Möglichkeiten, sodass die Produktivitätsentwicklung in Zukunft steiler verlaufen könnte als bisher. Unsere Interviews zeigen bspw., dass Smartphone-Apps das „Matching“ zwischen Hebammen und Schwangeren optimieren können, sodass Hebammen kürzere Wegstrecken zu ihren Klientinnen haben. Auch bei Organisationsaufgaben außerhalb des Kernaufgabenbereichs der Hebammen lassen sich durch digitale Unterstützung Entlastungen herbeiführen. Im Moment ist das Zeitsparpotenzial bei der Dokumentation, Datenverwaltung und -sicherung bei Hebammen noch nicht gehoben, da im Berufsalltag derzeit ein Gemisch aus analogen und (unterschiedlichen) digitalen Anwendungen vorliegt (vgl. Kapitel 7 in diesem Band). Im Vergleich dazu berichteten uns Notfallsanitäter:innen, dass Messdaten aus ihren Einsätzen heute automatisch ausgelesen und zwischen Geräten übertragen werden, was eine bedeutende Entlastung darstelle. Wie unsere Szenarienrechnung in Kapitel 9 darstellt, kann durch E-Government auch in der Verwaltung langfristig Arbeitszeit eingespart werden.

In der kürzeren Frist ist angesichts erheblicher Aufwände und Hindernisse des digitalen Umbaus hingegen nicht mit Personaleinsparungen, sondern eher mit Zusatzbelastungen zu rechnen (vgl. Bogumil, Kuhlmann, Heuberger & Marienfeldt, 2022). Dies liegt nicht selten an mangelnden Mitgestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten bei der Entwicklung digitaler Lösungen (vgl. Carls, Gehrken, Kuhlmann, Splett et al., 2023), auch und gerade in der Verwaltung. Insgesamt scheint ein sinnvoller, die Potenziale ausschöpfender Einsatz digitaler Lösungen heute geboten, um die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen langfristig zu sichern und auch, um höhere Steuern und Beiträge zu vermeiden.

2.4 Leistungen in angemessener Weise nutzen

Eine Kernbotschaft aus unseren Untersuchungen in den Kapiteln 3 und 9 ist, dass die Nachfrage nach gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in den kommenden Jahren stark ansteigt. Zusätzlich zu allen Anstrengungen, dem auf der Angebotsseite gerecht zu werden, muss überlegt werden, wie auf der Nachfrageseite umgesteuert werden kann, damit existentiell

wichtige Bedarfe weiter eine rasche und qualitativ hochwertige Berücksichtigung durch die Leistungssysteme der Daseinsvorsorge finden. Wir müssen uns fragen, welche Ansprüche unter dem Gesichtspunkt der begrenzten Ressourcen formuliert werden können und sollen.

Der im Projekt untersuchte Rettungsdienst kann als Beispiel für das grundlegende Dilemma des öffentlichen Gutes dienen: Öffentliche Güter zeichnen sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Definition durch Nichtausschließbarkeit und Nichtkonkurrenz aus (vgl. Kapitel 2 in diesem Band, Abschnitt 1.3). Jedermann in Deutschland kann die Nummer 112 anrufen – der Rettungsdienst ist gesetzlich verpflichtet, zu kommen (und die Person bei Vorliegen einer medizinischen Notwendigkeit ins Krankenhaus zu transportieren). Kund:innen selbst zahlen nicht (bei Leerfahrt) oder kaum (derzeit 10 Euro) für das von ihnen konsumierte Gut (Transport ins Krankenhaus), sondern die Allgemeinheit. Somit bleiben die realen Kosten von den Nutzer:innen unberücksichtigt, was die hohe Zahl an Bagatelleinsätzen erklärt. Müsste ein Rettungseinsatz jedoch privat finanziert werden, wäre die universelle Verfügbarkeit nicht mehr gegeben. Nichtkonkurrenz bedeutet in der Theorie, dass die Leistung jederzeit und bei gleichbleibender Qualität verfügbar ist, egal wie viele sie in Anspruch nehmen. Aber natürlich sind Geld, Einsatzmittel und Personal real limitiert. Dem Dilemma zwischen falschen Anreizen und wünschenswerter Solidarität ist kaum beizukommen.

Ohne Produktivitätssprünge werden die Infrastruktur und das Personal der Daseinsvorsorge nicht in der Lage sein, den Leistungskatalog zu erweitern, oder wenn punktuell doch der Fall, dann nur begleitet von Einschränkungen in anderen Bereichen. Ob und wie Einschränkungen nötig bzw. vertretbar sind, wird gesellschaftlich ausgehandelt werden müssen. Die Effizienzfrage ist zu stellen: In welchem Verhältnis stehen Aufwendungen für Leistungen der Daseinsvorsorge zum durch sie geschaffenen Vorteil für den direkt Begünstigten und die Gesellschaft insgesamt?¹⁰ Könnte ein

10 Teil dieser Diskussion ist die Frage, welche Funktionen die Daseinsvorsorge heute erfüllen muss. Um noch einmal an das obige Beispiel anzuknüpfen: Auch im Rettungsdienst Beschäftigte äußern nicht selten Verständnis für Patient:innen, die aus Einsamkeit, Orientierungslosigkeit oder mangelndem medizinischen Wissen Beistand anfordern. Das Lebensumfeld vieler Personen ist heute ein anderes als früher und der Rettungsdienst könnte in der heutigen Zeit theoretisch zusätzliche Aufgaben übernehmen – im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten. Ob er dazu ein Mandat haben soll oder nicht, ist eine Entscheidung, die politisch getroffen werden muss.

verstärkter Mitteleinsatz für Prävention ein angemessenes Äquivalent zu Reparaturleistungen sein?

Diese Debatten nicht zu führen, bedeutet, die Antwort vorwegzunehmen und die zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen so und nicht anders einzusetzen. Eine wissenschaftliche Antwort auf Verteilungsfragen kann es nicht geben, da es von ihrer Natur her politische Fragen sind. Damit eine gesellschaftliche Debatte geführt wird und werden kann, muss es in Zukunft stärker darum gehen, bestehende Knappheiten und die Arbeitsbelastung der Beschäftigten zu kommunizieren.

2.5 Handlungsspielräume im Überblick

Wo sind die Anknüpfungspunkte, die Handlungsspielräume, die einen Beitrag zur Milderung der absehbaren Fehlpassungen in der Daseinsvorsorge beitragen können? In folgenden Stichpunkten lassen sich die oben angesprochenen Ansätze zusammenfassen:

- Um die Zahl der potenziellen Erwerbspersonen für die GND zu erhöhen, sollten jungen Menschen diese Berufsbilder verstärkt nahegebracht werden. Der Beruf der Hebamme etwa und das Berufsschullehramt sind vielen bei der initialen Berufswahl wenig präsent.
- Eine Fachkräftegewinnungsstrategie sollte bei der Bildungsintegration von Personen ausländischer Nationalität ansetzen. Angesichts der unterdurchschnittlichen Erwerbsneigung bei jungen Migrantinnen besteht hier Potenzial für zusätzliche Arbeitskräfte. Wenn dies gelingt, ist Zuwanderung ein probates Mittel, um Engpässe zu vermeiden.
- Berufswechsel in Daseinsvorsorgeberufe müssen erleichtert und unterstützt werden. Rekrutierung von Seiten- und Quereinsteiger:innen führt aus Sicht der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in ihrer Gesamtheit aber nur dann zu einem positiven Nettoeffekt, wenn die Erwerbspersonen von außen, d. h. aus anderen Branchen, hinzukommen.
- Für Personen aus einfachen Dienstleistungstätigkeiten ohne Care-Bezug bieten Berufswechsel in personenbezogene GND-Tätigkeiten berufliche Aufstiegsmöglichkeiten. Hier kann Weiterbildung auch am Eigeninteresse von Arbeitsmarktteilnehmer:innen ansetzen.
- Wichtig ist, die hierfür notwendige berufliche Aufstiegsqualifizierung so zu gestalten, dass sie von den Teilnehmenden in Anspruch genommen werden kann bzw. Personen zu einer Teilnahme zu befähigen. Dies

betrifft insbesondere die Finanzierung und zeitliche Lage der Weiterbildungsmaßnahmen.

- Je nach GND-Berufsbild ist eine Akademisierung – soweit noch nicht der Fall – sorgfältig abzuwägen: Sie kommt der allgemein gestiegenen Studierneigung entgegen, mehrt das Ansehen des Berufs und öffnet neue Aufstiegskanäle. All dies trägt zwar zur Attraktivitätssteigerung bei, doch sollte Akademisierung in erster Linie durch die erforderlichen Kompetenzen begründet werden. Nur dann rechtfertigt sich der Ausschluss nicht-studienberechtigter Erwerbspersonen, den die Akademisierung mit sich bringt.
- Es ist absehbar, dass kaum neue Finanzierungsspielräume erschlossen werden können. Daher ist es entscheidend, die knappen finanzielle Ressourcen effizient einzusetzen.
- Eine effiziente Mittelverwendung kann heißen, die Ressourcenausstattung der GND zu verbessern. Damit können tätigkeitsunabhängige Belastungen reduziert werden, sodass sich die Berufsausübenden auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können.
- Digitalisierung kann u. U. auch in den GND zur Produktivitätssteigerung beitragen. Dies sollte möglichst genutzt werden – z. B. zur Entlastung bei der Organisation von Abläufen.
- Auch das Entlastungspotenzial bei der Dokumentation, Datenverwaltung und -sicherung ist noch nicht gehoben. Datensicherheitsvorgaben und Dokumentationspflichten sind im Kontext fehlender Arbeitsstunden zu überdenken.
- Damit eine beschleunigte Digitalisierung der Verwaltung die Personalverfügbarkeit erhöhen kann, sind dort zumindest vorübergehend zusätzliche Ressourcen notwendig.

3. Ein neuer Blick auf gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen

Im Kontext wachsender Fachkräfteknappheit fiel unser Projekt *GenDis* in eine Zeit der grundsätzlichen Neubewertung des Faktors Arbeit: Seit den 1980er Jahren hat es in Westdeutschland stets eine beträchtliche Sockelarbeitslosigkeit gegeben. Hinzu kam seit den 1990er Jahren eine geradezu eskalierende Arbeitslosigkeit in den damals so genannten „neuen Bundesländern“. Kurzum, Arbeitslosigkeit war stets präsent und beeinflusste das gesellschaftliche Klima, d. h. auch die Sicht auf Arbeit und Arbeitskräfte: Beschäftigte waren Menschen im Erwerbsalter, die qua ihres Arbeitsplatzes

ein gewisses Privileg besaßen, nämlich das einer Anstellung oder einer (zumindest hinreichend auskömmlichen) selbstständigen Tätigkeit. In Zeiten von Vollbeschäftigung sind Beschäftigte zu Träger:innen eines wertvollen Gutes geworden – zu Entscheider:innen über eine knappe Ressource, nämlich ihre eigene Arbeitskraft. Auch wenn sie weiter auf ein Erwerbseinkommen angewiesen sind, können sie in nun größerem Maße beeinflussen, wo, in welcher Form und in welchem Ausmaß sie ihre Arbeitskraft anbieten. Arbeitgeber bekommen dies zu spüren: Wenn Abgänger:innen aus dem Bildungssystem vor einem Jahrzehnt noch mit Sorge in die Zukunft blickten und sich darauf einstellten, viele unbeantwortete Bewerbungen zu versenden, suchen Unternehmen nun händeringend um Auszubildende und zusätzliche Arbeitskräfte.

Dieser grundsätzliche Trend kommt zur Aufwertung speziell der Daseinsvorsorgeberufe noch hinzu, die im Unterschied zu anderen Sektoren wachsenden Beschäftigungsbedarf haben. Daher bieten sie gerade jungen Menschen Zukunftsaussichten. Im Projektzeitraum haben die gesellschaftliche Erfahrung mit der COVID-19-Pandemie und dann der russische Krieg gegen die Ukraine noch einmal zu einer stärkeren Bewusstwerdung der existenziellen Angewiesenheit auf GND, gerade in Krisen, geführt. Das betrifft auch Berufe und Branchen jenseits der in diesem Band untersuchten: den Einzelhandel im Lebensmittelbereich, die Logistik, die Landesverteidigung etc. Es wird klar, dass die in modernen Gesellschaftssystemen erreichte Lebensqualität von Voraussetzungen abhängt, die Beschäftigte durch ihre Arbeit kontinuierlich neu schaffen müssen.

Daseinsvorsorge und Klimaschutz trotz knapper Arbeitskräfte gleichzeitig leisten

Die Gleichzeitigkeit mehrerer großer Herausforderungen ganz unterschiedlicher Art bedeutet auch, dass existentiell wichtige Aufgaben in Zukunft verstärkt miteinander um Ressourcen konkurrieren könnten. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung fordern unsere Gesellschaften stark heraus. Neue politische Leitlinien zur Vermeidung von Emissionen (Bundesverfassungsgericht, 2021) oder zum Umgang mit der Erderwärmung¹¹ müssen von entsprechend qualifizierten Personen konkret umgesetzt werden. Dies beinhaltet zahlreiche Arbeitsschritte in der Beratung, Planung, Genehmigung,

11 Z. B. hat das Bundesgesundheitsministerium im Sommer 2023 einen Hitzeschutzplan vorgelegt, der die hitzebedingte Übersterblichkeit halbieren soll.

Konstruktion, Installation und Wartung. Beispielsweise müssen ob der zunehmenden Trockenheit ganzer Landstriche von Baden-Württemberg bis Brandenburg land- und forstwirtschaftliche Betriebe vor Ort begleitet werden. Es müssen Wärmeplanungen in Wohnquartieren beschlossen, organisiert und umgesetzt werden. Auch die Kommunikation mit den Bürger:innen in diesem Rahmen wird angesichts der sozial-medialen Kakophonie eine arbeitsintensive Herausforderung. Die für all dies zu schaffenden Arbeitsplätze bieten gut ausgebildeten Beschäftigten subjektiv sinnvolle Arbeit – ebenso wie auch die Arbeitsplätze in der Daseinsvorsorge. Gehen wir also auf eine spannungsreiche Konkurrenz zwischen verschiedenen, jeweils für sich unumgänglichen gesellschaftlichen Aufgaben zu?

In Lehweß-Litzmann, Vogel, Sonnenburg, Thobe et al. (2021) argumentieren wir, dass die Zukunft der sich stellenden Großaufgaben und der zugehörigen Branchen nicht isoliert, sondern im größeren Kontext eines allgemeinen Strukturwandels betrachtet werden sollte. Dieser Wandel geschieht im Zuge technischer und anderer Neuerungen einerseits quasi von selbst: Für die kommenden Jahre und Jahrzehnte wird im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung ein Wegfallen vieler Arbeitsplätze in mittelqualifizierten (Fahrzeugführung, Einzelhandelsverkauf) und hochqualifizierten (Rechtsbeistand, Finanzberatung) Tätigkeiten vorausgesagt (Schneemann, Zika, Kalinowski, Maier et al., 2021). Für die Betroffenen sind neu zu schaffende, attraktive Arbeitsplätze in zukunftsweisenden Bereichen mehr als wünschbar und auch erwartbar.

Zum endogenen, durch Einzelentscheidungen der Haushalte und Unternehmen geprägten Strukturwandel kommt ein politisch veranlasster, da notwendiger, Strukturwandel hinzu. Vor dem Hintergrund des Klimawandels, der schwindenden Biodiversität und der Erschöpfung natürlicher Ressourcen nimmt sich die Politik der sozial-ökologischen Transformation mehr und mehr an. Das Gelingen dieser Transformation ist auf das Verständnis angewiesen, dass es stets mehrere Möglichkeiten gibt, Wohlfahrt zu organisieren (vgl. Sen, 2002) und dass Tradiertes nicht per se besser ist als Neues. Neue Verhaltensweisen können z. B. in einer vermehrten Nutzung haltbarer, reparaturfähigerer Produkte bestehen, hierauf zielt etwa das europäische „Recht auf Reparatur“. Auch Schlagworte wie Renovieren statt Bauen, Mieten statt Kaufen oder ökologischer Landbau sind zu nennen. Der Ausbau erneuerbarer Energien, die Einführung und Nutzung alternativer Energieträger (z. B. Wasserstoff) und Energieeffizienz gehören dazu. Ein Umbau der Mobilität hin zu stromgetriebenen Fahrzeugen und zu mehr öffentlichem Nahverkehr ist zielführend. Stets ist aber eine

konzertierte Verhaltensänderung von Haushalten, Unternehmen und Staat gefordert. Der Übergang wird ohne Zweifel in vielen Bereichen mehr Arbeitskräfte erfordern (vgl. Zika et al., 2023, S. 48 ff.).

Anstelle eines reinen Gegensatzes zwischen Klimaschutz und Daseinsvorsorge lassen sich auch mannigfaltige Synergien finden: Die Deckung grundlegender Bedürfnisse ist eine soziale Voraussetzung dafür, dass Maßnahmen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität von einer breiten Mehrheit der Bürger:innen befürwortet und unterstützt werden. Politische Handlungsfähigkeit für Umweltbelange wird ferner durch eine ausreichend ausgestattete Verwaltung begünstigt, etwa um Genehmigungsverfahren für Klimaschutzprojekte (Leitungen, Windparks) zu beschleunigen. Investitionen in Bildung begünstigen sowohl eigenmotivierte Verhaltensänderungen im Konsum als auch die technologische und soziale Innovationsfähigkeit, z. B. hinsichtlich klimafreundlicher Substitute für fossile Rohstoffe. Bildung ist ein Treiber von Forschung und Innovation im Umweltsektor.

Wir kommen deshalb zu dem Schluss, dass es trotz der Verschiedenheit der Herausforderungen einer integrierten Herangehensweise bedarf, die alle dringenden Handlungsbedarfe gleichzeitig in den Blick nimmt. Fragen des ökologischen Umbaus moderner Volkswirtschaften müssen mit Fragen zukunftssicherer sozialer Daseinsvorsorge zusammen gedacht werden. Beide Ziele vertragen keinen weiteren Aufschub – eine Insellösung nur zugunsten der Daseinsvorsorge wäre der falsche Weg. Eine gelungene Organisation der Daseinsvorsorge ist das Soziale in der sozial-ökologischen Transformation.

Die Daseinsvorsorge als Standortfaktor im ländlichen Raum

Auch die Art und Weise, wie Regionalität in die Diskussion kommt, hat sich in den letzten Jahren gewandelt. Regionalität ist immer mehr ein entscheidendes Stichwort sowohl für Problemdiagnosen als auch für Antwortansätze. Nicht nur, aber auch in der Daseinsvorsorge schält sich deutlich heraus, dass es auf die Regionen ankommt.¹² Dem ist zum einen so, weil personenbezogene Leistungen in der Regel vor Ort erbracht werden. Gerade die GND sind Arbeit am Menschen und damit örtlich gebunden. GND müssen also nicht nur insgesamt ausreichend angeboten werden, sondern auch genau dort, wo sie gebraucht werden. Dass die Erbringer:innen von

12 Auch auf der regionalen Ebene und auch unter dem Stichwort Dezentralität wird sich entscheiden, ob eine nachhaltige Energieerzeugung und eine stabile bzw. bessere Biodiversität insgesamt erreicht werden kann.

GND somit vor Ort und eben auch in der Fläche wohnen müssen, kann als Chance für den ländlichen Raum verstanden werden. Denn es handelt sich, wie gezeigt wurde, häufig um qualifizierte Arbeitsplätze, die idealerweise entsprechendes Personal samt ihren Familien vor Ort halten können. Somit können GND in mehrfacher Weise die Basis für den Erhalt der regionalen Entwicklung stärken: Nicht nur durch die Leistungen selbst, die oft notwendige Bedingung für das Leben vor Ort sind, sondern auch durch die Arbeitsplätze und Einkommen, die mit GND verbunden sind und die vor Ort andere ökonomische und soziale Aktivitäten stützen oder gar neu schaffen können. Die Daseinsvorsorge ist somit nicht das Ende der Verteilungskette, sondern Vorleistungsgeber und Standortfaktor, insbesondere – aber nicht nur – im ländlichen Raum.

Zur beruflichen Heterogenität, auf die das *GenDis*-Projekt zu Beginn stark ausgerichtet war, kam daher im Projektverlauf die regionale Heterogenität hinzu: Differenzen der Versorgung und Konkurrenzen kommen nicht allein zwischen unterschiedlichen Branchen und Berufen, sondern auch zwischen unterschiedlich strukturierten Regionen auf. Ein bundesweit vergleichendes Monitoring könnte sich in der Zukunft als sinnvoll erweisen: Was können manche Kommunen in Bezug auf Daseinsvorsorge heute schon bzw. noch und andere Kommunen nicht? Wer geht voran und warum? Welche Rolle spielen die lokal verantwortlichen Entscheidungsträger? Wie steht es um die Resilienz der lokalen Daseinsvorsorge im Krisenfall? Plötzliche Herausforderungen treten häufig lokal und asymmetrisch auf, womit wieder die Regionen im Fokus sind. Allgemein gesprochen muss das Versprechen gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland letztlich lokal bzw. kommunal eingelöst werden.

Mit dem Projekt *GenDis* leisten wir aus unserer Sicht einen Beitrag, um erstens auf das Gewicht gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen als Voraussetzungen eines starken und leistungsfähigen demokratischen Sozial- und Rechtsstaats hinzuweisen. Zweitens gibt unsere Studie Einblicke in die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und stellt dar, wie Berufsgruppen, die GND erbringen, selbst darüber denken. Drittens können wir exemplarisch zeigen, wie es aktuell um relevante Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge steht und wie sich dies in regionaler Differenzierung darstellt und viertens wird mit Blick auf die Zukunft deutlich, dass wir die Aufgaben, die gesellschaftlich vor uns liegen, nicht ohne entsprechend ausgestattete öffentliche Güter und Infrastrukturen werden meistern können. GND sind keine Zusatzleistung für bessere Zeiten, sondern aus unserer Sicht ein entscheidender Zukunftsfaktor gesellschaftlicher Entwicklung.

Literatur

- Auffenberg, J., Becka, D., Evans, M., Kokott, N., Schleicher, S., & Braun, E. (2022). „Ich pflege wieder, wenn...“ Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeitaufstockung von Pflegefachkräften. Arbeitnehmerkammer Bremen. https://media.suub.uni-bremen.de/bitstream/elib/6121/1/Bundesweite_Studie_Ich_pflege_wieder_wenn_Langfassung.pdf
- Baumol, W. J., de Ferranti, D., Malach, M., Pablos-Méndez, A., Tabish, H., & Wu, L. G. (2012). *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*. Yale University Press. <https://doi.org/10.12987/9780300188486>
- Bundesinstitut für Berufsbildung. (2022). *Medizinische Fachangestellte und Kfz-Mechatroniker auf Platz 1. BIBB-Ranglisten der Ausbildungsberufe nach Neuabschlüssen* (Pressemitteilung). <https://www.bibb.de/dokumente/pdf/pmberuferangliste2021.pdf>
- Bundesinstitut für Berufsbildung. (2023). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2023.pdf
- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Heuberger, M., & Marienfeldt, J. (2022). *Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest* (FES diskurs). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bundesverfassungsgericht. (2021). Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1–270. https://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html
- Carls, K., Gehrken, H., Kuhlmann, M., Splett, B., & Thamm, L. (2023). Digitalisierung aus Beschäftigtensicht. Fehlende Mitgestaltung, belastender Zusatzaufwand, mangelnde Wertschätzung. *WSI-Mitteilungen*, 76(2), 83–92.
- Ebner, C., & Rohrbach-Schmidt, D. (2021). Das gesellschaftliche Ansehen von Berufen – Konstruktion einer neuen beruflichen Ansehenskala und empirische Befunde für Deutschland. *Zeitschrift für Soziologie*, 50(6), 349–372. <https://doi.org/10.1515/zfs02-2021-0026>
- Folbre, N. (2014). *Who Cares? A Feminist Critique of the Care Economy*. Rosa Luxemburg Stiftung. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/folbre_whocares.pdf
- Fourastié, J. (1989). *Le grand espoir du XXe siècle* (Éd. définitive). Gallimard.
- Helmrich, R., & Zika, G. (2010). *Beruf und Qualifikation in der Zukunft. BIBB-IAB-Modellrechnungen zu den Entwicklungen in Berufsfeldern und Qualifikationen bis 2025* (BIBB Fachbeiträge zur beruflichen Bildung). <https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/download/6547>
- Herbst, S., Mautz, R., & Vogel, B. (2023). *Gleichzeitig ungleich: Inmitten der pandemischen Arbeitswelt*. Campus Verlag.
- Hinte, H., & Zimmermann, K. F. (Hrsg.). (2013). *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt: Wie der demografische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard Univ. Press.

- Hofrath, C., & Meng, M. (2016). *BIBB-Pflegepanel. Kurzbericht zur ersten Erhebungswelle 2022/2023*. Bundesinstitut für Berufsbildung. https://www.bibb.de/dokumente/pdf/AB26_Kurzbericht-BIBB-Pflegepanel_2022-2023.pdf
- Institut DGB-Index Gute Arbeit. (2022). *Jahresbericht 2022. Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2022*. <https://index-gute-arbeit.dgb.de/++co++b20b2d92-507f-11ed-b251-001a4a160123>
- Kalinowski, M., & Maier, T. (2023). *Verschenktes Fachkräftepotenzial. Die Abbruchquoten in den Ausbildungsstätten müssen verringert werden* (BIBB Discussion Paper). https://datapool-bibb.bibb.de/pdfs/Kalinowski_Maier_Verschenktes_Fachkraeftepotenzial.pdf
- Krebs, B. (2023). Die Belastungen der Erbringenden gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Eine empirische Annäherung auf Basis der BIBB-/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2017/2018. *Sozialer Fortschritt*, 72(3), 207–232. <https://doi.org/10.3790/sfo.72.3.207>
- Lehweß-Litzmann, R., & Hofmann, T. (2022). *Fachkräftenachwuchs für den Rettungsdienst? Wie auszubildende Notfallsanitäter:innen ihre berufliche Zukunft sehen* (SOFI Arbeitspapier 24). Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI). https://sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/user_upload/WorkingPaper_Lehwess-Litzmann_Hofmann_2022.pdf
- Lehweß-Litzmann, R., Vogel, B., Sonnenburg, A., Thobe, I., Wolter, M. I., Krebs, B., & Maier, T. (2021). *Arbeit für Daseinsvorsorge und Klimaschutz: Ringen um Ressourcen oder Segen sozialökologischer Synergien?* (Impulspapier). Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI). http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Rene_Lehwess-Litzmann/Material/SOFI_Impulspapier_GenDis_Arbeit_Daseinsvorsorge_Klimaschutz.pdf
- Matthes, S. (2019). *Warum werden Berufe nicht gewählt? Die Relevanz von Attraktions- und Aversionsfaktoren in der Berufsfindung*. Bundesinstitut für Berufsbildung. <https://www.bibb.de/dienst/veroeffentlichungen/de/publication/download/9795>
- Oeynhausens, S., & Mutlu, S. (2022). *Berufsorientierungsangebote „anererkennungssensibel“ gestalten: Vorstellung eines innovativen Workshopkonzepts* (BIBB Discussion Paper). Bundesinstitut für Berufsbildung. https://res.bibb.de/vet-repository_780204
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.
- Sackmann, R., Dirksmeier, P., Rees, J., & Vogel, B. (Hrsg.). (2023). *Sozialer Zusammenhalt vor Ort. Analysen regionaler Mechanismen*. Campus Verlag.
- Schneemann, C., Zika, G., Kalinowski, M., Maier, T., Krebs, B., Steeg, S., Bernardt, F., Mönning, A., Parton, F., Ulrich, P. & Wolter, M. I. (2021). *Aktualisierte BMAS-Prognose „Digitalisierte Arbeitswelt“*. (Forschungsbericht 526/3). Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73296-5>
- Sen, A. (2002). *Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft: Bd. Ungekürzte Ausg.* Dt. Taschenbuch-Verl.
- Simmann, M., & Vogel, B. (2022). *Zusammenhalt als lokale Frage. Vor Ort in Saalfeld-Rudolstadt*. Nomos. <https://www.beck-shop.de/simmann-vogel-zusammenhalt-lokale-frage/product/33306394>

Statistisches Bundesamt. (2023). *Inlandsproduktsberechnung – detaillierte Jahresergebnisse (endgültige Ergebnisse) – Fachserie 18, Reihe 1.4 – 2022 (Rechenstand: August 2023)*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-endgueltig-xlsx-2180140.xlsx?__blob=publicationFile

Zika, G., Schneemann, C., Zenk, J., Maier, T., Kalinowski, M., Schnur, A., Krinitz, J., Mönnig, A., & Wolter, M. I. (2023). *Fachkräftemonitoring für das BMAS. Mittelfristprognose bis 2027* (Forschungsbericht 625). Bundesministerium für Arbeit und Soziales. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-625-fachkraefte-monitoring-bmas-mittelfristprognose-2027.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt: Wie der demografische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert (S. 14–53). Bundeszentrale für politische Bildung.

