

3 Die wachsende Bedeutung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen: Kann der Trend anhalten?

Marc Ingo Wolter, Tobias Maier

Dieser Beitrag untersucht die strukturellen – insbesondere demografischen – Herausforderungen, vor denen Branchen und Berufe stehen, die gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen (GND) anbieten. Es wird gezeigt, dass das Arbeitskräfteangebot in den Kernberufen der GND-Branchen zwar wächst, aber hinter der (schneller wachsenden) Nachfrage zurückbleibt. Es bedarf daher einer gesellschaftlichen Diskussion, welche Leistungen im Hinblick auf den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 GG (noch) erwartet werden können und wie entsprechende Leistungen finanziert werden können.

Die gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen (vgl. Kapitel 2 in diesem Band) werden von den Arbeitskräften der Branchen „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“, „Erziehung und Unterricht“, „Gesundheitswesen“ und „Heime und Sozialwesen“, den *GND-Branchen*, erbracht. Sie haben seit der deutschen Wiedervereinigung an Bedeutung gewonnen: Waren 1991 noch rund 8 Mio. Erwerbstätige¹ in diesen Branchen beschäftigt, waren es 2022 bereits rund 12 Mio. und dies, obwohl die öffentliche Verwaltung Arbeitsplätze abgebaut hat. Im Jahr 1991 waren noch 3,3 Mio. Personen in der „Öffentlichen Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ beschäftigt, im Jahr 2022 sind es „nur noch“ 2,8 Mio. Personen. Zwischendurch war die Zahl der Arbeitsplätze im Jahr 2014 sogar auf knapp 2,6 Mio. gesunken. Dennoch können die GND-Branchen einen Zuwachs an Arbeitsplätzen seit der Wiedervereinigung von rund 50 % verzeichnen. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Arbeitsplätze in Deutschland insgesamt um knapp 7 Mio. bzw. 17 % gestiegen.

Ursächlich für die starke Dynamik der GND-Branchen ist die *sozio-demografische Entwicklung*. Die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Alter und Geschlecht hat einen prägenden Einfluss – jedoch auch die veränderten Erwartungen der Bürger:innen an „gesellschaftlich notwendige“

1 Erwerbstätig nach der Definition der International Labor Organisation ist jede Person im erwerbsfähigen Alter, die in einem einwöchigen Berichtszeitraum mindestens eine Stunde lang gegen Entgelt oder im Rahmen einer selbstständigen oder mithelfenden Tätigkeit gearbeitet hat.

Dienstleistungen. Dies äußert sich z. B. durch die verstärkte Integration ehemals familiär erbrachter Leistungen, wie z. B. Pflege und Erziehung, in den regulären Arbeitsmarkt. Zuletzt finden sich in einer Demokratie veränderte gesellschaftliche Erwartungen in *gesetzlichen Regelwerken* wieder, die wiederum unmittelbaren Einfluss auf die Finanzierung und die Zahl der zur Arbeitsausführung notwendigen Erwerbstätigen nehmen.

Ein starker Einfluss der *Demografie* zeigt sich in dem zahlenmäßig zunehmenden Teil der Bevölkerung, der älter als 70 Jahre ist. Diese Personen erkranken häufiger und werden häufiger pflegebedürftig. Von 1991 bis 2022 ist diese Bevölkerungsgruppe von 8,5 Mio. Personen auf 13,5 Mio. (+65 %) angewachsen. Auch für die Branchen „Erziehung und Unterricht“ ist die Bevölkerungszahl entscheidend, die Herausforderung ist hier aber eine andere: Die Zahl der Personen unter 25 Jahren schrumpfte von 23,3 Mio. Personen im Jahr 1991 auf 20,0 Mio. Personen 2022. Allerdings gab es zwischendurch eine unvorhergesehene Trendwende: Bis 2014 ist die Zahl der Jüngeren kontinuierlich gesunken, seit 2015 steigt sie wieder – auch aufgrund der zunehmenden Zuwanderungszahlen. „Erziehung und Unterricht“ und „Gesundheitswesen“ sowie „Heime und Sozialwesen“ stehen also vor wechselhaften Herausforderungen. Die öffentliche Verwaltung muss sich zumindest vorübergehend – anders als lange Zeit erwartet – darauf einstellen, dass die Bevölkerungszahl insgesamt gestiegen ist und das auch noch einige Zeit tun wird.

Die veränderten Anforderungen äußern sich auch in einer Art *Dauerreform*: Die Pflegeversicherung wurde 1995 eingeführt und 2017 mit Einführungen von fünf Pflegegraden maßgeblich verändert. Der Kreis der Leistungsempfänger:innen (z. B. wegen Demenz) hat sich entsprechend erweitert. Im Krankenhausbereich werden die vor 20 Jahren eingeführten Fallpauschalen wahrscheinlich von Vorhaltepauschalen abgelöst, um unnötige Klinikschließungen zu vermeiden und flächendeckend eine qualitativ hochwertig Versorgung in ländlichen Regionen sicherzustellen (Bundesministerium für Gesundheit (BMG), 2023). Zudem ist auch die Finanzierung der Pflege- und Krankenversicherung eine Dauerbaustelle. Zuletzt sind die Beiträge für die Pflegeversicherung mit dem Gesetz zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege, das zum 1. Juli 2023 in Kraft getreten ist, neu justiert worden.

„Erziehung und Unterricht“ und die dort Erwerbstätigen müssen nicht nur mit dem unvorhergesehenen und damit auch nicht geplanten Aufwuchs an jungen Menschen nach 2014 umgehen, die Branche ist auch wesentlich daran beteiligt, den zunehmenden Anteil an Personen mit Mi-

grationserfahrung zu integrieren und die gesellschaftlichen Transformationsprozesse wie Digitalisierung und ökologische Transformation zu gestalten. Zur Erstausbildung kommt die Weiterbildung verstärkt hinzu.

Die öffentliche Verwaltung steht in der Verantwortung, politische Vorhaben umzusetzen. Sie muss eine stärkere Bürgernähe aufbauen und die Leistungen möglichst niederschwellig (zumeist digital) anbieten, ohne Bevölkerungsgruppen abzuhängen. Gleichzeitig muss die Auflösung des Investitionsstaus an der Netzinfrastruktur (Straßen, Brücken, Schienen, Internet etc.) geplant und administriert werden. Die Herausforderungen der Energiewende (Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere in Form von Windenergie an Land, Leistungsausbau und Speicher) führen zu weiteren Aufgaben und Abwägungen (Lehweß-Litzmann, Vogel, Sonnenburg, Thobe et al., 2021). Hinzu kommt, dass die internationalen Beziehungen komplexer werden. Die Rolle der EU und der NATO werden stärker und der Krieg Russlands gegen die Ukraine führt unter dem Schlagwort „Zeitwende“ zu einer neuen Bewertung von Sicherheit.

Die vorangehenden Einlassungen zeigen bereits, dass die GND-Branchen bei der Bewältigung der großen Herausforderungen Demografie, Digitalisierung und Dekarbonisierung (3D) nicht nur teilnehmen, sondern an unterschiedlichen, aber zentralen Schaltstellen stehen, ohne die eine Bewältigung dieser Aufgaben nicht möglich ist (Lehweß-Litzmann et al., 2021). Wichtig dabei ist, dass nicht nur der Bund als Akteur zur Bewältigung der Aufgaben aktiv werden muss, sondern auch Länder und insbesondere Kommunen eingebunden werden müssen. Denn das Grundgesetz erklärt in Art. 72 Abs. 2 die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zum Staatsziel. Gerade die regionale Verteilung von Kindertagesstätten, Schulen, Krankenhäusern, Pflege- und Verwaltungseinrichtungen wirken damit auf die Erbringungsmöglichkeit gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen und regionale Entwicklungen ein. Fehlen die genannten Einrichtungen, können Regionen an Attraktivität einbüßen, was wiederum Kettenreaktionen in anderen Wirtschaftsbereichen, aber auch im gesellschaftlichen Zusammenhalt, zur Folge haben könnte. Regionale Kerne gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen tragen die soziale und ökonomische Entwicklung und sind Voraussetzung für ein funktionierendes Gemeinwesen. Wenn beide Eltern arbeiten wollen und Kindertagesstätten fehlen, bleibt jungen Familien nichts anderes, als wegzuziehen. Die Vermeidung und Verhinderung von allzu großen Disparitäten ist zwar nicht Aufgabe der GND-Branchen, dennoch wirken sie auf diese.

Im folgenden Abschnitt 2 geht es um die Herausforderungen, welche die GND-Branchen zu bewältigen haben. Anschließend werden in Abschnitt 3 zukünftige Entwicklungen der GND-Branchen auf einer aggregierten Ebene und ökonomische Arbeitsbedingungen (Lohn und Arbeitszeit) aufgezeigt. Abschnitt 4 zeichnet sodann ein detaillierteres Bild der Berufe bzw. Fachkräftesituation in den GND-Branchen. Im 5. Abschnitt werden Angebot und Bedarf gegenübergestellt. Abschnitt 6 würdigt die Ergebnisse.

1. Strukturelle Herausforderungen

Zu den strukturellen Herausforderungen der GND-Branchen zählen die Arbeitskräftesituation der nächsten Jahre (Abschnitt 2.1) – insbesondere die „demografische Zange“ (Abschnitt 2.2), welche ihren Druck insbesondere in ländlichen Regionen entfaltet (Abschnitt 2.3) – und zuletzt das „Dreiecksverhältnis“ von Bürger:innen, Staat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) und den GND-Beschäftigten (Abschnitt 2.4).

Wir erörtern die Herausforderungen im Folgenden anhand der Ergebnisse und Daten, die mit der 7. Welle der Qualifikations- und Berufsprojektionen (www.qube-projekt.de) gewonnen werden (Maier, Kalinowski, Zika, Schneemann et al., 2022). Das QuBe-Projekt wird unter der gemeinsamen Leitung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) durchgeführt. Die Ergebnisse werden u. a. seit 2016 für das Fachkräftemonitoring für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (vgl. BMAS, 2023) eingesetzt. Die Projektionen geben einen langfristigen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs und -angebotes nach Qualifikationen und 141 Berufsgruppen.² Die alle zwei Jahre neu erstellte QuBe-Basisprojektion gibt dabei einen Überblick über die Entwicklungen, die zu erwarten wären, wenn die bisherigen Trends und Verhaltensweisen fortbestehen. Alternative Szenarien (vgl. Kapitel 9 in diesem Band) können ein von vergangenen Entwicklungen abweichendes Verhalten modellieren und in einem Vergleich entsprechende Wirkungen von Maßnahmen oder Einstellungen verdeutlichen. Einen Überblick über das vom QuBe-Projekt eingesetzte Modellsystem gibt der Online-Anhang.

2 Die vier Berufsgruppen des Militärs in der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) werden als eine Berufsgruppe zusammengefasst.

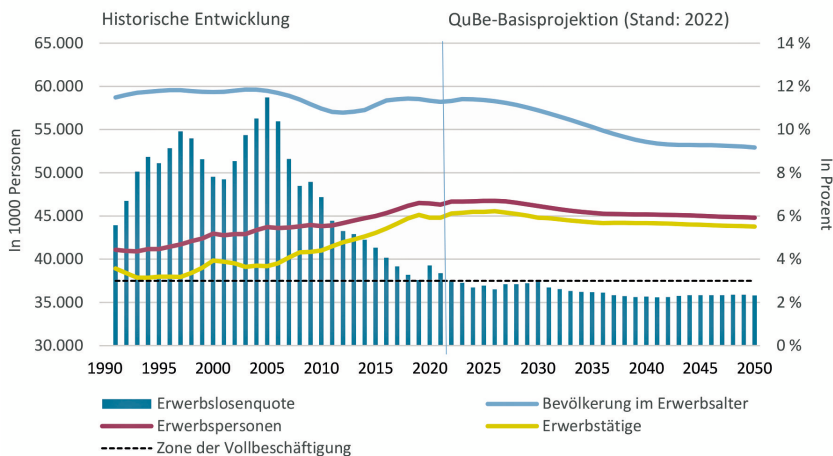
1.1 Die Arbeitsmarktsituation

Die jüngsten Veröffentlichungen des QuBe-Projektes zum Arbeitsmarkt belegen, dass „*Fachkräfteengpässe*“ aktuell und auch in der mittleren Frist den Diskurs über den Arbeitsmarkt bestimmen (Zika et al., 2022). Die Zahl der Erwerbslosen, also jener Personen, die einen Arbeitsplatz besetzen wollen, aber dazu keine Möglichkeit erhalten, schrumpft (Abbildung 1). Die Lage wird gerade zu Beginn der 2020er-Jahre besonders herausfordernd, da die Erwerbslosenquote (Erwerbslose im Verhältnis zu den gesamten Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose)) unter 3 % sinkt. Dies bedeutet im Grunde, dass ein neu eingerichteter Arbeitsplatz (z. B. im Gesundheitswesen) nur besetzt werden kann, wenn gleichzeitig ein anderer, bereits bestehender Arbeitsplatz (z. B. im verarbeitenden Gewerbe) nicht mehr besetzt wird. Entscheidend ist, dass diese Lage voraussichtlich kein kurzfristiger, sondern ein anhaltender Zustand ist.

Dabei berücksichtigt die gezeigte Projektion bereits positive Wanderungssalden zwischen Deutschland und dem Ausland in Höhe von durchschnittlich ca. 200 000 Personen im Jahr zwischen 2022 und 2050. Diese Wanderungsgewinne sind zum Projektionsbeginn aufgrund des russischen Angriffskrieges in der Ukraine höher als zum Projektionsende. Dennoch nimmt der Anteil an Personen nicht-deutscher Staatsbürgerschaft³ kontinuierlich zu: Von 12,7 % im Jahr 2020 steigt er auf 17,9 % 2040 und 19,6 % im Jahr 2050 an (Maier et al., 2022). Die in Abbildung 1 dargestellte Arbeitsmarktbilanz setzt also zugleich eine hohe Integrationsleistung und -bereitschaft voraus.

3 Das zugrunde liegende Bevölkerungsmodell unterscheidet aus Gründen der Datenverfügbarkeit zwischen Personen mit und ohne deutschen Pass. Ferner kann nur so die Wirkung eines geänderten Staatsbürgerschaftsrecht berücksichtigt werden.

Abbildung 1: Arbeitsmarktbilanz 1990 bis 2050, Projektionsbeginn 2022



Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle, Projektionswerte ab 2022

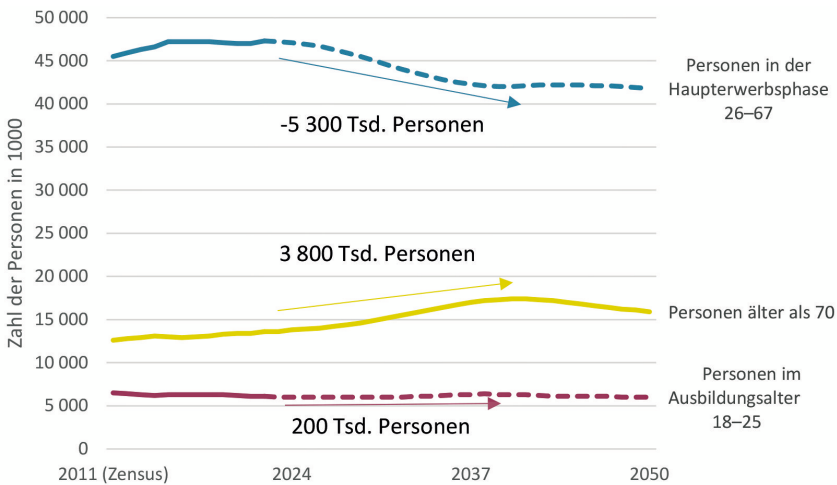
Für die größtenteils an Erwerbstätigkeit wachsenden GND-Branchen bedeutet die Arbeitsmarktsituation der Zukunft deshalb nicht nur, dass die Arbeitsbedingungen in den Branchen relativ zu ihrer vergangenen Entwicklung besser werden müssen, sondern sie müssen darüber hinaus auch attraktiver werden als jene in anderen Branchen der Volkswirtschaft, um offene Stellen besetzen zu können. Auch wenn altruistische Motive (vgl. Kapitel 5 in diesem Band) für viele ein wichtiger Grund für die Wahl eines Arbeitsplatzes sind (z. B. in der Pflege), wird das allein vielleicht nicht mehr reichen. Mitunter können auch Arbeitsbedingungen in Form ökonomischer Anreize ausschlaggebend sein (vgl. Kapitel 6 in diesem Band).

1.2 Die „demografische Zange“

Dass die demografische Entwicklung, welche die angespannte Arbeitsmarktlage insgesamt maßgeblich beeinflusst, ihre spezielle Dynamik in den GND-Branchen und -Berufen entfaltet, wird im Folgenden unter dem Stichwort *demografische Zange* diskutiert. Unter der demografischen Zange verstehen wir die gegensätzliche Entwicklung von benötigten Leistungen der GND-Branchen zu der Zahl der Personen, die diese Leistungen potenziell erbringen können. Abbildung 2 zeigt diesen Zusammenhang: Die Zahl der Personen in der Haupterwerbsphase im Alter von 26–67 Jahren – ein

Alter, in dem zumeist eine Erwerbsbeteiligung angestrebt wird – schrumpft bis 2040 dramatisch. Trotz eines durchweg positiven Wanderungssaldos wird zurzeit ein Rückgang um 5,3 Mio. Personen (rund 11 %) bis 2040 erwartet. Aus dieser Bevölkerungsgruppe müssen alle Personen rekrutiert werden, die einen Arbeitsplatz im Inland besetzen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 2: Die demografische Zange: Entwicklung der Zahl von Personen in Ausbildungs-, Haupterwerbs- und Pflegephase



Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

Gleichzeitig nimmt die Zahl der Personen älter als 70 Jahre bis 2040 mit 3,8 Mio. Personen deutlich zu. Bei gleichbleibenden Pflegequoten und gleichbleibender Wahrscheinlichkeit zu erkranken nehmen die Herausforderungen der Branchen „Gesundheitswesen“ und „Heime und Sozialwesen“ somit zu. Zeitgleich ist aus demografischer Sicht keine Entlastung für „Erziehung und Unterricht“ zu erwarten. Die Zahl der Personen im Ausbildungsalter, die an einer Berufsausbildung teilnehmen bzw. ein Studium anstreben, bleibt unverändert. Dies bedeutet aber auch, dass sie als Absolvent:innen das Arbeitsangebot nicht erhöhen werden. Zudem nimmt der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund in der beruflichen und akademischen Ausbildung aufgrund der Wanderungsgewinne und des steigenden Anteils an Personen nichtdeutscher Staatsbürgerschaft zu. Gerade bei Auszubildenden und Studierenden ausländischer Nationalität sind die Abbruchquoten an den Bildungsstätten jedoch knapp doppelt so hoch wie

bei Gleichaltrigen deutscher Nationalität. Zur Steigerung des Fachkräfteangebots müssten diese gesenkt werden (Kalinowski & Maier, 2023), was eine besondere Herausforderung für die GND-Branche „Erziehung und Unterricht“ darstellt.

Im Ergebnis müssen somit insbesondere die GND-Branchen „Gesundheitswesen“ und „Heime und Sozialwesen“ ihre Zahl an Arbeitsplätzen bei Beibehaltung heutiger Arbeitsweisen ausdehnen und erleben dabei zunehmende Herausforderungen bei der Rekrutierung. Die Zahl der potenziell rekrutierbaren Personen schrumpft. Die Veränderungen der „heutigen Arbeitsweisen“ könnten daher einen Beitrag zur Verminderung der Rekrutierungs Herausforderungen leisten, wenn Arbeitsprozesse neu organisiert werden und digitale Arbeitsformen integriert werden. Wenn nicht, nimmt der „Zangendruck“ absehbar zu, sodass Leistungskürzungen und damit eine Reduktion an Arbeitsplätzen dann ein letzter Ausweg sind.

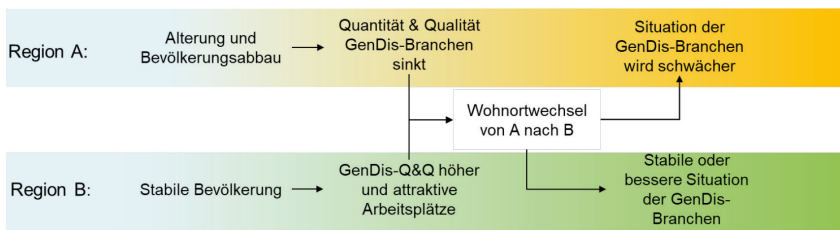
1.3 Die „demografische Zange“ in den Regionen

Das Gros der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen hat einen starken Personenbezug (vgl. Kapitel 2 in diesem Band). Das bedeutet, dass Leistungsempfänger:innen und Leistungsersteller:innen aufgrund des hohen Maßes an Interaktionsarbeit in der Regel regional an den Ort gebunden sind, an dem die Leistungserbringung stattfindet. Ferner unterscheiden sich die Arbeitsmarktsituation (Abbildung 1) und die *demografische Zange* (Abbildung 2) regional. Aus diesen drei Faktoren folgt eine Dynamik, die – wie sich zeigt – zu einer unterschiedlichen Versorgung der Regionen mit gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungsberufen führen kann. Sogar Polarisierungstendenzen sind theoretisch erwartbar.

Abbildung 3 stellt den Mechanismus dar, welcher zu einer stärkeren regionalen Polarisierung führen könnte. In einer Region A besteht eine besonders hohe Alterung der Gesellschaft: Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt werden die GND daher überproportional stark beansprucht – die Zahl der Leistungsersteller:innen ist aber nur unterdurchschnittlich vorhanden (*demografische Zange*). Die Qualität der Leistungen ist nur schwierig zu halten und die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten werden zunehmend angespannter, weil entsprechende (Personal-)Ressourcen nicht zur Verfügung stehen (vgl. Kapitel 6 in diesem Band). Dies kann sich darin ausdrücken, dass Vertretungen nicht geplant werden können, zu viele Personen betreut werden müssen oder eine Aussicht auf Besserung der

Arbeitsbelastung nicht gegeben ist. Das wird die eine oder den anderen dazu bewegen, über alternative Beschäftigungsmöglichkeiten auch an anderen Orten nachzudenken. Insbesondere dann, wenn der ausgeübte Beruf auch der gewünschte Beruf ist und entsprechende Arbeitsplätze fast überall angeboten werden. Für Personen, die mit ihrer Situation nicht zufrieden sind, bietet es sich an, in die Region B zu wechseln, die aufgrund einer unterdurchschnittlich ausgeprägten *demografischen Zange* bessere Arbeitsbedingungen bietet. Für Leistungsempfänger:innen wird angenommen, dass sie nicht in gleichem Maße mobil sind und zumindest nicht zeitgleich, allenfalls zeitverzögert umziehen. In der Region B ist die Zahl der zu Betreuenden relativ zur Zahl der Leistungserbringer:innen geringer, Vertretungen funktionieren und die Aussichten sind besser. Die Folge eines Wechsels des Arbeitsplatzes von A nach B, der in der Regel (wegen des starken Personenbezugs und der damit notwendigen Arbeit vor Ort und nicht im Homeoffice) auch mit einem Umzug verbunden ist, führt zu einer weiteren Verschärfung des Unterschiedes zwischen den Regionen A und B: Erwerbsfähige wechseln nach B, aber die Arbeitskräftebedarfe bleiben in A. Aus der Sicht der Region B verbessert sich die Lage: Die Erwerbsfähigen nehmen zahlenmäßig zu und der Arbeitskräftebedarf kann befriedigt werden. Auch andere Teile der regionalen Ökonomie (z. B. Einzelhandel) werden wegen der größeren Bevölkerungszahl gestärkt. Aus Sicht der Region A wird die Lage noch angespannter mit negativen Wirkungen auch auf die übrigen Teile der regionalen ökonomischen Lage. Die Arbeitsmarktlagen in Region A und B werden unterschiedlicher.

Abbildung 3: Denkbare Mechanismus für die Polarisierung von Regionen



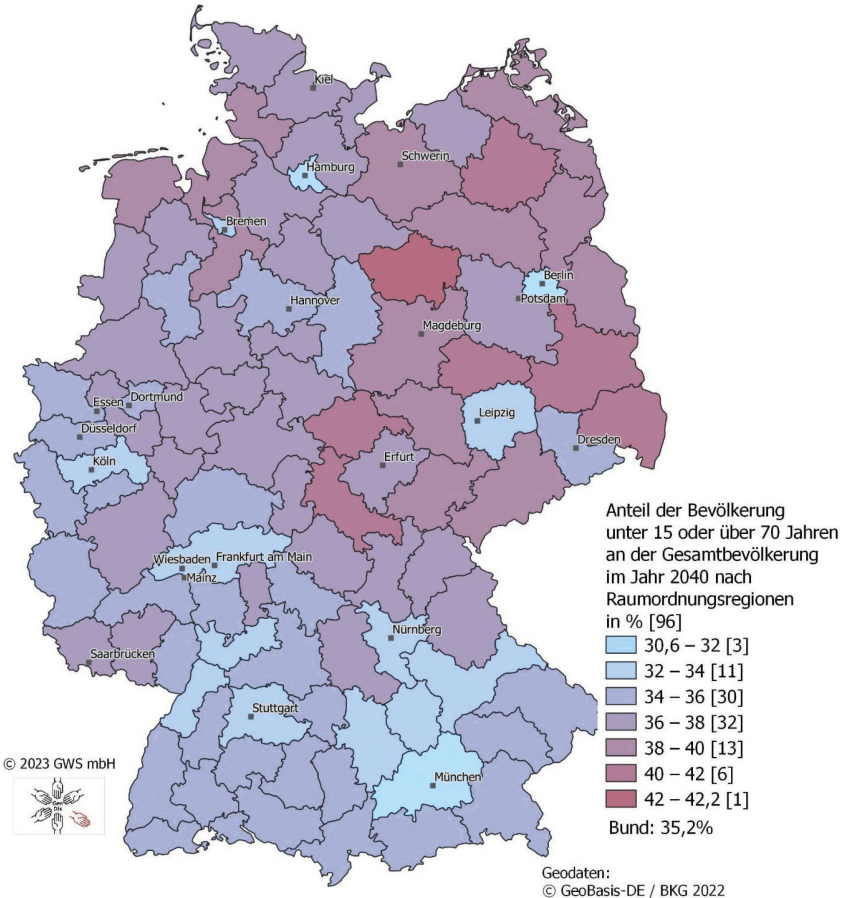
Quelle : Wolter & Bernardt (2021), S. 6

Setzt der beschriebene Prozess der Polarisierung ein, ist er nur mit hohem Aufwand wieder zu stoppen, da sich mit jeder Abwanderung aus A nach B die Schere zwischen den Regionen weiter öffnet, was die Unterschiede der

Attraktivität der Arbeitsbedingungen zwischen beiden Regionen angeht. Die regionalen Disparitäten nehmen infolgedessen zu. Schlimmstenfalls bilden sich Inseln der Attraktivität heraus. Zudem entstehen Pfadabhängigkeiten: Ist eine Person bzw. Familie erst einmal umgezogen, ist ein baldiger Rückzug schon aufgrund der damit verbundenen Kosten nicht zu erwarten.

Ausgangspunkt für eine solche Scherenbewegung ist die demografische Veränderung. Auf der Ebene der 96 deutschen Raumordnungsregionen wird der Anteil der unter 15-Jährigen und der über 70-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2040 dargestellt (Abbildung 4). Die Bevölkerungsprojektion fußt auf der QuBe-Basisprojektion der 7. Welle. Im Jahr 2040 ist der Anteil der benannten Bevölkerungsgruppen im Bund 35,2 %. Deutlich davon abweichend ist die Lage in den ostdeutschen Raumordnungsregionen sowie an der Nordseeküste. Die Regionen um die Städte Berlin und Leipzig fallen hingegen mit niedrigen Anteilen auf, ebenso die Ballungsräume Hamburg, Bremen und München.

Abbildung 4: Anteil der unter 15-Jährigen und der über 70-Jährigen an der Bevölkerung insgesamt im Jahr 2040 für Raumordnungsregionen



Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle, eigene Berechnung und Darstellung

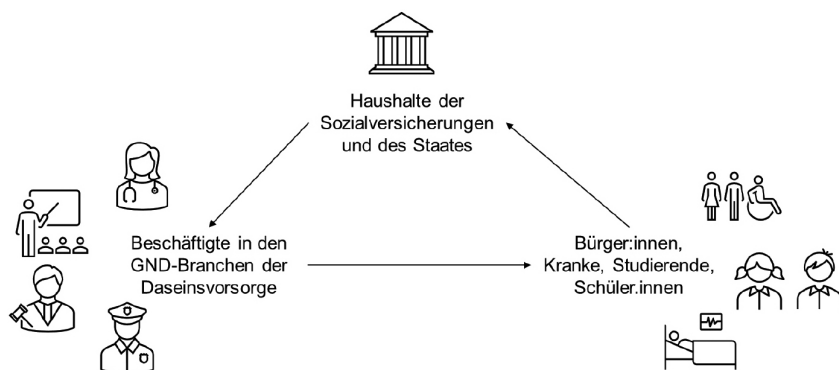
Es kann also davon ausgegangen werden, dass das Auseinanderlaufen von Bedarf und guten Arbeitsbedingungen in ländlichen Raumordnungsregionen und insbesondere in solchen im Osten und an der norddeutschen Küste wahrscheinlicher wird. Gegenbewegungen sind nicht ausgeschlossen (vgl. Kapitel 6 in diesem Band). Die demografische Lage in der Region und die damit verbundenen Verschiebungen der Arbeitsbedingungen be-

schreiben einen langfristigen Trend, der kurzfristig durch außerordentliche Belastungen (z. B. im Kontext der COVID-19-Pandemie) durchbrochen werden kann.

1.4 Das „Dreiecksverhältnis“

Unter dem Stichwort „Dreiecksverhältnis“ wird hier verstanden, dass Leistungsempfänger:innen (Kranke, Pflegebedürftige, Bürger:innen, Schüler:innen, Studierende) sowie Leistungserbringer:innen (Personal in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen, Ämtern und Schulen) in keinem sonst üblichen Austauschverhältnis von Leistung und Gegenleistung stehen (Abbildung 5). Vielmehr ist der Staat, also die Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, als Intermediär zwischengeschaltet. Er sammelt Steuer- und Beitragszahlungen entsprechend der geltenden Steuergesetze und Beitragsverpflichtungen von den Bürger:innen ein und entlohnt das Personal in den Einrichtungen gemäß der geltenden Regeln und stellt Infrastruktur und Arbeitsmaterialien (z. B. Gebäude, Medikamente) bereit. So ist die Gruppe der Leistungsempfänger:innen kleiner als die Gruppe derjenigen, die die Mittel aufbringen. Eine dezentrale Leistungs-/Gegenleistungsbeziehung ist zugunsten einer sozialen und damit zentralen Beziehung gewichen. Der Sozialversicherungsgedanke wird hier sichtbar.

Abbildung 5: Das Dreiecksverhältnis „Beschäftigte – Bürger – Staat“



Quelle: eigene Darstellung

Deutlich wird das Dreiecksverhältnis anhand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes. Insbesondere die Input-Output-Rechnung (Sonnenburg et al., 2021, S. 6) zeigt unmittelbar, dass die Leistungsbezahlung ausschließlich vom Staat erbracht wird. Lediglich in der Branche „Heime und Sozialwesen“ kommen weniger als 70 % der Zahlungen vom Staat. Hier gibt es einen nennenswerten Beitrag privater Haushalte (privater Anteil an der Finanzierung eines Pflegeplatzes) und sozialer Einrichtungen.

Wegen des Fehlens einer unmittelbaren Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung können die Leistungsempfänger:innen auch nur mittelbar auf die Qualität der Leistungen Einfluss nehmen. Auch kann die Würdigung einer erbrachten Leistung nur mittelbar erfolgen. Es bleibt nichts anderes als das „Klatschen auf Balkonen“, wie zu Beginn der COVID-19-Pandemie als Dank für die Leistung des Personals in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen.⁴ Gleichzeitig ist es aus Sicht des Staates eine extreme Herausforderung, die sonst dezentral erfolgende Gestaltung von Preissetzungen und Normungen zentral zu leisten. Dies wird an den einstigen Bemühungen sichtbar, mehr Markt im Gesundheitswesen zu etablieren (Fallpauschalen) sowie an der in den 2020er Jahren zu erwartenden Neujustierung, die mit „Vorhalteleistungen“ und Fallpauschalen einen Mittelweg zwischen Markt und Vorsorgeverpflichtung versucht (Lauterbach, 2022). Aus der Sicht der Sozialversicherungspflichtigen und Steuerzahler:innen ergibt sich das Problem, dass einerseits die Zahlungen möglichst gering bleiben sollen, solange es keinen Leistungsbezug gibt und andererseits ein Leistungsbezug mit hohen Erwartungen einhergeht. Diese hybride Sicht der Bürger:innen bleibt eine Herausforderung für die staatliche Regulierung und deren Legitimierung in demokratischen Prozessen.

2. Zukünftige Entwicklungen der GND-Branchen und ökonomische Arbeitsbedingungen

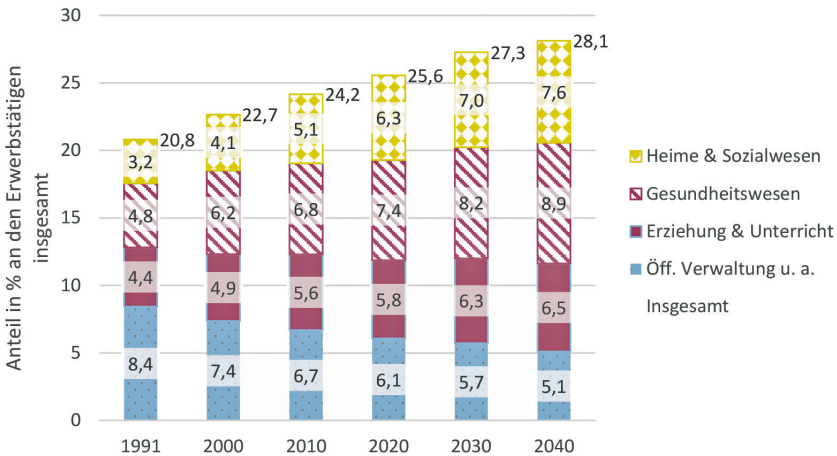
In diesem und dem folgenden Abschnitt werden die Daten und die Modellergebnisse der QuBe-Basisprojektion der 7. Welle zur Entwicklung der Arbeitsplätze, der dort herrschenden Arbeitsbedingungen (soweit durch

4 In den GND-Branchen ist der Grad der (monetären) Anerkennung auf der einen und Beeinflussung/Vorteilsnahme auf der anderen Seite schmal. Dies gilt nicht nur für Beamte, sondern auch für Pflegekräfte (vgl. Privatinstitut für Transparenz im Gesundheitswesen GmbH, 2023)

Zahlen messbar) und der Angebotsseite des Arbeitsmarktes (Abschnitt 4) ausgewertet. Die Modellergebnisse geben einen Überblick über die zukünftigen Entwicklungen, die sich ergeben, wenn sich tradierte Verhaltensweisen der Akteure (Haushalte, Unternehmen und Staat) fortsetzen. Es zeigen sich Anknüpfungspunkte für politisches Handeln, sofern die projizierten Ergebnisse nicht den politisch gesteckten Zielen oder Erwartungen entsprechen. Im Folgenden werden die Ergebnisse zur Erwerbstätigkeit in Köpfen und die ökonomischen Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit und Löhne) zusammenhängend dargestellt.

Von 1991 bis 2020 hat sich die Zahl der *Erwerbstätigen* in den GND-Branchen von 8,1 Mio. Personen auf 11,5 Mio. Personen um fast 3,5 Mio. Personen gesteigert. Es wird bei einem Fortschreiben bisheriger Trends und Verhaltensweisen (QuBe-Basisprojektion, 7. Welle) erwartet, dass in den kommenden 20 Jahren eine weitere Mio. Erwerbstätige hinzukommen bzw. benötigt werden. Damit steigt der Anteil der GND-Branchen an allen Erwerbstätigen von 25,6 % im Jahr 2020 auf 28,1 % 2040 (Abbildung 6). Nur die Branche „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung“ trägt nicht zum Anteilszuwachs bezogen auf die Gesamtwirtschaft bei – sie zeigt vielmehr kontinuierliche Anteilsverluste (Abbildung 6). Die geringsten Anteilsgewinne (+1,4 Prozentpunkte 1991 bis 2020 und +0,7 P.p. bis 2040) verbucht die Branche „Erziehung und Unterricht“ und die stärksten (+3,1 P.p. 1991 bis 2020 und +1,3 P.p. bis 2040) „Heime und Sozialwesen“. Über den gesamten Zeitraum (1991 bis 2040) zeigt sich bei „Heime und Sozialwesen“ eine Verdopplung. Der Anstieg des Anteils bei „Erziehung und Unterricht“ enthält auch die Nachfrage nach Weiterbildungsleistungen für Unternehmen und privaten Schulungsangeboten, die in den kommenden Jahren auch unabhängig vom demografischen Trend weiter zunehmen. Zudem sind die Anteilsgewinne der GND-Branchen nach 2025 auch von der insgesamt zurückgehenden Zahl an Erwerbstätigen insgesamt geprägt und damit von dem Rückgang der Arbeitsplätze in anderen Branchen.

Abbildung 6: GND-Branchen im Vergleich: Anteil der Zahl der Erwerbstätigen gemessen in Personen an der Gesamtwirtschaft, historisch von 1991 bis 2020 und erwartet bis 2040



Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

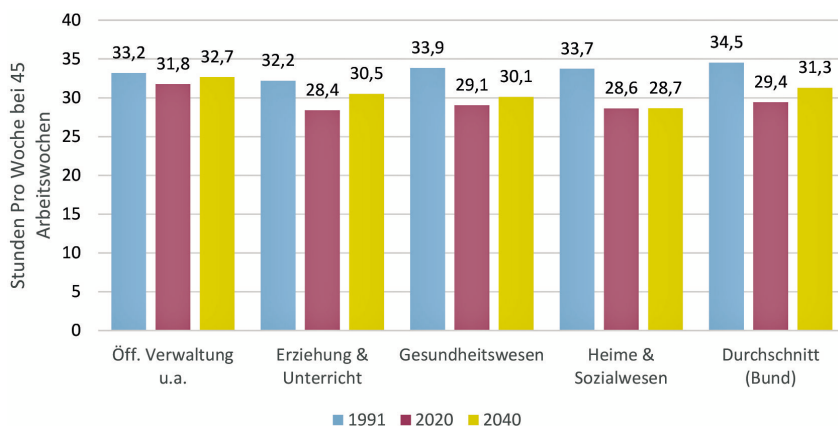
Die Zahlen in Abbildung 6 beziehen sich auf die Erwerbstätigen gemessen in „Köpfen“ und nicht auf den Umfang der Arbeitszeit. Nimmt die Arbeitszeit pro Person ab, bedarf es einer größeren Zahl an erwerbstätigen Personen. Damit ist die Arbeitszeit pro Person ausschlaggebend dafür, ob z. B. die Zahl an Absolvent:innen ausreicht, um die hinzukommenden Bedarfe zu decken. Angesichts des immer häufiger geäußerten Wunsches nach einem ausbalancierten Verhältnis von Arbeit und Privatem ist die Arbeitszeit aber auch ein wichtiger Indikator für die Arbeitsbedingungen in einer Branche.

Zwischen 1991 und 2020 sind die jährlich gearbeiteten *Stunden* pro Erwerbstätigen in den GND-Branchen bei einem gleichzeitigen Anstieg an Arbeitsplätzen deutlich zurückgegangen und liegen im Jahr 2020 nur in der öffentlichen Verwaltung über dem Bundesdurchschnitt von 1324 Stunden pro Jahr. Allerdings ist das Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie verzerrt. Für die Zukunft ist von einem wieder leicht steigenden Vollzeitanteil auszugehen: Das schrumpfende Arbeitsangebot führt zu Engpässen und damit zu steigender Entlohnung. Daher wird im Modell ein Anstieg der durchschnittlichen Jahresarbeitsstunden pro Erwerbstätigen auf 1408 Stunden bis 2040 unterstellt. Zuletzt wurden so viele Stunden im Jahr 2010 gearbeitet. Der unterstellte Anstieg auf 1408 Stunden pro Jahr

bedeutet, dass der Zuwachs an benötigten Arbeitskräften noch größer wäre als in Abbildung 6, falls es nicht gelingt, die *Jahresarbeitszeiten* nach 2020 wieder zu steigern.

Um die Jahresarbeitszeiten besser einordnen zu können, erfolgt eine vereinfachte Umrechnung auf Wochenarbeitszeiten. Dazu werden sechs Wochen Urlaub und eine Woche Krankheit unterstellt, sodass sich 45 Arbeitswochen ergeben. Pro Woche werden bei einem Anstieg der Jahresarbeitszeit auf 1408 h/a im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt +1,9 h im Jahr 2040 mehr gearbeitet als 2020 (31,3 h pro Woche) (Abbildung 7).

Abbildung 7: GND-Branchen im Vergleich: Wöchentliche Arbeitszeit der Erwerbstätigen bei 45 Arbeitswochen, in Stunden 1991, 2020 und erwartet bis 2040

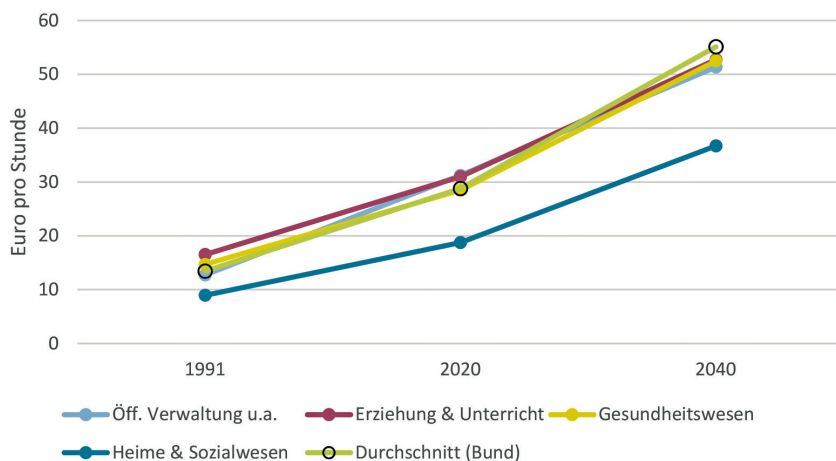


Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt ist von 1991 bis 2020 ein Rückgang um 5,1 h festzustellen. Abbildung 7 zeigt zudem, dass die Arbeitszeiten in der öffentlichen Verwaltung 2020 die höchsten unter den GND-Branchen sind und über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegen. In den Vergleichsjahren liegen die Stundenzahlen pro Woche unter dem Durchschnitt. Bemessen in Stunden pro Woche hat sich die Arbeitszeit in der Branche „Heime und Sozialwesen“ am stärksten zwischen 1991 bis 2020 reduziert (-5,1 h). Insgesamt bremst die Entwicklung der Arbeitszeiten in der Zukunft die Entwicklung der zusätzlich benötigten Arbeitskräfte.

Neben der Arbeitszeit ist auch die Entlohnung pro Stunde eine wichtige Komponente der ökonomischen Arbeitsbedingungen. In den GND-Branchen sind die *Stundenlöhne* in Euro, die nur für Arbeitnehmer:innen erhoben werden und nicht für die Selbstständigen, in Höhe und Dynamik mit dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt vergleichbar – mit Ausnahme der schlechter gestellten Branche „Heime und Sozialwesen“ (Abbildung 8).⁵ Mit Blick auf die absoluten Stundenlöhne fällt diese Branche in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter zurück, obwohl die relativen Lohnsteigerungen mit einem durchschnittlichen Zuwachs von 3,4 % pro Jahr zwischen 2020 und 2040 hier am höchsten ausfallen. Im Bundesdurchschnitt werden 3,3 % erreicht. Die Lohnsteigerungen in der Branche „Heime und Sozialwesen“ müssten also noch wesentlich höher sein, um die bestehende Lücke zu schließen und nicht absolut zurückzufallen.

Abbildung 8: GND-Branchen im Vergleich: Stundenlöhne in Euro 1991, 2020 und erwartet bis 2040



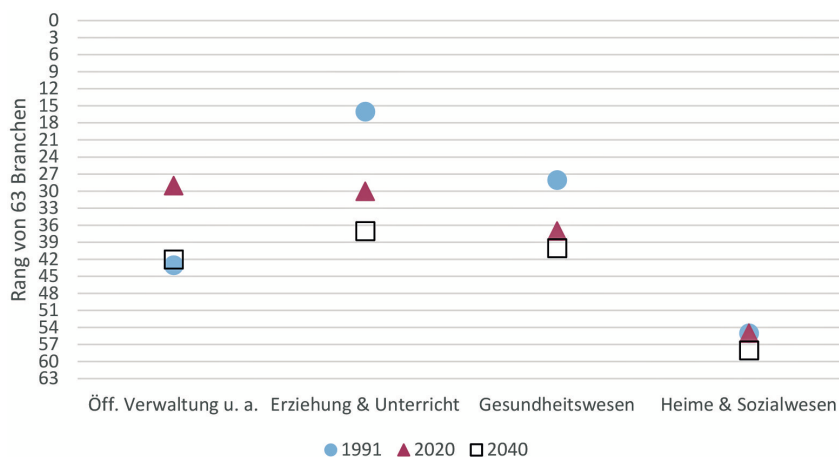
Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

Werden die Stundenlöhne der in der QuBe-Basisprojektion vorliegenden 63 Branchen nach Rängen sortiert (Rang 1 = höchster Stundenlohn),

5 Allerdings besteht innerhalb von Branchen eine bedeutende Einkommensheterogenität zwischen Berufen, vgl. Kapitel 4 in diesem Band. In der Branche „Heime und Sozialwesen“ spielen im Gegensatz etwa zum Gesundheitswesen hochqualifizierte und -bezahlte Berufsgruppen eine geringere Rolle.

liegen die GND-Branchen fast alle im mittleren Drittel. 2020 liegt die öffentliche Verwaltung auf Rang 29, Erziehung und Unterricht auf 30 und das Gesundheitswesen auf Rang 37. Auch hier zeigt sich wieder, dass die Branche „Heime und Sozialwesen“ deutlich abfällt – sie liegt zu allen betrachteten Zeitpunkten um den Rang 55, d. h. im unteren Drittel der Verteilung. Seit 1991 sind die durchschnittlichen Löhne in Erziehung und Unterricht und im Gesundheitswesen merklich gestiegen – die öffentliche Verwaltung konnte in diesem Zeitraum aufholen. Ab 2020 bis 2040 fällt sie – zusammen mit den übrigen GND-Branchen – im Vergleich zu den Löhnen in Nicht-GND-Branchen wieder zurück. Hier deutet sich bereits an, dass die Lohnfindung anders als in anderen Branchen üblich, nicht anhand der Wertschöpfung bzw. der Gewinnsituation erfolgt bzw. erfolgen kann. Das Dreiecksverhältnis (Abbildung 5) verhindert einen solchen Zusammenhang. Es sind vielmehr die Haushaltslage der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen bzw. die Wertschöpfung der GND-Branchen für die Lohnfindung ausschlaggebend.

Abbildung 9: Rang der Stundenlöhne in Euro 1991, 2020 und erwartet bis 2040. GND-Branchen im Vergleich zu den übrigen Branchen



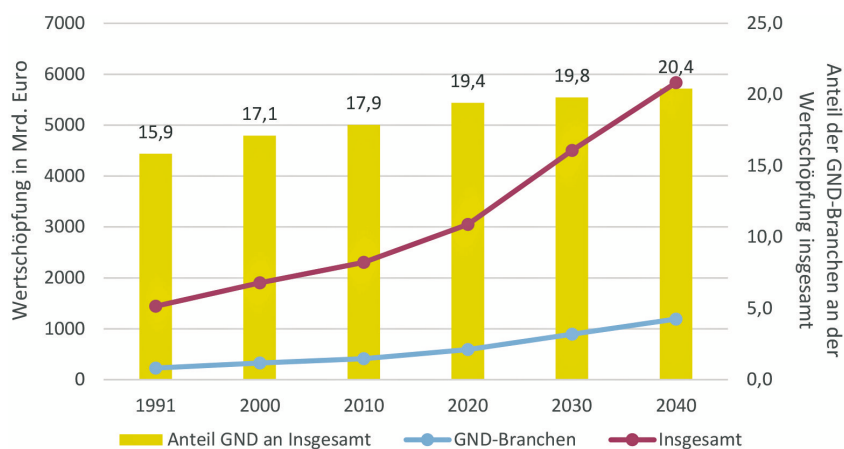
Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

Die Wertschöpfung einer Branche bzw. der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt einer Branche beschreibt in der Regel die Verteilungsmöglichkeiten und damit auch die Möglichkeit für Lohnzahlungen in einer Branche.

Die *Wertschöpfung* einer Branche ist üblicherweise als der Produktionswert (vereinfacht Umsatz) abzüglich der eingekauften Vorleistungen (vereinfacht Lieferungen und Leistungen) definiert. In den GND-Branchen ist eine solche Messung besonders schwierig, da ein am Markt realisierter Umsatz nicht ermittelt werden kann. Viele Leistungen (z. B. Instandhaltung städtischer Spielplätze) werden den Leistungsempfängern nicht direkt in Rechnung gestellt. Insofern kann hier kein Marktpreis gemessen werden. Das Statistische Bundesamt gibt dennoch die Wertschöpfung für sämtliche Branchen, also auch die GND-Branchen, an. Falls es keine weiteren Informationen gibt, orientiert sich die Wertschöpfung der GND-Branchen an der jeweiligen Lohnsumme, die gemessen werden kann.

Abbildung 10 zeigt auf Basis der vorliegenden Daten einen ständig wachsenden Anteil der Wertschöpfung der GND-Branchen an der Gesamtwirtschaft. Das gilt in Vergangenheit und Zukunft. Folglich tragen die GND-Branchen immer stärker zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die schwungvollere aktuelle und zukünftige Entwicklung ist den höheren Preissteigerungen und dem daraufhin höheren Preisniveau geschuldet, welche mit dem Krieg gegen die Ukraine und den veränderten Rohstoffzugängen zusätzlich Fahrt aufgenommen hat.

Abbildung 10: GND-Branchen im Vergleich: Wertschöpfung der GND-Branchen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft, in Mrd. Euro bzw. als Anteil historisch von 1991 bis 2020 und erwartet bis 2040

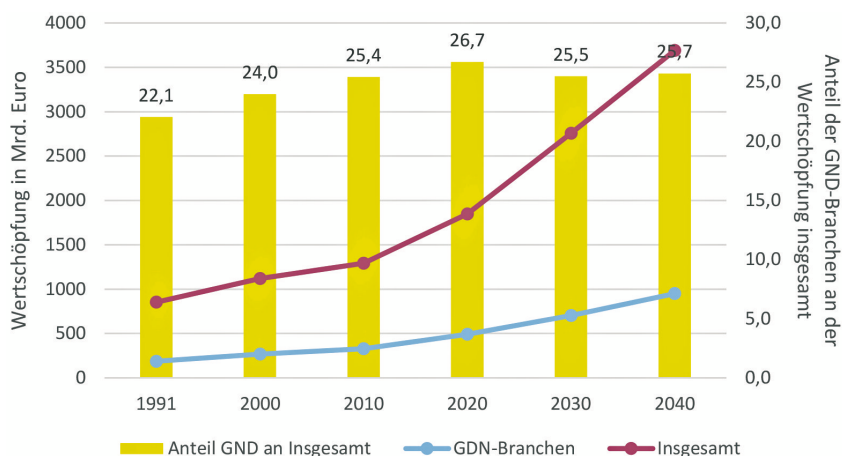


Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

Die Analyse der Wertschöpfung kann durch die Betrachtung der *Lohnsummen*, also der Summe der Lohnkosten einer Branche inklusive sämtlicher Lohnnebenkosten, ergänzt werden (Abbildung 11). Der Anteil der Lohnsummen der GND-Branchen an der Gesamtwirtschaft erreicht 2020 ein Maximum und fällt dann zurück. Diese Darstellung ist aufgrund der COVID-19-Pandemie verzerrt. 2020 wurden massive Personalanstrengungen unternommen, um der Krise Herr zu werden. Diese entfallen in den folgenden Jahren. Dennoch wird deutlich, dass die Lohnsummenanteile der GND-Branchen deutlich über ihren Wertschöpfungsanteilen (Abbildung 10) liegen. Da die Wertschöpfung der Volkswirtschaft insgesamt größer ist als die aggregierte Lohnsumme, fallen die GND bei der Wertschöpfung im Vergleich zu anderen Branchen zurück.

Über das „Dreiecksverhältnis“ werden die Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung im Wesentlichen über Beitragszahlungen aus den Lohneinkommen von Arbeitnehmer:innen, die nicht in GND-Branchen arbeiten, finanziert. Hinzu kommen Finanzierungen aus Steuermitteln. Die Modellergebnisse zeigen einerseits stagnierende Anteile der GND-Branchen an den Lohneinkommen (Abbildung 11). Das bedeutet, dass die Beitragsfinanzierung aus den Lohneinkommen nicht für eine weitere Umverteilung hin zu den GND-Branchen spricht. Da aber andererseits die Anteile der GND-Branchen an der Wertschöpfung weiter steigen (Abbildung 10), sind entsprechend Arbeitsproduktivitätssteigerungen in den GND-Branchen notwendig.

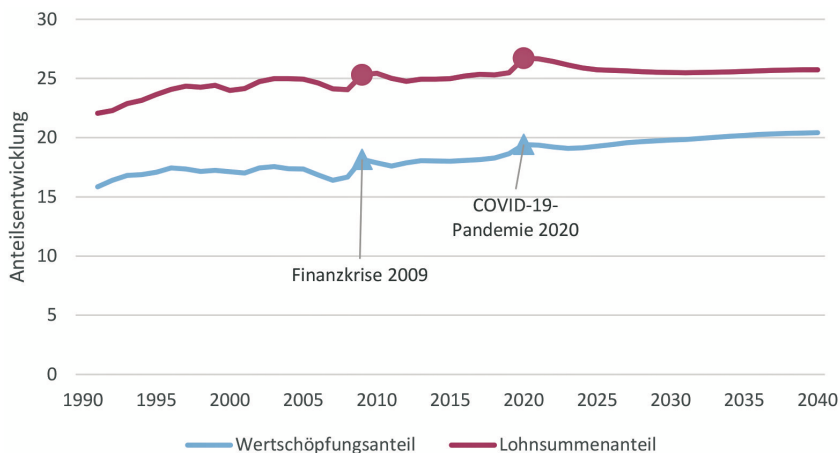
Abbildung 11: GND-Branchen im Vergleich: Lohnsummen der GND-Branchen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft, in Mrd. Euro bzw. als Anteil historisch von 1991 bis 2020 und erwartet bis 2040



Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

Besonders deutlich wird der Einfluss der *Arbeitsproduktivität* bei einer Betrachtung der kontinuierlichen Entwicklung der Anteilswerte der GND-Branchen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und der Lohnsummen (Abbildung 12). Wie bereits diskutiert, zeigt sich, dass die Entwicklung der Lohnsummenanteile 2020 durch die COVID-19-Pandemie deutlich nach oben verschoben wurden. Werden die Jahre der Pandemie aus der Betrachtung herausgenommen, bleibt der Anteil der GND-Branchen an der Lohnsumme insgesamt seit 2010 bis 2040 nahezu unverändert. Diese Normalisierung nach einer Krise, die bei der COVID-19-Pandemie noch in die erwartete zukünftige Entwicklung fällt, zeigt sich in der Vergangenheit auch nach der Finanzkrise 2009. Der Anteil an der Wertschöpfung der GND-Branchen ist kontinuierlich geringer, aber auch anders als der Anteil an der Lohnsumme kontinuierlich steigend. Diese Entwicklung setzt sich auch in Zukunft fort. Die Umverteilung stagniert, aber die Wertschöpfung nimmt anteilig zu: Der Arbeitseinsatz wird effizienter.

Abbildung 12: GND-Branchen im Vergleich: Anteile der GND-Branchen an der Wertschöpfung und der Lohnsumme im Vergleich, historisch von 1991 bis 2020 und erwartet bis 2040



Quelle: Statistisches Bundesamt, QuBe-Projekt 7. Welle

Die dargestellten zukünftigen Entwicklungen berücksichtigen nicht die Folgen steigender Verteidigungsausgaben, die auch jenseits des 100 Mrd. Euro Sondervermögens auf 2 % des Bruttoinlandsproduktes steigen sollen.⁶ Es kann also sein, dass auch das Personal im Verteidigungsbereich weiter aufgestockt wird. Ferner werden angesichts der beiden Zuwanderungsergebnisse der letzten 10 Jahre (Syrien, Ukraine) Bevölkerungsprojektionen bezogen auf die Außenwanderung immer schwieriger. In der Regel sind die zuwandernden Personen jünger als die Bestandsbevölkerung. Teilweise – so auch im Beispiel Ukraine – sogar sehr viel jünger (Studtrucker, Kalinowski, Schneemann, Söhnlein et al., 2022). Die Folge sind steigende Bedarfe an Erziehung und Unterricht über alle Bildungsstufen (inklusive Weiterbildung) hinweg. Im Ergebnis sind damit sowohl die Neuausrichtung der Verteidigung als auch mögliche zukünftige Wanderungsergebnisse hinzukommende Herausforderungen für die GND-Branchen. Zeitgleich könnten die höheren Mittelerfordernisse für die Verteidigung andere Ausgaben in Form von Zuschüssen aus Steuermitteln begrenzen.

6 Beim NATO-Gipfel in Vilnius (11. bis 12. Juli 2023) haben sich die NATO-Mitgliedstaaten zum 2%-Ziel (Anteil am Bruttoinlandsprodukt) bekannt (vgl. Bundesministerium der Verteidigung, 2023).

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die GND-Branchen im Zeitverlauf immer höhere Beschäftigtenanteile stellen und die Arbeitszeiten in den Branchen entsprechend der Annahmen wieder steigen. Dabei ist die Entwicklung der Entlohnung eher verhalten. Bezogen auf die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist zwar die Wertschöpfung anteilig steigend, die Lohnanteile aber stagnierend.

Offen ist damit die Frage, welche Leistungen von den Berufsausübenden der GND-Branchen erwartet werden, insbesondere auch in ihrer regionalen Verteilung, um dem Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse nach § 72 Abs. 2 GG nahezukommen. Sollen die Leistungen der GND-Branchen verbessert werden bzw. erhöhen sich die Ansprüche an die Dienstleistungen, dann bedarf es gerade wegen der persönlichen Kontakte zwischen Beschäftigten und Bürger:innen bei gleicher Arbeitsorganisation zusätzliches Personal. Das bedeutet dann auch eine stärkere Umverteilung – die Lohnanteile der GND-Beschäftigten an der Gesamtwirtschaft müssten steigen. Sollte dies bei gleichem oder gesteigertem Leistungsniveau ausbleiben, müsste die Leistungserstellung effizienter werden. Eine solche Entwicklung ergibt sich in der QuBe-Basisprojektion allerdings nur durch eine weiter voranschreitende Digitalisierung und einen deutlichen Abbau von Erwerbstätigen in der öffentlichen Verwaltung. Gleichzeitig ist für eine solche Entwicklung notwendig, dass die Lohnentwicklungen in den GND-Branchen verhalten bleiben. Das wird aber angesichts der Engpässe immer schwieriger. Gerade in der Branche „Heime und Sozialwesen“ bestehen erhebliche Aufholnotwendigkeiten. Es zeigt sich eines von vielen Dilemmata: Eine bessere Versorgung schafft Arbeitsplätze, bedarf aber eines zunehmenden Umverteilungswillens. Ein Ausweg kann eine Entkopplung sein, die durch Produktivitätsfortschritte erreicht werden kann. Das steht aber einer dezentralen Leistungserbringung in der Fläche (z. B. Krankenhäuser, Pflegeheime vor Ort) entgegen.

3. Entwicklung des Fachkräfteangebotes

Die oben geschilderten Ergebnisse der QuBe-Basisprojektion zeigen: Die demografische Entwicklung führt zu einem zunehmenden Bedarf an Erwerbstätigen in den Branchen „Heime und Sozialwesen“ und im „Gesundheitswesen“. Gleichzeitig stagniert jedoch die Zahl der jungen Erwachsenen, die für eine Ausbildung oder ein Studium bereitstehen (*demografische Zange*). Ob die Anzahl an Fachkräften ausreicht, um die wachsende Er-

werbstätigenachfrage der Branchen zu befriedigen, hängt somit im Wesentlichen vom Berufswahlverhalten der jungen Generationen ab. Bildung und Qualifizierung ist in Deutschland entlang des Berufsprinzips organisiert (Maier, 2021) und wird nicht spezifisch für Branchen ausgebildet. Im Folgenden wollen wir deshalb die Qualifizierungstrends für die Berufsgruppen nach der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) betrachten, die für die GND-Branchen einschlägig sind (vgl. Kapitel 2 in diesem Band).

Tabelle 1: Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen in den GND-Berufen im Jahr 2019

Berufsgruppe der KldB 2010	Ohne Berufsabschluss	Mit Berufsabschluss	Fortbildung/ Fachschule/ FH-Diplom/ Bachelor	Masterabschluss Universität/ Promotion	Insgesamt
532 Polizeivollzugs-, und Kriminaldienst, Gerichts-, Justizvollzug	11 %	31 %	53 %	5 %	100 %
731 Rechtsberatung, -sprechung und -ordnung	3 %	20 %	14 %	63 %	100 %
732 Verwaltung	9 %	37 %	43 %	10 %	100 %
811 Arzt- und Praxishilfe	11 %	57 %	30 %	2 %	100 %
813 Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe	10 %	30 %	57 %	3 %	100 %
814 Human- und Zahnmedizin	0 %	1 %	3 %	96 %	100 %
816 Psychologie und nicht-ärztliche Psychotherapie	1 %	5 %	17 %	78 %	100 %
817 Nicht-ärztliche Therapie und Heilkunde	4 %	17 %	68 %	11 %	100 %
821 Altenpflege	20 %	42 %	34 %	4 %	100 %
831 Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege	6 %	25 %	59 %	10 %	100 %
841 Lehrtätigkeit an allgemeinbildenden Schulen	1 %	6 %	12 %	82 %	100 %
842 Lehrtätigkeit für berufsbildende Fächer, betriebliche Ausbildung und Betriebspädagogik	2 %	14 %	34 %	50 %	100 %
843 Lehr- und Forschungstätigkeit an Hochschulen	1 %	11 %	18 %	71 %	100 %
844 Lehrtätigkeit an außerschulischen Bildungseinrichtungen	3 %	19 %	34 %	45 %	100 %

Berufsgruppe der KldB 2010	Ohne Berufsabschluss	Mit Berufsabschluss	Fortbildung/ Fachschule/ FH-Diplom/ Bachelor	Masterabschluss Universität/ Promotion	Insgesamt
GND-Berufe insgesamt	7 %	27 %	40 %	25 %	100 %
<i>Volkswirtschaft insgesamt</i>	14 %	44 %	29 %	13 %	100 %

Quelle: Mikrozensus und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes; Berechnungen des QuBe-Projektes, 7. Welle – inklusive Personen in Bildung

Tabelle 1 stellt die Erwerbstätigen der ausgewählten GND-Berufsgruppen der KldB 2010 nach höchstem erreichten beruflichen Abschluss im Jahr 2019 dar. Der höchste berufliche Abschluss lässt nicht zwingend auf das Anforderungsniveau der Tätigkeit schließen (siehe unten in Abbildung 13). Dennoch lassen sich Qualifikationsmuster der entsprechenden Berufe ablesen. Im Jahr 2019 waren rund 9,06 Mio. Personen in GND-Berufen beschäftigt. Fast zwei Drittel davon hatten einen Abschluss der höherqualifizierenden Berufsbildung (Aufstiegsfortbildung) oder einen akademischen Abschluss. Damit sind die Erwerbstätigen in den GND-Berufen im Schnitt höher qualifiziert als die Erwerbstätigen der Volkswirtschaft insgesamt: Hier gelten nur rund 42 % als hochqualifiziert (siehe Tabelle 1). Die GND-Berufe können, was Neurekrutierung angeht, damit stärker von den Akademisierungstendenzen im Bildungsverhalten der Bevölkerung profitieren als andere Berufe.

Für die Bestimmung des zukünftigen Fachkräfteangebots nach erlerntem Beruf sind sowohl die Entwicklung des Neuangebots aus dem Bildungssystem als auch die Abgänge in den Ruhestand von Interesse. Zur Fortschreibung des Neuangebots in Köpfen ist wesentlich,

1. ... mit welcher Wahrscheinlichkeit junge Erwachsene von den allgemeinbildenden Schulen oder außerhalb des Bildungssystems in die berufsbildenden Schulen und Hochschulen übergehen.
2. ... mit welcher Wahrscheinlichkeit eine begonnene Ausbildung oder ein Studium erfolgreich abgeschlossen wird.
3. ... welche berufliche Spezialisierung sie auf ihrem Qualifikationsniveau ergreifen
4. ... und mit welcher Wahrscheinlichkeit nach der Ausbildung / dem Studium am Erwerbsleben teilgenommen wird.

Die Modellierung des Arbeitsangebots nach Berufen im QuBe-Projekt ist ausführlich in Kalinowski (2023) beschrieben. Im Wesentlichen werden die Übergangsquoten des letzten Beobachtungsjahres (2019 für die Basisprojektion der 7. Welle) zwischen den Ausbildungsstätten für die Zukunft

konstant gehalten. Die Veränderung der Schulabgängerinnen und -abgänger nach Schulabschluss wirken sich damit direkt auf die Berufswahl aus: Abiturientinnen und Abiturienten wählen häufiger ein Studium als eine Ausbildung. Die fachlichen Spezialisierungsmöglichkeiten unterscheiden sich zwischen dem beruflichen und akademischen Bildungsweg. Auch bei den Erfolgsquoten in den Bildungsstätten wird der Status quo konstant gehalten. Da in der Modellierung jedoch nach Geschlecht und Nationalität differenziert werden kann, verändern unterschiedliche soziodemografische Zusammensetzungen der sich Bildenden auch die Erfolgsquoten in den Ausbildungsstätten. Gerade Jugendliche ausländischer Nationalität haben in den berufsbildenden Schulen fast doppelt so hohe Abbruchquoten wie die deutschen Jugendlichen. Die Zunahme Jugendlicher ausländischer Nationalität führt damit bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen zu einem Anstieg nicht formal beruflich Qualifizierter (Kalinowski & Maier, 2023).

Für die fachliche Spezialisierung innerhalb des Bildungswesens lassen sich Trends innerhalb eines Qualifikationsniveaus feststellen. So hat der Anteil an Dienstleistungsberufen in der Vergangenheit sowohl im beruflichen als auch akademischen Ausbildungszweig zugenommen (Maier, 2021). Diese Trends werden für die Zukunft fortgeschrieben. Für die Verrentung ist das Alter der Erwerbspersonen entscheidend. Aufgrund der allgemeinen Höherqualifizierung im Laufe der vergangenen Jahrzehnte sind es überproportional Personen mit einer beruflichen Qualifizierung, die in den Ruhestand übergehen, wohingegen weniger akademisch Qualifizierte den Arbeitsmarkt verlassen als neu qualifizierte aus dem Bildungssystem hinzukommen.

Tabelle 2 zeigt die Erwerbspersonen von 2020 bis 2040 nach erlerntem Beruf (Berufsgruppe der Klassifikation der Berufe 2010) – untergliedert nach dem Nettoneuangebot aus dem Bildungssystem und dem Ausland und den aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Personen. Das Nettoneuangebot gibt die Anzahl der neu aus dem Bildungssystem und Ausland hinzukommenden Personen wieder, abzüglich der aus dem Beruf abwandernden bzw. in den Bildungsbereich eintretenden Personen. Die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Personen sind diejenigen, die sich altersbedingt keine Erwerbstätigkeit mehr suchen. Wir sehen, dass sich die Anzahl der Erwerbspersonen zwischen 2020 und 2040 in der Gesamtwirtschaft um rund 1,12 Mio. Personen reduziert. Das Angebot an erlernten Fachkräften in den GND-Berufen erhöht sich hingegen um rund 265 000 Personen. Es ist somit davon auszugehen, dass das Arbeitsangebot bei einer Fortschreibung der bisherigen Trends in der Berufswahl der Bedarfsentwicklung folgt.

Tabelle 2: *Nettoneuangebot und aus dem Erwerbsleben ausscheidende Erwerbspersonen 2020 bis 2040, in 1000 Personen*

Jahr	2020	2040			Differenz Erwerbspersonen 2020-2040
		Erwerbspersonenbestand	Nettoneuangebot an Erwerbspersonen aus dem In- und Ausland	Aus Erwerbsleben ausgeschieden (kumuliert seit 2020)	
Berufsgruppe der KldB 2010					
532 Polizeivollzugs-, und Kriminaldienst, Gerichts-, Justizvollzug	142	61	70	133	-9
731 Rechtsberatung, -sprechung und -ordnung	641	308	250	700	59
732 Verwaltung	1 032	384	499	918	-115
811 Arzt- und Praxishilfe	881	326	297	910	29
813 Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe	1 103	410	518	995	-108
814 Human- und Zahnmedizin	555	297	233	619	64
816 Psychologie und nicht-ärztliche Psychotherapie	154	117	46	224	71
817 Nicht-ärztliche Therapie und Heilkunde	382	193	128	447	65
821 Altenpflege	391	214	137	468	77
831 Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege	1 498	562	563	1 497	-1
841 Lehrtätigkeit an allgemeinbildenden Schulen	839	439	386	893	54
842 Lehrtätigkeit für berufsbildende Fächer, betriebliche Ausbildung und Betriebspädagogik	96	91	49	138	42
843 + 844 Lehr- und Forschungstätigkeit an Hochschulen und außerschulischen Bildungseinrichtungen	82	71	34	120	37
GND-Berufe insgesamt	7 796	3 481	3 208	8 061	265
<i>Volkswirtschaft insgesamt</i>	46 310	17 722	19 236	45 189	-1 121

Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes, Berechnungen des QuBe-Projektes, 7. Welle

Jedoch bestehen auch Unterschiede: Die Steigerung des Fachkräfteangebots ist vorwiegend auf die höhere Attraktivität des akademischen Bildungsweges zurückzuführen. Die Berufe der Verwaltung und „Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe“, welche nur zu geringen Teilen in den Hochschulen erlernt werden, verlieren hingegen an Erwerbspersonen. Das Neuangebot an Erwerbspersonen kann hier die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Personen nicht ersetzen. Rund 47 % (= 518 000/1 203 000) der im Jahr 2020 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Fachkräfte mit einem erlernten Beruf sind bis 2040 in den Ruhestand übergegangen. Auch in „Polizeivollzugs- und Kriminaldienst, Gerichts-, Justizvollzug“ und den Verwaltungsberufen ist der Anteil der in 20 Jahren Ruhestandsfähigen mit 48 % recht hoch. Hier folgt das Arbeitsangebot aber der Entwicklung auf der Bedarfsseite (vgl. Tabelle 3). Die Altenpflege ist im Vergleich zur „Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe“ eine Berufsgruppe, die erst in der jüngeren Vergangenheit durch den Ausbau der stationären Pflege an Bedeutung hinzugewonnen hat – somit sind die Beschäftigten auch tendenziell jünger. Hier werden nur 35 % der Erwerbspersonen mit einem entsprechend erlernten Beruf im Jahr 2020 den Arbeitsmarkt bis 2040 verlassen.

Ein hoher Ersatzbedarf zeigt sich auch bei den Lehrberufen: Bei der „Lehrfähigkeit für berufsbildende Fächer, betriebliche Ausbildung und Betriebspädagogik“ wird über die Hälfte der erlernten Lehrkräfte (51 %) im Jahr 2040 nicht mehr am Arbeitsmarkt partizipieren, bei den „Lehrfähigkeiten an allgemeinbildenden Schulen“ rund 46 %. Rein zahlenmäßig könnten Sie aber über das Neuangebot aufgefangen werden.

Für das Arbeitsangebot im Beruf ist neben der Wahl von Bildungsgängen auch entscheidend, ob die gelernten Fachkräfte im Anschluss eine Anstellung im erlernten Beruf suchen, oder ob sie alternative berufliche Karrierewege bevorzugen. Die berufliche Mobilität derer, die den Beruf bereits ausüben, ist in den „Humandienstleistungsberufen“ (vgl. Kapitel 8 in diesem Band) – aus unterschiedlichen Gründen (Maier, 2021) – relativ gering, sodass sich die Dynamik des Bildungssystems stark auf das tatsächliche Fachkräfteangebot überträgt.

Abbildung 13 verdeutlicht die Arbeitsmarktströme der Erwerbstätigen zwischen den GND- und Nicht-GND-Berufen im Betrachtungsjahr 2019. Rund 8,017 Mio. Erwerbstätige haben im Jahr 2019 ihren höchsten beruflichen Abschluss in einem GND-Beruf inne. Rund 74 % davon (5,9 Mio./8,0 Mio.) sind auch innerhalb eines GND-Berufs erwerbstätig. In Summe profitieren die GND-Berufe vom beruflichen Zustrom von Arbeitskräften

mene Engpässe und Rekrutierungsschwierigkeiten in den GND-Berufen begründen?

4. Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage

Um die Frage der Rekrutierungsschwierigkeiten zu beantworten, wird in Tabelle 3 die Entwicklung der Erwerbspersonen und der Erwerbstätigen von 2020 bis 2040 unter Berücksichtigung der beruflichen Mobilität gegenübergestellt. Wird einzig auf die Entwicklung der Erwerbspersonen geblickt, zeigt sich, dass das Arbeitsangebot für die GND-Berufe in Summe um rund 865 000 Personen bzw. 9 % zwischen 2020 und 2040 zunimmt. Das Wachstum des Arbeitsangebots betrifft bis auf „Polizeivollzugs- und Kriminaldienst, Gerichts- Justizvollzug“ und „Verwaltung“ alle GND-Berufsgruppen. In beiden Berufsgruppen zeigte sich oben bereits ein Rückgang bei den erlernten Fachkräften (Tabelle 2), allerdings kann dieser über Zugewinne von Arbeitskräften aus anderen Berufen verringert werden. Auch in „Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe“ zeigt sich eine Zunahme an Erwerbspersonen – obwohl die Anzahl qualifizierter Fachkräfte aus dem Bildungssystem langfristig abnimmt. Dieser Zuwachs ist vor allem einer geringeren Abwanderung qualifizierter Kräfte und einem Zustrom aus der Altenpflege zuzuschreiben. Die Altenpflege baut hierdurch weniger Fachkräfte auf, gewinnt jedoch auch über den Zustrom aus anderen Berufen in altenpflegerische Helfertätigkeiten (vgl. Kapitel 8, Tabelle 8 in diesem Band).

Tabelle 3: Erwerbstätige und Erwerbspersonen 2020 bis 2040 in GND-Berufen

Berufsgruppe KlDB 2010	Erwerbstätige in 1000 Personen			Erwerbspersonen in 1000 Personen			Differenz Erwerbspersonen / Erwerbstätige in Prozent		
	2020	2030	2040	2020	2030	2040	2022	2030	2040
532 Polizeivollzugs- und Kriminaldienst, Gerichts- und Justizvollzug	302	297	280	308	302	285	2,0 %	1,7 %	1,8 %
731 Rechtsberatung, -sprechung und -ordnung	330	331	327	337	351	353	2,1 %	6,0 %	8,0 %
732 Verwaltung	1 386	1 396	1 296	1 413	1 456	1 364	1,9 %	4,3 %	5,2 %
811 Arzt- und Praxishilfe	761	809	825	780	821	820	2,5 %	1,5 %	-0,6 %
813 Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe	1 221	1 444	1 550	1 247	1 339	1 419	2,1 %	-7,3 %	-8,5 %
814 Human- und Zahnmedizin	460	519	553	465	507	523	1,1 %	-2,3 %	-5,4 %
816 Psychologie und nicht-ärztliche Psychotherapie	91	128	174	93	122	150	2,2 %	-4,7 %	-13,8 %
817 Nicht-ärztliche Therapie und Heilkunde	393	451	481	402	450	459	2,3 %	-0,2 %	-4,6 %
821 Altenpflege	708	814	883	733	830	862	3,5 %	2,0 %	-2,4 %
831 Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege	1 837	2 074	2 111	1 880	2 037	2 055	2,3 %	-1,8 %	-2,7 %
841 Lehrtätigkeit an allgemeinbildenden Schulen	799	865	826	810	831	867	1,4 %	-3,9 %	5,0 %
842 Lehrtätigkeit für berufsbildende Fächer, betriebliche Ausbildung und Betriebspädagogik	206	207	211	210	215	226	1,9 %	3,9 %	7,1 %
843 Lehr- und Forschungstätigkeit an Hochschulen	350	357	376	362	426	474	3,4 %	19,3 %	26,1 %
844 Lehrtätigkeit an außerschulischen Bildungseinrichtungen	198	246	289	203	227	250	2,5 %	-7,7 %	-13,5 %
GND-Berufe insgesamt	9 041	9 938	10 183	9 242	9 914	10 107	2,2 %	-0,2 %	-0,7 %
<i>Volkswirtschaft insgesamt</i>	44 898	44 964	44 322	46 467	46 152	45 189	3,5 %	2,6 %	2,0 %

Quelle: BIBB-IAB Qualifikations- und Berufsprojektionen (www.qube-projekt.de), 7. Welle (Basisprojektion), Datenbankabruf aus dem QuBe-Datenportal (Bundesinstitut für Berufsbildung); www.qube-data.de

Eine mangelnde Attraktivität kann somit nicht die Hauptursache von Fachkräftengpässen in den GND-Berufen sein. Vielmehr zeigt sich, dass die Nachfrage nach Erwerbstätigen weitaus stärker wächst als das ebenfalls wachsende Arbeitsangebot. Gerade in den pflegerischen Tätigkeiten, aber auch in „Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege“, „Arzt- und Praxishilfe“ und den akademischen Berufen „Human- und Zahnmedizin“ sowie „Psychologie und nicht-ärztliche Psychotherapie“ bleibt das Angebotswachstum hinter dem steigenden Bedarf zurück. Bei nur leicht steigenden Wochenarbeitszeiten (Abbildung 7) reicht die Anzahl an Personen nicht aus, um die entstehende Nachfrage nach erzieherischen, pflegenden und heilenden Tätigkeiten im bisherigen Umfang zu erfüllen.

Bei Lehrtätigkeiten an allgemeinbildenden Schulen zeichnet sich ein „Schweinezyklus“ ab: Die demografischen Herausforderungen liegen – auch im Zusammenhang mit der Zuwanderung durch den Krieg in der Ukraine – in der mittleren Frist, das Arbeitsangebot nimmt jedoch erst langfristig zu. Personal für „Lehr- und Forschungstätigkeiten an Hochschulen“ kann unter Absolvent:innen der Geistes- und Naturwissenschaften rekrutiert werden, sodass es wahrscheinlich gilt, dass ausgeschriebene Stellen in der Forschung auch besetzt werden können. Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben sich auch in der Weiterbildung durch „Lehrtätigkeiten an außerschulischen Bildungseinrichtungen“.

Zusammenfassend sehen wir, dass die zukünftige Fachkräftesituation stark von der „demografischen Zange“ bestimmt wird. Die GND-Berufe scheinen durch ihr im Durchschnitt höheres Qualifikationsniveau in der Berufswahl und auch im Arbeitsleben attraktiv genug zu sein, um qualifizierte Fachkräfte zu binden. Obwohl sie Profiteure des Strukturwandels sind, reicht die Anzahl an erwerbsfähigen Personen aber nicht aus, um die Nachfrage nach Erwerbstätigen zu stillen. Insbesondere im pflegenden und heilenden Bereich nimmt die Nachfrage aufgrund der Alterung der Gesellschaft stark zu. Dies zeigt aber auch, dass die Lösung von Fachkräftengpässen nicht allein durch die Angebotsseite zu lösen ist. Wichtig wird sein, die Arbeitsprozesse kritisch zu prüfen, ob es nicht Potenzial für neue Organisationsformen oder neue technische Möglichkeiten gibt. Reichen solche Maßnahmen nicht aus, müssen wir uns zwangsläufig auch die Frage stellen, welche der heute erbrachten Leistungen im Gesundheitsbereich wir zukünftig noch erwarten können und dürfen.

5. Keine Zeit zu warten – Diskussion der Ergebnisse

Dieser Beitrag untersucht die strukturellen Herausforderungen, vor denen die Branchen und Berufe stehen, die gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen (GND) anbieten. Zu diesen Herausforderungen zählen das Missverhältnis von Angebot und Nachfrage, das sich durch die besondere Konstellation einer „demografischen Zange“ in den GND-Branchen ergibt. Darunter verstehen wir die gegensätzliche Entwicklung von zunehmenden Leistungen, welche die GND-Branchen aufgrund der Alterung der Gesellschaft erbringen müssen, und der demgegenüber unzureichenden Zahl der Personen, die diese Leistungen potenziell erbringen können. Hinzukommt, dass nicht nur die Entwicklung der Beschäftigtenanzahl hinter dem zunehmenden Bedarf an gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen zurückbleibt, sondern auch die Beitragszahler:innen, welche die Mittel für diese Leistungen aufbringen. Die Finanzierung der GND erfolgt überwiegend durch den Staat als Intermediär. Somit besteht keine unmittelbare Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung. Angesichts voraussichtlich angespannter Haushaltslagen und der strukturellen Herausforderungen wird der Staat zukünftig stärker moderieren müssen, welche Leistungen angesichts des Anspruchs gleichwertiger Lebensverhältnisse nach § 72 Abs. 2 GG (noch) erwartet werden können und welche finanziellen Folgen eine Erfüllung entsprechender Erwartungen hat.

Insbesondere bei pflegenden und heilenden Tätigkeiten zeichnen sich zukünftig Fachkräfteengpässe ab, die sich nicht allein durch eine Steigerung des Fachkräfteangebots heben lassen. Denn eine Fortschreibung bisheriger Trends im Bildungsverhalten, der Berufswahl und der beruflichen Mobilität zeigt, dass Berufe in den GND-Branchen bereits jetzt grundsätzlich attraktiv scheinen. Anteilsmäßig gewinnen GND-Berufe im Bildungssystem hinzu und sie profitieren auch durch berufliche Mobilität (vgl. Kapitel 9 in diesem Band). Aufgrund der insgesamt angespannten Arbeitsmarktlage ist aber fraglich, inwieweit durch Bildungsanstrengungen und Mobilität hier weitere Potenziale geschöpft werden können – zumal die Entlohnung für GND-Tätigkeiten langfristig voraussichtlich nicht weiter steigen wird. Die Justierung der Entlohnung in den GND-Branchen, geänderte Arbeitsorganisation und technische Neuerung sind gefordert.

Auswüchse der demografischen Zange zeigen sich bereits heute in der regionalen Verteilung (vgl. Kapitel 6 in diesem Band). Eine Möglichkeit der Fachkräftegewinnung ist die Zuwanderung bzw. Nicht-Abwanderung von Fachkräften aus bzw. ins Ausland, eine weitere Fachkräftepotenzialhebung

haben die GND-Berufe selbst in der Hand: In den Ausbildungsstätten sind die Abbruchquoten immer noch hoch – gerade unter Schülerinnen und Schülern ausländischer Nationalität in den Berufsbildenden Schulen (Kalinowski & Maier, 2023). Sie müssen auch unter dem Gesichtspunkt einer vermehrten Zuwanderung unbedingt gesenkt werden. Diese Integrationsleistung muss bei der Erziehung, aber auch bei den Lehrtätigkeiten in den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen erbracht werden.

Die Herausforderung für die GND-Branchen und Berufe wachsen in Zukunft eher, als dass sie zurückgehen. Dabei ist bereits heute abzusehen, dass es ohne Veränderungen tradierter Verhaltensweisen kaum gelingen wird, den Herausforderungen zu begegnen. Insbesondere Disparitäten zwischen Regionen nehmen sonst zu. Ein Problem sind die unterschiedlichen Fristigkeiten: Während die Beschäftigten auf Basis individueller Entscheidungen Beruf, Branche und Region angesichts einer guten Arbeitsmarktlage wechseln können, sind Gebietskörperschaften, welche die Arbeitsbedingungen an sich und vor Ort verändern können, eher an Abstimmungsprozesse und damit an längere Entscheidungswege gebunden. Darüber hinaus ist der Entscheidungsspielraum der öffentlichen Entscheidungsträger begrenzt, da nur über eine gesamthänderische Finanzierung individuelle Risiken und Bedarfe sichergestellt werden können. Sicher ist auch, dass sich die Lage nicht verändert. Gerade die Entscheidungswege der Gebietskörperschaften müssen an Dynamik zunehmen, wollen sie mit den individuellen Entscheidungen ihrer Bürgerinnen und Bürger schritthalten.

Die Anforderungen an die GND-Branchen nehmen zu. Verfahren sollen beschleunigt, den Herausforderungen eines Einwanderungslandes z. B. in den Schulen begegnet werden und das alles bei gleichzeitiger Verbesserung der Arbeitsbedingungen angesichts knapper werdender Mittel. So etwas kann nur mit deutlichen Effizienzsteigerungen gelingen, die z. B. die Digitalisierung ermöglichen könnte. Aber auch das hat einen Haken: Neue, digitale Verfahren müssen erprobt und eingeführt werden, gleichzeitig darf aber auch niemand ausgeschlossen werden (siehe Kapitel 7 in diesem Band).

Es wird schwer sein, das „Dreiecksverhältnis“ zwischen Staat, Leistungserbringer:innen und Leistungsempfänger:innen grundlegend zu verändern. Die im Jahr 2023 beginnende Diskussion um die Reform des Krankenhauswesens ist dabei nur ein Beispiel. Hilfreich ist sicherlich, wenn die Bedeutung öffentlicher Leistungen für die und den Einzelne:n in den Fokus öffentlicher Diskussionen rückt. Dabei sind Verständnis für die Lage und Vertrauen in die handelnden Personen wichtig.

Sicher ist, dass Arbeitsprozesse auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Welche Arbeiten können von wem ausgeführt werden? Wer muss z. B. die Dokumentationspflichten wahrnehmen? Kann die Erreichbarkeit von Einrichtungen durch besseren öffentlichen Nahverkehr verbessert werden? Bleibt alles wie es ist, sind zunehmende regionale Disparitäten die Folge.

Es ist viel zu tun und Abwarten ist keine Lösung, zumal unterschiedliche Interessenlagen (Beschäftigte, Leistungsempfänger:innen, Bürger:innen) berücksichtigt werden müssen. Es muss deshalb frühzeitig kommuniziert und moderiert werden, was zukünftig an Leistungen erwartet werden kann und welche finanziellen Folgen die Sicherstellung der Leistungserbringung hat. Zeitlich lange Entscheidungswege sind nicht geeignet, um aktuelle Probleme zu lösen. Nach langen Planungszeiten werden die Ergebnisse dieser Planungsprozesse auf stark veränderte neue Lagen treffen, sodass der erarbeitete Lösungsansatz und die neue Lage nicht mehr zusammenpassen. Schnelleres Entscheiden bei vereinfachten Prozessen mit einer höheren Fehlertoleranz und der Bereitschaft, Fehler zu korrigieren, ist gefragt.

6. Literatur

- Bundesministerium für Gesundheit. (2023). *Lauterbach: Wir sind uns einig, dass eine Krankenhausreform notwendig ist*. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/treffen-bund-laender-ag-23-02-23.html>
- Bundesministerium der Verteidigung. (2023): *Zweiter NATO-Gipfel im Zeichen des russischen Angriffskrieges*. <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/die-nato-staerke-und-dialog/nato-gipfel-2023-vilnius>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2023): *Fachkräfteland Deutschland: Unsere Maßnahmen und Vorhaben der Fachkräftesicherung*. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Fachkraeftesicherung-und-Integration/Fachkraefte-monitoring/fachkraefte-monitoring.html>
- Kalinowski, M. (2023). Modellierung der Angebotsprojektion nach Qualifikationsstufen und Berufen. In G. Zika, M. Hummel, T. Maier & M. I. Wolter (Hrsg.), *IAB-Bibliothek, 374. Das QuBe-Projekt: Modelle, Module, Methoden*. Bd. 374, S. 72–87. wbv Media. <https://www.wbv.de/shop/Das-QuBe-Projekt-Modelle-Module-Methoden-I73712>
- Grabbe, H., & Spiewak, M. (2022). *Karl Lauterbach: Die Widerstände werden gigantisch sein*. DIE ZEIT. <https://www.zeit.de/2022/52/karl-lauterbach-krankenhaus-reform-pflege?>
- Kalinowski, M., & Maier, T. (2023). *Verschenktes Fachkräftepotenzial. Die Abbruchquoten in den Ausbildungsstätten müssen verringert werden*. Bonn.

- Lehweiß-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). Göttingen. <https://www.gws-os.com/de/publikationen/alle-publikationen/detail/2021-arbeit-fuer-daseinsvorsorge-und-klimaschutz>
- Lehweiß-Litzmann, R., Krebs, B., Maier, T., Sonnenburg, A., Thobe, I., Vogel, B., & Wolter, M. I. (2020). Was sind gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen? Eine konzeptionelle Eingrenzung: Grundlagen des Projekts GenDis. *SOFI Working Paper*, 2020–20. Göttingen. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen an der Georg-August-Universität. <https://www.gws-os.com/de/publikationen/alle-publikationen/detail/2020-was-sind-gesellschaftlich-notwendige-dienstleistungen-eine-konzeptionelle-eingrenzung>
- Maier, T. (2021). *Die Anwendbarkeit des Erlernten in den wandelnden Bildungs- und Arbeitslandschaften der 1970er- bis 2000er-Jahre. Berichte zur beruflichen Bildung*. Verlag Barbara Budrich.
- Maier, T., Kalinowski, M., Zika, G., Schneemann, C., Mönnig, A., & Wolter, M. I. (2022). Es wird knapp: Ergebnisse der siebten Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2040. *BIBB Report*, 03/2022. <https://www.bibb.de/dienst/veroeffentlichungen/de/publication/show/18168>
- Privatinstitut für Transparenz im Gesundheitswesen GmbH. (2023): *Geschenke für Pflegekräfte*. Deutsches Pflegeportal. <https://www.deutsches-pflegeportal.de/magazin/darf-eine-pflegekraft-geschenke-annehmen>
- Sonnenburg, A., Thobe, I., & Wolter, M. I. (2021). Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen im Wirtschaftskreislauf: Auswirkungen auf Entgelthöhen und regionale Disparitäten der Beschäftigung. *GWS Discussion Paper*, 2021/2. Osnabrück. <https://papers.gws-os.com/gws-paper21-2.pdf>
- Studtrucker, M., Kalinowski, M., Schneemann, C., Söhnlein, D., & Zika, G. (2022). QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. *IAB-Discussion Paper*, 19/2022. Nürnberg. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <https://iab.de/publikationen/publikation/?id=12664130>
- Wolter, M. I., & Bernardt, F. (2021). Situation der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in Südniedersachsen. *GWS Discussion Paper*, 2021/1. Osnabrück. <https://papers.gws-os.com/gws-paper21-1.pdf>
- Zika, G., Hummel, M., Maier, T., & Wolter, M. I. (Hrsg.). (2023). *Das QuBe-Projekt. Modelle, Module, Methoden*.
- Zika, G., Schneemann, C., Zenk, J., Kalinowski, M., Maier, T., Bernardt, F., Krinitz, J., Mönnig, A., Parton, F., Ulrich, P., & Wolter, M. I. (2022). Fachkräftemonitoring für das BMAS – Mittelfristprognose bis 2026. *Forschungsbericht*, 602. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb602-fachkraeftemonitoring-fuer-das-bmas.html>