

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sicherstellen

Damit wir krisenfest bleiben – in Zeiten des Coronavirus und danach

Einschätzungen des GenDis-Projektes



Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung: Anja Sonnenburg, Ines Thobe

Bundesinstitut für Berufsbildung: Bennet Krebs

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen: Dr. René Lehweß-Litzmann

Impressum

AUTOR*INNEN

Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung:

Anja Sonnenburg

Tel: +49 (541) 40933-297, E-Mail: sonnenburg@gws-os.com

Ines Thobe

Tel: +49 (541) 40933-291, E-Mail: thobe@gws-os.com

Bundesinstitut für Berufsbildung:

Bennet Krebs

Tel: +49 (228) 107-2254, E-Mail: krebs@bibb.de

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen:

Dr. René Lehweß-Litzmann

Tel: +49 (551) 52205-26, E-Mail: rene.lehwess@sofi.uni-goettingen.de

TITEL

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sicherstellen. Damit wir krisenfest bleiben – in Zeiten des Coronavirus und danach

VERÖFFENTLICHUNGSDATUM

© GWS mbH Osnabrück, April 2020

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers/der Verfasser und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der GWS mbH wider.

HERAUSGEBER DER GWS DISCUSSION PAPER SERIES

Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH

Heinrichstr. 30

49080 Osnabrück

ISSN 1867-7290

Das Bundesministerium des Innern nennt sie kritische Infrastrukturen, die Europäische Union kennt Dienstleistungen des allgemeinen Interesses, manche sprechen von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen. Hinter diesen Konzepten steht, bei allen Unterschieden im Detail, ein Konsens, dass bestimmte Branchen bzw. Wirtschaftsbereiche für das Funktionieren unserer Gesellschaft unverzichtbar sind. Ein britisches Autorenkollektiv (s. u.) hat diese Bereiche kürzlich unter den Begriff der „Fundamentalökonomie“ gefasst. Die Bereitstellung bestimmter Güter und Dienstleistungen muss zu jeder Zeit gewährleistet sein, weil grundlegende Bedarfe der Bevölkerung sonst nicht gedeckt werden. In Krisenzeiten wie der aktuellen können diese Bedarfe stark zunehmen, sodass insbesondere das Gesundheitssystem extrem gefordert ist.

Bereits seit Längerem ist bekannt, dass es um die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten u. a. in der Pflege und in den Krankenhäusern nicht zum Besten steht. Die Löhne entsprechen oftmals nicht der Verantwortung und den Belastungen der Beschäftigten an ihren Arbeitsplätzen. Die Arbeit am Gemeinwohl hat in den letzten Jahren vielerorts an Attraktivität verloren, was die Bereitstellung notwendiger Dienstleistungen gefährdet. Dies ist das Thema unseres Projekts „Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sicherstellen: Ist Arbeit am Gemeinwohl attraktiv?“ (GenDis), das seit November 2019 vom Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und der GWS durchgeführt wird. Finanziert wird das Projekt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Diese Kurzmitteilung bietet einen kurzen Überblick über das Thema.

WELCHE BEREICHE SIND KRITISCH? ZUR DEFINITION GESELLSCHAFTLICH NOTWENDIGER DIENSTLEISTUNGEN

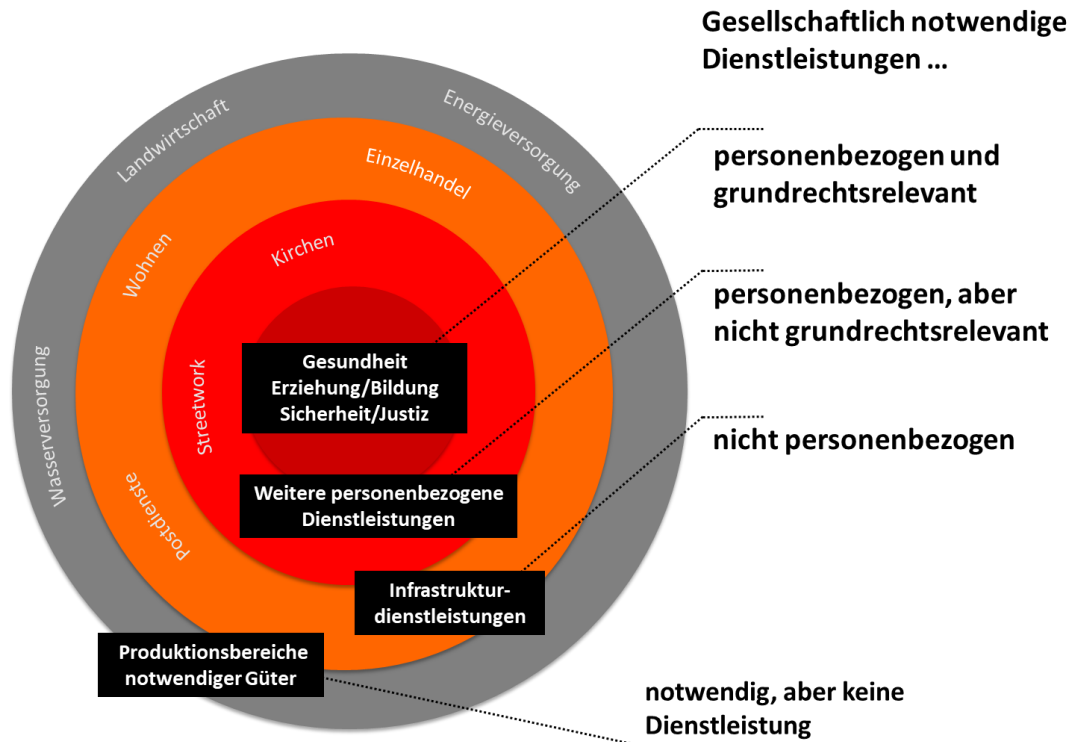
Ein funktionierendes Gemeinwesen, individuelle Teilhabe und die Bewältigung von Krisen – all das ist ohne die erfolgreiche Erbringung von Dienstleistungen in bestimmten kritischen Bereichen nicht denkbar. Zur Definition dieser Bereiche liegen verschiedene, sich überschneidende und ergänzende Konzepte vor. Wir lehnen uns bei unserer Begriffsabgrenzung an das Konzept der Fundamentalökonomie (Foundational Economy Collective 2019)¹ sowie das der „gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen“ (vgl. Hilbert et al. 2013)² an. Im Fokus unseres Projekts stehen Dienstleistungen, die nah am Menschen erbracht werden müssen und dabei hohen Qualitätsanforderungen unterliegen. Hierzu zählen im besonderen Maße Dienstleistungen im Gesundheitswesen, in Erziehung und Bildung sowie Sicherheit und Justiz. Diese Dienstleistungen tragen zur Einhaltung staatlich garantierter

¹ Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Suhrkamp Verlag: Berlin.

² Hilbert, J., Bienzeisler, B. & Becka, D. (2013): Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren. Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen. WISO Diskurs. Friedrich Ebert Stiftung. November 2013.

Grundrechte sowie zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entscheidend bei. Beispielhaft ist an die Tätigkeiten der Polizisten, der Rettungsanitäter oder der Lehrer zu denken. In der Abbildung stehen solche Dienstleistungen entsprechend im Zentrum.

Abbildung 1: Bereiche gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen



Quelle: eigene Abbildung

Es gibt aber noch weitere Bereiche in denen Dienstleistungen gesellschaftlich notwendig sind und als „Frontline-Arbeit“ erbracht werden, d. h. direkt an Kund*innen, Klient*innen oder Patient*innen verrichtet werden, z. B. die Soziale Arbeit und die Arbeit der Kirchen. Im Vergleich zu den im engsten Sinne als notwendig markierten Dienstleistungen haben sie jedoch keine herausgehobene Grundrechtsrelevanz. Sie stehen daher im zweitinnersten Ring der Abbildung.

Dienstleistungen, die Infrastruktur bereitstellen, z. B. im Wohnungswesen oder in der Telekommunikation, sind ebenfalls bedeutsam für das Gemeinwohl und fallen in die Kategorie der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen im weiteren Sinne. Darüber hinaus gibt es Wirtschaftsbereiche, die lebensnotwendige Güter für die Gesellschaft produzieren. Sie sind zwar keine Dienstleistungen im Sinne der volkswirtschaftlich geprägten, offiziellen Wirtschaftszweiggliederung, aber dennoch kritisch für die Versorgung der Bevölkerung.

DIE AKTUELLE BESCHÄFTIGUNGSLAGE – EINE KURZE EMPIRIE

Nicht nur in Zeiten des neuartigen Coronavirus erbringen Beschäftigte des Gesundheitswesens einen bedeutenden Teil der für unsere Gesellschaft notwendigsten Dienstleistungen. Wie stellt sich ihre Beschäftigungssituation aktuell dar? Für eine überblickhafte Analyse zum Gesundheitswesen werden im Folgenden Beschäftigungszahlen der Bundesagentur für Arbeit ausgewertet.

Tabelle 1: Kennzahlen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Gesundheitswesen und in der Gesamtwirtschaft, Stand: Juni 2019

	Beschäftigte	Wachstum der Beschäftigung	Beschäftigte Frauen	Beschäftigte in Teilzeit
	Anteil an Gesamtwirtschaft	Innerhalb der letzten fünf Jahre	Anteil an Beschäftigten in dem Bereich	
Gesundheitswesen*	8 %	+11 %	80 %	42 %
Gesamtwirtschaft	100 %	+11 %	40 %	29 %

* Wirtschaftszweig 86 der Klassifikation des Statistischen Bundesamts 2008 (Krankenhäuser, Arztpraxen und anderweitige Tätigkeiten im Gesundheitswesen wie z. B. der Hebammen oder der Heilpraktiker*innen)
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung

8 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, also über 2 Millionen Personen, setzen sich in Deutschland beruflich für die Gesundheit der Bevölkerung ein (vgl. Tabelle 1). Auf ihnen lastet derzeit die größte Verantwortung im Kampf gegen die Corona-Pandemie. Der Anteil der beschäftigten Frauen ist in diesen Dienstleistungen mit einem Anteil von 80 % zudem besonders hoch. Speziell weibliche Beschäftigte stehen vor der Herausforderung, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, sodass es bei den Beschäftigten im Gesundheitswesen – wie in der aktuellen Krisensituation – schnell zu Doppelbelastungen kommen kann. Um Abhilfe zu schaffen, organisieren viele Bundesländer daher Notbetreuungsgruppen für die Kinder der Beschäftigten in diesen Tätigkeiten (epd et al. 2020)³. Nicht immer trifft dieses Angebot jedoch den Bedarf der Beschäftigten (Friedmann & Jüttner 2020)⁴.

Trotz der fortschreitenden Alterung unserer Gesellschaft ist die Beschäftigung im Gesundheitswesen in den vergangenen Jahren im Vergleich zur Gesamtwirtschaft nur durchschnittlich stark aufgebaut worden. Ob der Personalbestand somit ausreichend erhöht wurde, um für die wachsende Morbidität und für plötzlich auftretende Gesundheitskrisen

³Evangelischer Pressedienst (epd), Reuters, Deutsche Presse-Agentur (dpa) (2020): Corona-Vorsichtsmaßnahme. Schulen und Kitas dicht – ein Überblick. ZDF, Ressort Politik, 14.03.2020 – 12:07. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-schulschliessung-100.html>, abgerufen am 02.04.2020.

⁴Friedmann, J. & Jüttner J. (2020): Notbetreuung in Kindergärten und Schulen: Alle zu Hause. Der Spiegel, Ressort Panorama, 02.04.2020 – 05:07. <https://www.spiegel.de/panorama/coronavirus-warum-so-wenige-eltern-die-notbetreuung-nutzen-a-1b31cd2d-5f1b-4c5c-b6a5-15bd043b5de2>, abgerufen am 02.04.2020.

gewappnet zu sein, ist fraglich, da die Zahl älterer Personen bereits in den letzten fünf Jahren anteilig an der Bevölkerung und insgesamt zugenommen hat.

Die vergleichsweise hohe Teilzeitquote unter den Beschäftigten im Gesundheitswesen deutet daraufhin hin, dass zumindest theoretisch ein hohes Potenzial zur Ausweitung vieler Stellen besteht. Inwiefern dieses Potenzial tatsächlich erschließbar ist, hängt jedoch stark von der Attraktivität der Arbeitsplätze, dem Interesse der Teilzeit-Beschäftigten und den Anforderungen der Arbeitgeber*innen ab.

Damit bleibt die Frage offen, ob Quantität und Qualität der Beschäftigung ausreichend sind, um die gesellschaftlich notwendigsten Dienstleistungen sicherzustellen. Weitere Forschung hierzu schließt sich im Projektverlauf an.

GESELLSCHAFTLICH NOTWENDIGE DIENSTLEISTUNGEN UND ZUKÜNFTIGE KRISENRESILIENZ – IST DIE BEREITSTELLUNG DEMOGRAFISCH BEDINGT GEFÄHRDET?

Nicht nur die Nachfrage nach gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen verändert sich, sondern mit dem demografischen Wandel auch das Arbeitskraftangebot für sie. Viele Branchen müssen angesichts des Alters ihrer Beschäftigten und bevorstehender Verrrentungswellen besondere Maßnahmen treffen, um Auszubildende und Seiteneinsteiger zu gewinnen. Die Dienstleistungsbranchen, die attraktive Arbeitsplätze bieten und damit nachkommende Generationen von Arbeitsmarktteilnehmer*innen anziehen können, sind auf zukünftige Krisen – die der Corona-Pandemie gleichen könnten – und verbundene Nachfragesteigerungen tendenziell besser vorbereitet.

Das Gesundheitswesen weist im Branchenvergleich einen Besatz mit unter 25-jährigen Beschäftigten auf, der nur geringfügig über dem Durchschnitt liegt (vgl. Tabelle 2). Dies könnte damit zu tun haben, dass es in dieser Branche zahlreiche Tätigkeiten gibt, die mit anerkannter Berufsausbildung ausgeübt werden können (69 % der Beschäftigten). Der Akademisierungsgrad ist unter den Beschäftigten der Branche dennoch überdurchschnittlich.

Die Zahl der Beschäftigten in der Altersgruppe der in naher Zukunft in den Ruhestand tretenden 55–65-Jährigen ist unterdurchschnittlich. Auch dies muss jedoch noch kein Entwarnungssignal sein, denn womöglich sind die Bedingungen in diesen Bereichen derzeit so gestaltet, dass die Arbeit für ältere Beschäftigte weniger attraktiv bzw. schwer leistbar ist, so dass der Weg in die Altersrente relativ früh eingeschlagen wird. In diesem Fall würde die Branche viel Potenzial verlieren, zukünftig ein krisensicheres Angebot ihrer Dienstleistungen sicherstellen zu können. Auch im Bereich der Demografie sind demnach Anstrengungen zur Untersuchung der Krisenresilienz der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen nötig.

Tabelle 2: Jüngste und älteste Altersgruppen sowie Qualifikation der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Gesundheitswesen und in der Gesamtwirtschaft, Stand: Juni 2019

Beschäftigte	Altersgruppe 55–65 Jahre	Altersgruppe unter 25 Jahre	Mit anerkannter Berufs- ausbildung	Mit akademischer Bildung
Anteil an allen Beschäftigten in dem Bereich				
Gesundheitswesen*	19 %	11 %	69 %	19 %
Gesamtwirtschaft	20 %	10 %	61 %	17 %

* Wirtschaftszweig 86 der Klassifikation des Statistischen Bundesamts 2008 (Krankenhäuser, Arztpraxen und anderweitige Tätigkeiten im Gesundheitswesen wie z. B. der Hebammen oder der Heilpraktiker*innen)
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung

AUSBLICK

Wie kann das Angebot an Dienstleistungen, die für unsere Gesellschaft am notwendigsten sind, sichergestellt werden? Auch angesichts der Corona-Krise – aber nicht nur – beschäftigt uns dieses Thema intensiv. Die Corona-Krise lenkt den Blick auf einen lange vernachlässigten, aber zu jeder Zeit höchst relevanten Bereich unseres Wirtschaftslebens.

Die in diesem Papier angerissenen Fragen zur Krisenresilienz der Dienstleistungen weisen auf Problemlagen hin. Für die Zukunft ist weitere Forschung dringend angezeigt. Bislang besteht nur wenig Gewissheit hinsichtlich der gebotenen Maßnahmen, um gesellschaftliche notwendige Dienstleistungen und die gesellschaftliche Versorgung sicherzustellen.

Insofern stellen sich mitunter folgende Fragen: Welche Ressourcen müssen wir für die Bereitstellung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen einsetzen? Wie hoch fällt die Nachfrage überhaupt aus – in Krisenzeiten wie der jetzigen Corona-Pandemie und in Nicht-Krisenzeiten? Regionale Unterschiede sind dabei unbedingt im Blick zu halten.

Das Gros der in systemrelevanten Berufen Tätigen verfügen über einen beruflichen Abschluss, weswegen auch die Frage der Attraktivität von Ausbildungsberufen sowie der Beitrag beruflicher Bildung in diesem Zusammenhang relevant sind (Helmrich et al. 2020⁵).

Neben der reinen Quantität ist zudem die Motivationslage entscheidend: Sind die Bedingungen gegeben, dass z. B. Pfleger*innen ihre Arbeit – so gut es ihnen möglich ist – verrichten? Gerade in Krisenzeiten, die extreme Herausforderungen bereithalten, sind persönlicher Einsatz und Motivation der Dienstleistungserbringenden unverzichtbar. Bisherige Forschung hat gezeigt, dass die unmittelbaren sozialen Interaktionen am Arbeitsplatz eine

⁵ Helmrich, R., Kalinowski, M. & Braun, U. (2020): Bedeutung und Beitrag der Berufsbildung in der Krise – nicht nur in der Krise brauchen wir Berufe, die helfen und Strukturen erhalten. Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bonn.

wichtige Rolle spielen, ebenso die Möglichkeiten der Mitsprache in Bezug auf Mittel und Ziele der Arbeit.

Das Projekt „Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sicherstellen: Ist Arbeit am Gemeinwohl attraktiv?“ forscht zu diesen und weiteren Fragestellungen. Antworten erscheinen regelmäßig via Beiträgen in Veröffentlichungen und Konferenzen.

Folgen Sie uns für aktuelle Nachrichten auf unseren Webseiten:

Projekt GenDis

<http://www.sofi-goettingen.de/projekte/gesellschaftlich-notwendige-dienstleistungen-sicherstellen-ist-arbeit-am-gemeinwohl-attraktiv/projektinhalt/>

<http://www.sofi-goettingen.de>

<https://www.gws-os.com/>

<https://www.bibb.de/>