

# Soziale Dienstleistungen als „sicherer Hafen“ für gute Beschäftigung

JOSS STEINKE, BENJAMIN FEHRECKE-HARPKE

Fachkräftemangel, niedrige Löhne, harte Arbeitsbedingungen und Überlastung sind sehr häufig zentrale Begriffe von Debatten rund um die sozialen Dienstleistungen. Gleichzeitig ist Konsens, dass das Image der Beschäftigten gestärkt und eine bessere Anerkennungskultur geschaffen werden muss. Es ist daher von hoher Bedeutung, die hohen Potenziale der Arbeit im Feld der Sorge, Beratung, Betreuung, Pflege und Therapie in den Blick zu nehmen und darauf hinzuweisen, dass diese Potenziale nur dann ausgeschöpft werden können, wenn die politischen Rahmenbedingungen dies ermöglichen.

## Stabil, sicher, konjunkturunabhängig und zukunftsfähig: Erwerbsarbeit im sozialen Sektor

In schwierigen Zeiten ist es von großem Vorteil, dass Beschäftigung im sozialen Sektor insgesamt nur in geringem Umfang auf konjunkturelle Schwankungen reagiert. Diese Robustheit hat sich, wie Analysen zeigen, auch in der letzten großen Wirtschaftskrise 2008/2009 erwiesen.<sup>1</sup> Und diese Eigenschaft verliert auch in Zeiten des digitalen Wandels nicht an Gültigkeit. Das Weißbuch Arbeiten 4.0 der Bundesregierung, das sich mit der Zukunft der Arbeit beschäftigt, weist in einer Arbeitsmarktprognose 2030 eine positive Beschäftigungsentwicklung für die Felder der sozialen Arbeit aus. Sozial-, Heim- und Gesundheitswesen sowie Erziehung und Unterricht nehmen im Ranking der Wachstumsbranchen vordere Plätze ein.<sup>2</sup> Das bestätigen ebenfalls Befunde des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit. In einer Untersuchung des Substituierungspotenzials vor dem Hintergrund der Digitalisierung landeten medizinische und nicht-medizinische Berufe sowie soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe auf dem drittletzten und letzten Platz.<sup>3</sup>

Anders als in vielen anderen Branchen bestehen hohe Chancen, dass Beschäftigung im sozialen Dienstleistungsbereich einschließlich der Gesundheitswirtschaft weiter wächst. Diesen Befund skizzieren Evans und Hilbert. Die Autoren zeigen, dass die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Sektor potenziell deutlich ansteigt und dass rund 22 % der

Erwerbstätigkeit in Deutschland bereits „direkt, indirekt oder induziert [allein] auf die Gesundheitswirtschaft zurückgeführt werden“<sup>4</sup> kann. Ähnliches Gewicht haben auch Bildung und Erziehung. Insgesamt sind viele Anzeichen dafür erkennbar, dass der soziale Sektor für die Zukunft von Beschäftigung und Arbeit im engeren Sinne, aber auch für die Wirtschaft insgesamt eine zentrale Rolle spielen wird.

Nicht zu vernachlässigen ist die differenzierte beschäftigungspolitische Wirkung, die der soziale Sektor entfalten kann, wenn man die genderpolitische Dimension einbezieht. Um die Frauenerwerbsquote auch im Hinblick auf das Arbeitszeitvolumen zu erhöhen, bietet der soziale Sektor gewissermaßen einen doppelten Hebel. Erstens sind die sozialen Berufe eine Frauendomäne. Das WSI-Genderdatenportal weist für Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufe einen Frauenanteil von rund 80 % aus. Das heißt: Gelingt es, die Rahmenbedingungen zu verbessern, ergeben sich positive Effekte für die Frauen, die hier arbeiten. Zweitens wird die Betreuungsinfrastruktur gestützt und damit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefördert.

Ein Blick auf die Herausforderungen der Gesellschaft verdeutlicht, dass ein solcher investiver Ausbau über die Kinderbetreuung hinaus für fast alle Arbeitsfelder des sozialen Sektors angezeigt ist. Der demografische Wandel, Migrationsbewegungen, der Anspruch einer inklusiven Gesellschaft, aber auch die zunehmenden Disparitäten in ►

1 Vgl. z. B. Bohachova, O./Krumm, R. (2011): Betroffenheit der baden-württembergischen Betriebe von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 und ihre Anpassungsreaktionen. Eine Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels Baden-Württemberg, IAW-Kurzbericht 6/2011, S. 9.

2 BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin, S. 52.

3 Buch, T./Dengler K./Matthes, B. (2016): Relevanz der Digitalisierung für die Bundesländer. Saarland, Thüringen und Baden-Württemberg haben den größten Anpassungsbedarf, IAB-Kurzbericht 14/2016, S. 4.

4 Evans, M./Hilbert, J. (2016): Personenbezogene Dienste: Vom Krisendiskurs zu Sozialer Innovation, in: Sozialer Fortschritt 65 (1–2), S. 1–10, hier: S. 4.

der Gesellschaft sind Herausforderungen, deren Bewältigung Investitionen in soziale Dienstleistungen erfordert. Dass beispielsweise ein personeller Ausbau der Altenhilfe dringend geboten ist, liegt auf der Hand. Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) sieht die Zahl pflegebedürftiger Menschen unter Berufung auf einschlägige Quellen bis 2050 auf rund 4,5 Millionen Menschen anwachsen. Das ist eine Verdoppelung der aktuellen Zahlen, während im gleichen Zeitraum das Erwerbspersonenpotenzial rückläufig ist.

Insgesamt bringen die sozialen Dienstleistungen alle Voraussetzungen mit, um ein Garant für gute Beschäftigung im digitalen Zeitalter zu sein. Sie werden gebraucht. Bei allen Problemen, die die Branche hat, sind auf individueller Ebene viele positive Aspekte zu registrieren: Beschäftigte im sozialen Sektor müssen wenig Angst vor Arbeitslosigkeit haben. Sie verrichten Tätigkeiten, die Menschen unmittelbar helfen und die darüber hinaus mit anderen gemeinsam einen wichtigen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft und zum Zusammenhalt leisten; das verschafft vielen Beschäftigten Freude an der eigenen Arbeit. Die Jobs sind höchst voraussetzungsvoll und erfordern hohe Kompetenz – entsprechend hoch ist die Arbeitszufriedenheit.<sup>5</sup>

Trotz dieser Ausgangslage werden verschiedentlich niedrige Entlohnung und mangelhafte Arbeitsbedingungen thematisiert. Diese Diskrepanz lässt sich unabhängig von den unterschiedlichen Spezifika der jeweiligen Dienstleistungsfelder zu einem Großteil dadurch erklären, dass die Leistungen zu einem hohen Anteil durch öffentliche Mittel refinanziert sind und sich die Dienste und Einrichtungen in hochkomplexen Abhängigkeitsbeziehungen zu öffentlichen Auftraggebern befinden. Die zurückliegenden Prozesse einer „Ökonomisierung“ haben daran nichts geändert. Geändert haben sich lediglich die Spielregeln. Von einem Markt, in dem die Anbieter Fachkräfte an sich binden können, um den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen, kann jedoch nicht die Rede sein. Daher ist es unerlässlich, sich die Rahmenbedingungen zu vergegenwärtigen, denen Arbeitgeber ausgesetzt sind.

### **Rahmenbedingung verändern, Unterfinanzierung überwinden**

Das Problem ist auf den ersten Blick erkennbar. Sinnvolle, erfüllende Jobs, ein stabiler und zukunftsfähiger Beschäftigungssektor mit enormem Wachstumspotenzial und elementarer volkswirtschaftlicher Bedeutung finden sich auf der einen Seite. Auf der anderen Seite steht ein wachsender Fachkräftemangel! Wenn es jedoch nicht gelingt, den vorhandenen Bedarf durch gute Arbeit zu decken, dann sind Szenarien denkbar, die sozialpolitisch zweifelhaft sind. So ist vorstellbar, dass Tätigkeiten der Grundpflege oder Betreuungsdienstleistungen von schlecht abgesicherten und fachlich nicht qualifizierten (Solo-)Selbständigen erbracht werden und der Bedarf zum Teil durch Geflüchtete und Zuwanderer ohne Aufenthaltsstatus unter prekären Bedingungen gedeckt wird. Teilweise geschieht dies bereits.

Der hohe Anteil an Befristungen und Teilzeit sowie die hohen Arbeitsbelastungen haben ihre Ursachen in einem hohen Druck verbunden mit hoher Planungsunsicherheit, dem die Träger, Dienste und Einrichtungen bzw. ihre Geschäftsführungen ausgesetzt sind. Es kann nicht oft genug betont werden: Bund, Länder und Kommunen legen Rahmenbedingungen sowie die finanzielle Ausstattung fest und tragen ebenso Verantwortung wie die Träger selbst, die sich als attraktive Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt besser positionieren müssen.

Die Pflege, die aufgrund des gravierenden Fachkräftemangels häufig im Mittelpunkt der Debatten steht, finanziert sich wesentlich durch Leistungen der Pflegeversicherung und der Sozialhilfeträger sowie eigene Leistungen der Pflegebedürftigen. Psychische und körperliche Belastungen auf Seiten der Beschäftigten sind hoch und steigen in der Tendenz. Um eine Verbesserung der Arbeitssituation und Entlastungen zu erreichen, ist die auf den Weg gebrachte Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben dringend geboten. Höhere Löhne und Entlastungen für das Personal würden die Attraktivität steigern – beides setzt jedoch eine Verbesserung der Finanzierungsgrundlage voraus. Für eine Aufwertung des Berufs ist es zudem wichtig, den Fachkräften Aufstiegs- und Entwicklungschancen zu bieten. Eine Reform der Grundausbildung wird die Attraktivität ebenso fördern wie die Stärkung der Weiterbildungsmöglichkeiten und eine Ausweitung von Angeboten der betrieblichen Gesundheitsförderung. Mit den Pflegestärkungsgesetzen der letzten Jahre sind wichtige Schritte eingeleitet worden, die nun weiter auszubauen sind.

Im Bereich der pädagogischen Fachkräfte ist Entlohnung ein zentrales Problem.<sup>6</sup> Die Finanzierung wird größtenteils über kommunale Haushalte, Zuschüsse der Länder und über Programme durch den Bund sichergestellt. Zusätzlich werden Eigenmittel der Träger und Eigenbeteiligungen der Eltern aufgebracht. Tarifierhöhungen gehen oft zu Lasten der Träger. Sie werden von den kommunalen Zuwendungsgebern nicht überall gleichmäßig anerkannt bzw. spiegeln sich nicht in allen Bundesländern in den Finanzierungszuwendungen der Länder wider. Zwar ist die Arbeitszufriedenheit häufig hoch, doch Lärmbelastung und körperliche Anstrengung sind nicht zu vernachlässigen, weshalb betriebliche Gesundheitsförderung auch hier ein zentrales Thema ist.

Klar ist: Auch von den Trägern und Verbänden kann erwartet werden, dass sie Schritte unternehmen, um die Berufe zu stärken. Im Deutschen Roten Kreuz (DRK) wur-

5 Evans, M./Hilbert, J. (2016), a. a. O. (Fußnote 4), S. 6; Spieß, C. K./Westermaier, F. G. (2016): Berufsgruppe „Erzieherin“: Zufrieden mit der Arbeit, aber nicht mit der Entlohnung, DIW Wochenbericht 83 (43), S. 1023–1033.

6 Spieß, A./Westermaier, F. G. (2016), a. a. O. (Fußnote 5).

den auf allen Ebenen Strategieprozesse initiiert und der Austausch unter den Trägern, Diensten und Einrichtungen über die Weiterentwicklung der sozialen Arbeitsfelder intensiviert. Eine eigens in Auftrag gegebene Studie, die die Alice Salomon Hochschule Berlin durchgeführt hat, zeigt, dass DRK-Kreisverbände erfolgreicher in der Personalgewinnung und Personalbindung sind, wenn u. a. familienfreundliche Arbeitsbedingungen und Weiterbildung ermöglicht werden.<sup>7</sup> Genau auf diesen Ebenen werden über den Bundesverband DRK-weite Angebote geschaffen, um dem steigenden Bedürfnis unterschiedlicher Zielgruppen nach Qualifizierung und Kompetenzentwicklung gerecht zu werden. Neben Angeboten für die konkret betroffenen Zielgruppen, z. B. die Führungskräfte in ambulanten Pflegediensten, steht die Entwicklung von hauptamtlichen Führungskräften im Fokus. Im Kern geht es um die Sensibilisierung für individuelle Bedürfnisse der Mitarbeitenden sowie die verbandsweite Modernisierung der Arbeitsbedingungen.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Es geht darum, die gesellschaftliche Anerkennung zu erhöhen, indem Professionalität anerkannt wird. Die Berufe sind voraussetzungsvoll und erfordern ein hohes Maß an Qualifika-

tion sowie Team- und Kommunikationsfähigkeit. Hier bedarf es guter Rahmenbedingungen und einer Überwindung chronischer Probleme wie Projekt- und Mangelfinanzierung in zentralen Aufgabenfeldern. Aufgrund des steigenden Bedarfs kann der soziale Dienstleistungssektor in Umbruchzeiten ein sicherer Hafen für gute Beschäftigung sein und sich ein Ausbau auch arbeitsmarktpolitisch auszahlen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen können aber nur die politisch Verantwortlichen, die Träger der Einrichtungen und die Arbeitnehmer gemeinsam schaffen. ■

#### AUTOREN

**JOSS STEINKE**, Dr., ist Bereichsleiter Jugend und Wohlfahrtspflege beim Deutschen Roten Kreuz – Generalsekretariat. Arbeitsschwerpunkte: Fragen der Sozial- und Wohlfahrtsarbeit des DRK als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege und des Jugendrotkreuzes.

@ j.steinke@drk.de

**BENJAMIN FEHRECKE-HARPKE** ist Referent Grundlagen der Wohlfahrtspflege/BAGFW beim Deutschen Roten Kreuz – Generalsekretariat. Arbeitsschwerpunkte: Grundsatzfragen der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland und der Arbeitsmarktpolitik.

@ fehreckb@drk.de

7 Schumacher, L. (2016): Personalgewinnung und -bindung in der ehren- und hauptamtlichen Wohlfahrts- und Sozialarbeit des DRK – Herausforderungen und Lösungswege. Oder „Die Geheimnisse besonders erfolgreicher Kreisverbände“, <http://www.drk-wohlfahrt.de/veroeffentlichungen>, S. 31ff.