

1 Zur Einführung: Daseinsvorsorge als Arbeitsmarkt und berufliche Herausforderung

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

Ein funktionierendes Gemeinwesen und individuelle Teilhabe sind in modernen Gesellschaften ohne die erfolgreiche Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nicht denkbar. Das gilt auch für die Bewältigung von Krisen – gleich welcher Art: Ob es sich um eine Pandemie, um die Folgen geopolitischer Konflikte oder den Klimawandel handelt – stets spielen Leistungen der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle. Die Krisen der letzten Jahre brachten verstärkt zu Bewusstsein, was immer schon galt: Beschäftigte, die mit der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen befasst sind, leisten auch zur Bewältigung von Ausnahmesituationen einen wesentlichen Beitrag. Zwar gilt für die meisten Berufe und Arbeitsplätze, dass sie aus unserer Gesellschaft nicht leicht wegzudenken sind, dennoch scheint einigen von ihnen eine besondere Relevanz zuzukommen. Wir sprechen in diesem Band von „gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen“ (GND).¹ Mit ihnen verbunden sind Arbeitsplätze im Bereich der Verwaltung und der Sicherheit, in Erziehung und Unterricht sowie im Gesundheits- und Sozialwesen.

Mit Blick auf GND sehen wir uns jedoch mit einem grundlegenden Problem konfrontiert: Wie organisieren wir heute und in Zukunft die Bereitstellung von Dienstleistungen, derer wir als Konsument:innen, Klient:innen, Patient:innen oder Bürger:innen dringend bedürfen? Besonders dort, wo Dienstleistungen von Mensch zu Mensch erbracht werden, wird trotz Digitalisierung auch in Zukunft eine große Zahl an Fachkräften benötigt: Zwar sind Fach- und Arbeitskräfte auch in anderen Wirtschaftsbereichen knapp, doch sperren sich GND aufgrund ihrer hohen Interaktivität der Arbeit gegen etwaige Rationalisierungsbestrebungen, die den Personalbedarf senken könnten. Eingeschränkte Rationalisierbarkeit und gesellschaftliche Notwendigkeit ergeben zusammen – mit Blick auf unsere zukünftige Lebensqualität – eine spannungsgeladene Mischung.

1 Vgl. Kapitel 2 in diesem Band für eine Definition des Begriffs „gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen“.

Die demografische Entwicklung sorgt zudem dafür, dass die Bevölkerung, die daseinsvorsorgebezogene Dienstleistungen konsumiert, an Zahl und anteilig stetig zunimmt, während der Anteil der Bevölkerung, der die Leistungen erbringen kann, zusehends abnimmt. Branchen der Daseinsvorsorge werden daher zunehmend mit anderen Branchen um knapper werdende Arbeitskräfte konkurrieren müssen. Somit kommt Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eine hohe Bedeutung zu: Nur, wenn das berufliche Engagement für die Daseinsvorsorge aus Sicht der Beschäftigten an sich und im Vergleich mit anderen Möglichkeiten attraktiv ist, werden öffentliche Güter und Leistungen ausreichend vorgehalten und angeboten werden können.

Angesichts der medialen Berichterstattung bzw. der öffentlichen Wahrnehmung scheint ein Kontrast zu bestehen zwischen einerseits der tatsächlichen Relevanz der Beschäftigten und andererseits der Wertschätzung, der Entlohnung und den Arbeitsbedingungen, mit denen sie sich konfrontiert sehen. Doch wie viel Wissen liegt hierzu tatsächlich vor und wie unterschiedlich sind die Gegebenheiten je nach Branche, Beruf, Qualifikationsstufe, Einsatzort etc.? Während die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in z. B. KiTas, Krankenhäusern und Pflegeheimen von der Forschung schon eingehend untersucht wurden, gibt es andere Beschäftigtengruppen in der Daseinsvorsorge, über die vergleichsweise wenig bekannt ist. Zudem ist weitgehend unerforscht, wie sich diese Bedingungen auf die Bereitschaft von Menschen auswirken, Daseinsvorsorgeberufe zu ergreifen und ihnen treu zu bleiben – anstatt aufgrund der gemachten Erfahrungen zu erwägen, nun „was ganz and’res zu tun“, wie der Erzähler in dem Lied „Heute hier, morgen dort“ (auf das der Titel dieses Sammelbands anspielt²). Doch auch er hofft: „vielleicht bleibt mein Gesicht, doch dem ein’ oder and’re’n im Sinn“, womit wir bei der spezifischen zwischenmenschlichen Qualität der Dienstleistungsbeschäftigung wären, um die es in diesem Band geht. Ist dieses Zwischenmenschliche das, was Beschäftigte motiviert, ihre Arbeit kontinuierlich und mit hohen eigenen Ansprüchen an Dienstleistungsqualität auszuüben? Wie aggregieren sich ihre subjektiven Erfahrungen und individuellen (Karriere-)Entscheidungen gesellschaftlich auf, d. h.: Was sind die Implikationen für eine bedarfsdeckende regionale Daseinsvorsorge heute und in Zukunft?

2 Liedermacher Hannes Wader: „Heute hier, morgen dort“, erstmals veröffentlicht 1972.

Der vorliegende Band stellt Perspektiven und Befunde zu diesem Themenkomplex zusammen, die im Forschungsprojekt „Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sicherstellen: Ist Arbeit am Gemeinwohl attraktiv?“ (*GenDis*) erarbeitet wurden. Dieses Projekt wurde von 2019 bis 2023 mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.³ Durchführende Institute waren das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und die Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung (GWS).

Für jedes dieser drei Institute steht die Befassung mit dem Projektthema in einem langfristig und kontinuierlich voranschreitenden Forschungskontext. Die Genese des Projekts soll im folgenden Abschnitt kurz dargestellt werden. Im Anschluss folgt ein Überblick über die einzelnen Kapitel dieses Bandes.

1. Forschungskontext

Das SOFI hat eine lange Tradition arbeits- und professionssoziologischer Forschung. Die Themen öffentlicher Dienstleistungen spielten bereits in der Vergangenheit eine wichtige Rolle. Der Bezug arbeitssoziologischer Analysen auf Fragen der Daseinsvorsorge, der gleichwertigen Lebensverhältnisse und des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist jedoch neueren Datums. In Vergangenheit und Gegenwart ist dabei der Blick auf die handelnden Personen wichtig, also der Akteursbezug der Forschung. Um wen handelt es sich, wenn wir von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen sprechen? Wer arbeitet hier mit welcher Motivation und Haltung? Wer trägt Verantwortung und auf welche Weise findet diese Verantwortungsübernahme statt? Das sind entscheidende Fragen, in denen quantitative Analyse und qualitative Expertise zusammenkommen. *GenDis* geht eine Vorläuferstudie (Flecker, Schultheis & Vogel, 2014; Schultheis, Vogel & Mau, 2014) voran, die sich unter dem Titel „Im Dienste öffentlicher Güter“ den Struktur- und Mentalitätsveränderungen öffentlicher Arbeit im internationalen Vergleich widmet. In dieser Forschungslinie, die seit einigen Jahren am SOFI systematisch ausgebaut und erweitert wird (aktuell um Fragen der sozial-ökologischen Transformation als öffentliche Aufgabe),

3 Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autorinnen und Autoren. Weitere Informationen zum Projekt: <http://www.sofi-goettingen.de/projekte/gesellschaftlich-notwendige-dienstleistungen-sicherstellen-ist-arbeit-am-gemeinwohl-attraktiv/projektinhalt/>

entstand die Idee und Konzeption des in diesem Band vorzustellenden interdisziplinären Forschungsprojekts. Die vorliegende Publikation ist in eine Buchreihe im Nomos-Verlag eingebunden (herausgegeben von Berthold Vogel und Jens Kersten), die sich explizit dem Zusammenhang von gesellschaftlichem Zusammenhalt und öffentlichen Gütern widmet.

Die GWS befasst sich mit den Ursachen und Folgen des ökonomischen Strukturwandels. Dabei wird der Begriff Strukturwandel weit gefasst. Er bezieht sich auf die Verteilung der Arbeitsplätze und Produktionsmöglichkeiten nach Branchen, auf das Konsumverhalten privater Haushalte und des Staates und genauso auf die branchenspezifischen Investitionsentscheidungen. Strukturwandel wird auch als ein regionales Phänomen verstanden: Kreise, Raumordnungsregionen und Bundesländer haben unterschiedliche Ausgangslagen und Eigenschaften und erfahren den demografischen und technologischen Wandel somit unterschiedlich.

Im Rahmen der Qualifikations- und Berufsprojektionen (QuBe), die unter der gemeinsamen Leitung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführt werden, beschäftigt sich die GWS seit dem Jahr 2007 mit der voraussichtlichen Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs und -angebotes nach Qualifikationen und Berufen. Die Ergebnisse dieses Projektes zeigen, dass die GND eine der zentralen Herausforderungen für den Strukturwandel darstellen: Die Zahl der Arbeitsplätze ist stark gestiegen und wird weiter zunehmen, die Zahl der potenziell verfügbaren Beschäftigten wird knapper und die ökonomische Wertschöpfung der Daseinsvorsorge ist von den Umverteilungsvereinbarungen in unserer Gesellschaft bestimmt. Zugleich sind regionale Entwicklungen an die Realisationen von Daseinsvorsorge vor Ort gebunden. Allein wegen der schieren Größe des Daseinsvorsorgebereichs gemessen in Arbeitsplätzen sehen sich Regionen und die Volkswirtschaft insgesamt Umwälzungen gegenüber. Folgerichtig ist es daher, sich mit den Dynamiken (insgesamt und regional), die von den GND ausgehen, zu befassen, um Strukturwandel in Ursache und Folge besser zu verstehen.

Das BIBB hat gemäß dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) § 90 Abs. 2. „[...] die Aufgabe, durch wissenschaftliche Forschung zur Berufsbildungsforschung beizutragen.“ In erster Linie interessiert dabei die Entwicklung der Berufsbildung nach BBiG und Handwerksordnung. Berufe in den GND unterliegen größtenteils bundesrechtlichen Regelungen außerhalb des BBiG (z. B. Approbation in der Medizin oder Ausbildung nach Pflegeberufegesetz) oder landesrechtlichen Regelungen (z. B. Lehramt oder Polizeiverzugsdienst). Allerdings ergeben sich in den GND ähnliche Frage-

stellungen: Wir wirken sich Veränderungen in der Arbeitswelt auf die Berufswahl aus? Wie sind Berufe zu gestalten, damit sie von Jugendlichen als attraktiv wahrgenommen werden? Welche Karrierewege und beruflichen Wechsel sind mit einem erlernten Beruf möglich? Das QuBe-Projekt mit seinem umfassenden Datensatz und die Erwerbstätigenbefragung, die das BIBB gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in regelmäßigen Abständen durchführt, sind einige der Instrumente, mit welchen diesen Fragen nachgegangen wird. Sie werden auch in diesem Projekt verwendet, um das Bildungs- und Arbeitsmarktgeschehen bei den GND-Berufen zu ergründen. Denn es ist davon auszugehen, dass es sich hier um einen wachsenden Beschäftigungsbereich handelt, in dessen Leistungserbringung Fachkräfte mit mittlerer Qualifikation einen hohen Stellenwert einnehmen.

2. Die Kapitel dieses Sammelbands

Die meisten Beiträge des vorliegenden Sammelbandes präsentieren die Ergebnisse empirischer Forschung – ob quantitativ auf Basis von Sekundärdaten oder qualitativ basierend auf im Projektzusammenhang geführten Interviews. Beiträge, die auf Szenariotechnik basieren, sollen hingegen die Mechanismen, die auf Angebot und Bedarf wirken, identifizieren und ihre Folgen abschätzen. Die Untersuchungen unterscheiden sich in ihrer thematischen Ausrichtung sowie in der Auswahl der untersuchten Beschäftigtengruppen. Doch alle tragen zu der übergeordneten Frage bei, welche Voraussetzungen mit Blick auf Arbeit zu erfüllen sind, um Daseinsvorsorge in Zukunft sicherzustellen.

Untersucht wurde, wie bereits angesprochen, ein Teilbereich der Arbeitswelt mit besonderer Relevanz für Teilhabe und Lebensqualität der Bevölkerung und der von einer besonderen Fachkräfteproblematik betroffen ist. Doch wie lässt sich dieser Bereich genau abgrenzen, und wie lässt sich diese besondere Relevanz begrifflich fassen? Im *zweiten Kapitel* dieses Bandes steht der Aspekt des hohen öffentlichen Interesses an der Verfügbarkeit dieser individuell oder gesellschaftlich existenziell notwendigen Leistungen im Vordergrund. Sie bringen häufig staatliches Handeln zum Ausdruck bzw. spiegelt sich in ihnen der politische Wille zur Gesellschaftsgestaltung (d. h. eine Gesellschaft leistet sich GND auch über das hinaus, was aufgrund privater Tätigkeit entstehen würde, *weil* sie sie wichtig findet). Dort wo die Leistungserbringung in direktem Kontakt mit Kund:innen bzw. Bürger:in-

nen geschieht, handelt es sich zudem um interaktive Dienstleistungsarbeit. Diese unterscheidet sich in vielfacher Hinsicht von anderen Arbeitsformen und macht es besonders voraussetzungsreich, entsprechende Leistungen überall verfügbar zu halten. Das Kapitel benennt konkrete Branchen und Berufsgruppen, die im Rahmen des Projekts empirisch analysiert wurden.

Welche Entwicklungen der Daseinsvorsorge sind zu erwarten, wenn Verhaltensweisen von Haushalten, Unternehmen und Staat in Zukunft so beibehalten werden, wie sie sich in den letzten Jahren darstellten? Im *dritten Kapitel* werden die Ergebnisse des QuBe-Projekts,⁴ die auf Basis des Modellsystems von IAB, BIBB und GWS entstanden sind (vgl. Zika, Hummel, Wolter & Maier, 2023), detailliert ausgewertet. Der Blick geht bis zum Jahr 2040 und richtet sich auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen sowie Veränderungen in Branchen und Berufen. Es werden sowohl Erwerbstätige, als auch die Wertschöpfung, als auch ihre Komponenten (z. B. Löhne) im Zeitverlauf analysiert. Die Analyse erlaubt es, abzuschätzen, ob und in welchem Ausmaß Veränderungen tradierter Verhaltensweisen erfolgen müssen, um die Daseinsvorsorge in Deutschland in Zukunft zu sichern.

Im *vierten Kapitel* werden Einkommen von Beschäftigten analysiert, die in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales interaktive Dienstleistungsarbeit erbringen. In der öffentlichen Wahrnehmung scheint diese Arbeit unterbezahlt, doch ist dies nicht ohne Weiteres durch Fakten zu belegen und empirische Vergleiche mit anderen Ländern sind rar. Der Beitrag untersucht die Einkommen in Deutschland im Vergleich zu Europa in den Jahren 2016 bis 2019 auf Basis der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU-LFS). Das Einkommen ist zwar kein allesentscheidender, aber dennoch ein wichtiger Aspekt der Attraktivität von Berufen und bestimmt mit darüber, welche Stellen erfolgreich mit Bewerber:innen besetzt werden können.

Kapitel fünf legt auf Basis von im Projekt geführten Interviews dar, was Polizist:innen, Hebammen, Notfallsanitäter:innen und Berufsschullehrer:innen in ihrer Arbeit motiviert oder auch demotiviert. Hierbei werden einige transversal gültige Motivationen sichtbar, die nicht eng an den spezifischen Beruf gekoppelt sind. Die Gründe hierfür liegen sicher auch darin, dass bei allen vier Berufsgruppen gleichermaßen an öffentlichen Gütern mitgewirkt wird und dass interpersonale Kontakte eine Rolle spielen. Dennoch finden sich auch markante Unterschiede zwischen den untersuchten Berufsgruppen, die mit Rolle, Position und öffentlicher Wahrnehmung des

4 www.qube-projekt.de

Berufs verknüpft sind. Und auch die individuelle Verarbeitung beruflicher Realitäten unterscheidet sich.

Berufliche Belastungen müssen nicht immer als unabänderlich aufgefasst werden. Tendenziell tätigkeitsunabhängigen, also vermeidbaren Belastungen sind GND-Beschäftigte in besonderem Maße ausgesetzt. Häufig zeigen sie sich als Überlastungsfolgen. Solche Belastungen haben unterschiedliche Ursachen, die sich auch in regionaler Hinsicht unterscheiden können. Daher lohnt es sich, regionale Unterschiede in die Betrachtung tätigkeitsunabhängiger Belastungen miteinzubeziehen. Dazu werden in diesem *sechsten Kapitel* Datenauswertungen dargestellt, die das raumordnungsregionale Angebot der GND mit einem Belastungsindex der Beschäftigten vor Ort verknüpfen.

Digitale Werkzeuge gehören in den meisten Branchen und Berufen längst zum Alltag. Die Berufsgruppe der Hebammen, der sich das *siebte Kapitel* annimmt, steht der Nutzung digitaler Hilfsmittel in der beruflichen Praxis zwiegespalten gegenüber. Neue Erfahrungen damit wurden – teils gezwungenermaßen – während der COVID-19-Pandemie gemacht, die auch im Hebammenwesen einen kleinen, aber spürbaren Digitalisierungsschub bewirkt hat. Welche Chancen und Risiken digitaler Unterstützungstools Hebammen für die Versorgungssituation und die Tätigkeitsausübung wahrnehmen und was die Nutzung dieser Hilfsmittel gerade in ländlichen Regionen bringen kann, wird in diesem Kapitel thematisiert.

Bezogen auf ausgewählte Berufe in den Bereichen Gesundheit, Erziehung und Soziales untersucht das *achte Kapitel* das Phänomen des Berufswechsels. Berufswechsel sind angesichts ihrer großen Bedeutung für den Arbeitsmarkt und für die Beschäftigten selbst noch zu wenig erforscht. Wenn Arbeitskräfte im demografischen Wandel knapper werden, während in einigen Bereichen der Personalbedarf sogar ansteigt, geraten Unternehmen bei der berufsspezifischen Besetzung von Arbeitsplätzen in zunehmende Konkurrenz um Arbeitskräfte – auch um solche, die bereits einen (anderen) Beruf haben. Ziel des Kapitels ist es, im Bereich der GND mehr über die Attraktivität der Berufe und über die Möglichkeit einer Rekrutierung zusätzlicher Beschäftigter herauszufinden. Die Analyse basiert auf Betriebsmeldungen an die Sozialversicherung für die Jahre 2013 bis 2019.

Das *neunte Kapitel* präsentiert die Ergebnisse von Szenarienanalysen – „Was wäre wenn?“ – und schließt damit an die Status-quo-Analysen des dritten Kapitels an. Unter welchen Voraussetzungen wären mehr Personen im Erwerbsalter zukünftig bereit, sich beruflich für GND zu engagieren? Welches Potenzial liegt diesbezüglich in einer besseren Ressourcenausstat-

tung, einer erhöhten Berufstreue oder einer rascheren Digitalisierung? Dies untersucht das Kapitel in drei unterschiedlichen Arbeitsmarktszenarien.

Das abschließende *zehnte Kapitel* bietet eine Synthese quer über die Kapitel. Es fasst Befunde zusammen und zieht Schlussfolgerungen für die Fortentwicklung, aber auch Neujustierung einer Politik demokratisch gestalteter Daseinsvorsorge in Zeiten der Vielfachkrise.

Die Analysen, die wir in dem standortverteilten und interdisziplinär ausgerichteten Projekt *GenDis* erarbeitet haben, zeigen mit Nachdruck, dass wir am Ende einer Epoche stehen, in der öffentliche Dienste selbstverständlich verfügbar waren. Die Arbeitsmarktsituation und die demografische Lage haben sich verändert und auch die Anforderungen und Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an solche Dienste sind andere geworden. Die Herausforderung besteht nun vor allem darin, die wachsende und sich wandelnde Nachfrage nach öffentlichen Leistungen in Einklang mit dem schrumpfenden Angebot zu bringen. Der Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel in den Schulen, in der Verwaltung, in den Rettungsdiensten und im öffentlichen Sektor insgesamt kontrastiert scharf mit wachsenden Ansprüchen an die Versorgungssicherheit. Wie also können wir öffentliche Dienste auch in Zukunft sicherstellen? Wie bleiben Berufe, die sich dem öffentlichen Wohl widmen und uns allen gleichermaßen von Nutzen sind, attraktiv? Der vorliegende Band beschreibt Herausforderungen, benennt Probleme und reflektiert Lösungen. Denn eines scheint klar: Ohne eine neue Orientierung des öffentlichen Sektors und seiner Dienstleistungen bzw. Güter werden Knappheiten und regional wachsende Disparitäten in der Daseinsvorsorge die Regel.

Für die Unterstützung unseres Forschungsprojekts danken wir dem Zuwendungsgeber Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und seinem Projektträger Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) in Bonn. Wir danken unseren drei Praxispartnern für die Begleitung des Projekts: dem Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig, dem Deutschen Caritasverband und der Gesundheitsregion Göttingen/Südniedersachsen. Für die fruchtbare Kooperation danken wir ferner der Deutschen Gesellschaft für Rettungswissenschaften e. V. (DGRe). Auch den vielen, die uns für Interviews als Expert:innen und/oder Beschäftigte zur Verfügung standen, gilt unser herzlicher Dank. Wir danken allen Kolleginnen und Kollegen, die uns im Rahmen der Forschungsarbeit, bei Veranstaltungen oder im Rahmen dieser Buchpublikation unterstützt haben. Inka Peters (GWS) für ihre Hilfe beim Lektorat und nicht zuletzt jenen, die im Rahmen einer studentischen Mitarbeit an *GenDis* mitgewirkt

haben: Ann-Cathrin Bernhardt, Anika Deike Ohse, Kim Diestelhorst, Karolin Stephan, Malin Kauka, Paula Regenhardt und Laura Jaruszewski.

3. Literatur

- Flecker, J., Schultheis, F., & Vogel, B. (Hrsg.). (2014). *Im Dienste öffentlicher Güter: Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten* (Bd. 7). Ed. Sigma.
- Schultheis, F., Vogel, B., & Mau, K. (Hrsg.). (2014). *Im öffentlichen Dienst: Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel*. Transcript-Verl.
- Zika, G., Hummel, M., Wolter, M. I., & Maier, T. (Hrsg.). (2023). *Das QuBe-Projekt: Modelle, Module, Methoden* (Bd. 374). wbv Publikation.

