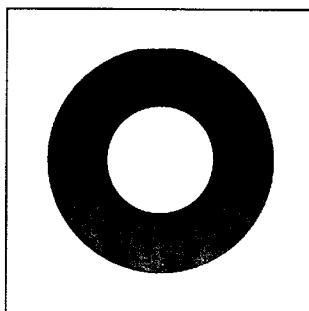


# BESCHÄFTIGUNGSFELDER DER ZUKUNFT

## PERSONENBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN

---



GESPRÄCHSKREIS  
**ARBEIT UND SOZIALES**  
NR. 46

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

---

**Gesprächskreis Arbeit und Soziales**  
**Nr. 46**

# **Beschäftigungsfelder der Zukunft**

**– personenbezogene  
Dienstleistungen –**

Eine Tagung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung  
am 5. Oktober 1994 in Leipzig

ISBN: 3-86077-392-5

Herausgegeben vom  
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Juli 1995

Layout: PAPHYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn  
Druck: graphoprint, Koblenz  
Gedruckt auf 90 g chlorfrei gebleicht Offset  
Printed in Germany 1995

## **Inhalt**

<b>Ruth Brandherm</b> <b>Vorbemerkung</b>	5
<b>Ronald Schettkat</b> <b>Entwicklungsperspektiven und beschäftigungspolitische Bedeutung personenbezogener Dienstleistungen</b>	7
<b>Josef Hilbert</b> <b>Verknüpfung: Die Schlüsselressource für die sozialverträgliche Entwicklung personenbezogener Dienstleistungen</b>	17
<b>Gerald Wagner</b> <b>Thesen zur Entwicklung personenbezogener Dienstleistungen in den neuen Bundesländern</b>	29
<b>Hans-Jochen Brauns</b> <b>Personenbezogene Dienstleistungen zwischen veränderten Anforderungen und wachsendem Effizienz- und Kostendruck</b>	39
<b>Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung</b>	49

Ruth Brandherm

## **Vorbemerkung**

### **Beschäftigungsfelder der Zukunft – Personenbezogene Dienstleistungen**

Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor ist im Verlauf dieses Jahrhunderts kontinuierlich angestiegen, und inzwischen ist der Dienstleistungssektor unter beschäftigungspolitischen Aspekten der bedeutendste Wirtschaftsbereich. Insbesondere bei den personenbezogenen Dienstleistungen, zu denen z.B. Berufsgruppen wie Ärzte/innen, Lehrer/innen, die Gesundheitsdienstberufe und die sozialpflegerischen Berufe gehören, hat die Zahl der Beschäftigten in der Vergangenheit deutlich zugenommen.

Für einige Bereiche, wie z.B. die Pflege und die Betreuung alter, kranker und behinderter Menschen, aber auch durch die Schaffung eines rechtliche Anspruchs auf einen Kindergartenplatz wird hier zukünftig ein wachsender Bedarf an qualifiziertem Personal prognostiziert.

Es gibt allerdings auch skeptische Äußerungen, die bezweifeln, daß z.B. aufgrund finanzieller Restriktionen die erwartete Expansion eintritt. Häufig wird mit Blick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich in den USA auch befürchtet, daß es nur zur Schaffung einfacher, schlecht entlohnter und prekärer Arbeitsplätze in diesem Bereich kommt.

Die Fachkonferenz zu Beschäftigungsfeldern der Zukunft im Rahmen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung thematisierte die Frage, welche Beschäftigungsmöglichkeiten und -hemmnisse sich im Bereich personenbezogener Dienstleistungen angesichts der massiven Abbaus von Arbeitsplätzen, vor allem im industriellen Sektor und in Anbetracht der bestehenden Massenarbeitslosigkeit zukünftig eröffnen.

Die Beiträge der Fachkonferenz sind in dieser Broschüre dokumentiert. Bei den Referenten/innen und den Teilnehmern/innen möchte ich mich für

die Mitwirkung und ihr Engagement bedanken. Mein Dank gilt auch meiner Kollegin Maha Rindermann, die für die Organisation der Tagung und die Erstellung der Broschüre verantwortlich war.

Bonn, Mai 1995

Ruth Brandherm

Ronald Schettkat

## **Entwicklungsperspektiven und beschäftigungspolitische Bedeutung personenbezogener Dienstleistungen<sup>1</sup>**

### **1. Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts?**

Für Fourastié lagen die beschäftigungspolitischen Hoffnungen im Dienstleistungssektor, weil die Produktivitätssteigerungen in den Dienstleistungen im Gegensatz zur Industrie nur gering sind. Ich möchte argumentieren, daß die geringen Produktivitätssteigerungen nicht zu Hoffnung Anlaß geben, sondern im Gegenteil ein Hindernis für die Dienstleistungsexpansion sind. Nicht geringe Produktivitätssteigerungen, sondern hohe Produktivitätssteigerungen sind die Grundlage für beschäftigungspolitische Hoffnungen und für Einkommenssteigerungen.

Ich möchte zunächst auf die wirtschaftliche Entwicklung in Industrieländern eingehen und darstellen, was das Charakteristische der industriellen Entwicklung war, warum wir in den Industrieländern so eine immense Steigerung der Einkommen bei Vollbeschäftigung erlebt haben.

Ich gehe darauf ein, warum dieses sogenannte goldene Zeitalter zu Ende gegangen ist und warum Vollbeschäftigung heute die Ausnahme ist. Für die Erhöhung der Beschäftigung ist der Dienstleistungssektor von fundamentaler Bedeutung und Länder, die beschäftigungspolitisch erfolgreich waren, haben diesen Erfolg durch Ausweitung des Dienstleistungssektor erreicht. Die Ausweitung von Dienstleistungen mit geringer Produktivitätssteigerung hat aber auch Nachteile. Sie führt zu tendenziell stagnierenden Einkommen und häufig zu krassen Einkommensdifferenzen. Es gibt heute offenbar einen „trade-off“ zwischen hoher Produktivitätssteigerung und Beschäftigungsexpansion.

---

<sup>1</sup> Die Ausführungen beruhen auf einem theoretischen Modell aus Appelbaum, E./Schettkat, R., 1993, *Economic Development in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends*, discussion papers FS I-313, Wissenschaftszentrum Berlin.

## 2. Beschäftigungstrends in Industrieländern

Die Arbeitsmarktentwicklung in hochindustrialisierten Ländern wie den USA, Schweden, der Bundesrepublik oder Japan war bis in die siebziger Jahre hinein durch niedrige Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsexpansion in hochproduktiven Wirtschaftszweigen, steigende Realeinkommen und abnehmende Lohndifferentiale geprägt. Es war der positive Zusammenhang von wirtschaftszweigspezifischer Produktivitätssteigerung und Beschäftigungsexpansion, der nach dem zweiten Weltkrieg zum Wirtschaftswunder in nahezu allen westeuropäischen Ländern führte und eine nie zuvor gekannte Wohlstandssteigerung ermöglichte.

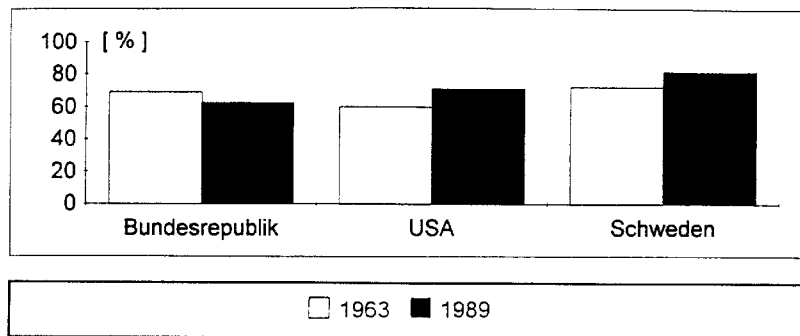
Die Beschäftigung in produktivitätsstarken Wirtschaftszweigen expandierte, was bei relativ knapper Arbeit zu Lohnerhöhungen auch in produktivitätsschwachen Wirtschaftszweigen führte. Aus dem Vollbeschäftigungsgleichgewicht heraus wurden so Produkte mit geringerer Produktivität vom Markt verdrängt, weil ihre Produktion am Arbeitsmarkt nicht konkurrenzfähig war. Die steigenden Gleichgewichtslöhne konnten hier nicht erwirtschaftet werden, weil die Konkurrenzlöhne nicht durch Produktivitätsgewinne kompensiert werden konnten und/oder die notwendigen Preissteigerungen vom Verbraucher nicht getragen wurden. Als Beispiele seien die Landwirtschaft, Hausangestellte oder „Tante-Emma-Läden“ genannt. Zurückhaltende Lohnpolitik am „oberen Ende“, d.h. ein hinter der Produktivitätssteigerung zurückbleibender Anstieg der Löhne in den hochproduktiven Wirtschaftszweigen, ermöglichte hier zudem eine rasche Markt- und Beschäftigungsexpansion.

Produktivitätssteigerung und Beschäftigungsexpansion waren positiv korreliert, weil drei Entwicklungen zusammenkamen: 1. Produktivitätssteigerungen führten zu relativen Preissenkungen, die 2. in einer Absatzausweitung und Beschäftigungserhöhung resultierten (der marktexpansive und beschäftigungserhöhende Effekt der Produktivitätssteigerung war stärker als der arbeitssparende Effekt), und die 3. Einkommenssteigerungen zur Folge hatten. Die höheren Einkommen wurden wiederum vor allem für den Kauf von Produkten aus Wirtschaftszweigen mit hohen Produktivitätsgewinnen verwendet, was sich an der technischen Ausstattung der Haushalte vom Kühlschrank bis zum Automobil ablesen läßt. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde von einer positiven Rückkopplung aus

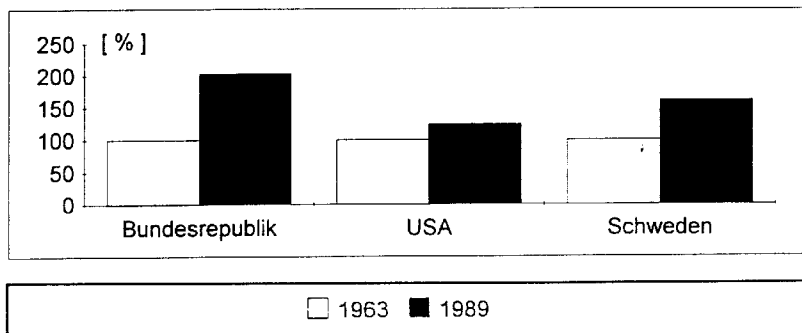
Produktivitätssteigerung, relativer Preissenkung, Marktexpansion geprägt, die Vollbeschäftigung mit deutlichen Einkommenssteigerungen brachte. Die Arbeitsmarktwirkungen institutioneller Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften wurden in dieser Phase von den Marktkräften verdrängt und sind bis in die frühen siebziger Jahre hinein in ökonometrischen Analysen nicht nachweisbar.

In den achtziger Jahren zeigen sich aber deutlich unterschiedliche Entwicklungen der Arbeitsmärkte in den Industrieländern, die mit institutionellen Unterschieden wie dem Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und damit einhergehenden Lohndifferentialen und den sozialen Sicherungssystemen erklärbar sind. Die hochproduktiven Wirtschaftszweige erfuhren jetzt Beschäftigungsstagnation oder Abbau, weil der arbeitssparende Effekt der Produktivitätssteigerung jetzt den markt- und beschäftigungsexpansiven Effekt überkompensiert. Es sind seither vor allem die Wirtschaftszweige mit geringerer Produktivität, die beschäftigungsexpansiv sind und Länder, die hier keine Beschäftigung aufbauen können, erfahren Beschäftigungsstagnation oder nur geringe Zunahmen, was sich deutlich in der Beschäftigungsquote (Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) ausdrückt (vgl. Graphik 1 und 2).

Graphik 1: Beschäftigungsquoten [in % der 15-65jährigen Bevölkerung]



**Graphik 2: Produktivität [1963 = 100]**



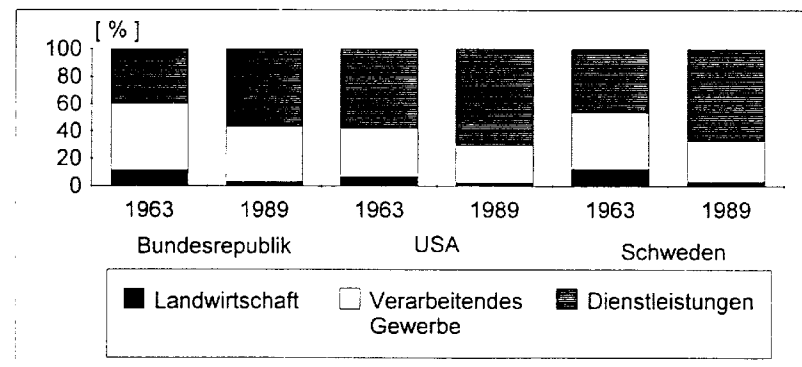
### 3. Unterschiedliche institutionelle Bedingungen

In dieser Entwicklung zeichnet sich ein Trendbruch in den hochindustrialisierten Ländern ab, der häufig – wenn auch ungenau – mit dem Übergang von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- oder postindustriellen Gesellschaft beschrieben wird. Es expandiert nun auch die Beschäftigung in Wirtschaftszweigen mit geringer Produktivität, deren Expansionsfähigkeit aber von den institutionellen Bedingungen der Volkswirtschaft abhängt. So unterschiedlichen Ländern wie den USA und Schweden ist gemein, daß sie beide einen hohen Anteil der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich und eine hohe gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsquote haben (vgl. Graphik 3). Dieses Ergebnis wurde aber auf vollkommen unterschiedlichen Wegen erreicht: In den USA wurde die Beschäftigungsexpansion niedrig-produktiver Dienstleistungen durch starke Lohnendifferenzierung herbeigeführt. Durch geringe Löhne werden auch gering-produktive Dienstleistungen marktfähig, weshalb private Nachfrage wirksam werden kann.

Unter den institutionellen Bedingungen Schwedens, wo die zentral organisierten Gewerkschaften auf geringe Lohnunterschiede (solidarische Lohnpolitik) Wert legten, war die Expansion von Dienstleistungen mit geringer Produktivität über private Nachfrage und entsprechend niedrige Löhne nicht möglich. Der Ausweg bestand hier in der Expansion öffentlicher Dienstleistungsbeschäftigung bei Beibehaltung geringer Lohnunterschiede. In der Konsequenz stieg die Staatsquote in Schweden kräftig an,

was letztlich ein Grund für die Abkehr vom „schwedischen Modell“ in Schweden war.

**Graphik 3: Beschäftigungsanteile der Sektoren in %**

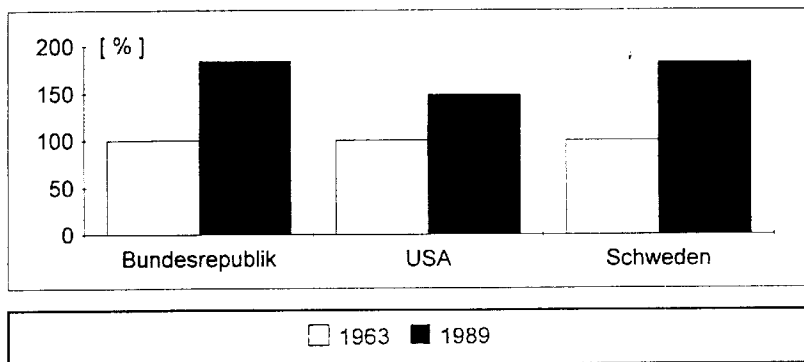


In beiden Ländern gelang es aber, einen zunehmenden Teil der Bevölkerung – die in den USA sogar selbst noch kräftig zunahm – in das Erwerbsleben zu integrieren, was sich auch an den hohen Erwerbsquoten bei Frauen in diesen Ländern zeigt. Die Kehrseite des skandinavischen wie des amerikanischen Beschäftigungswunders liegt in den relativ geringen Einkommenssteigerungen, die deutlich niedriger ausfallen als in der Bundesrepublik (vgl. Graphik 4). In den USA werden zudem die krassen Einkommensunterschiede zwischenzeitlich als gesellschaftliches Problem empfunden, das auch Folgekosten verursacht.

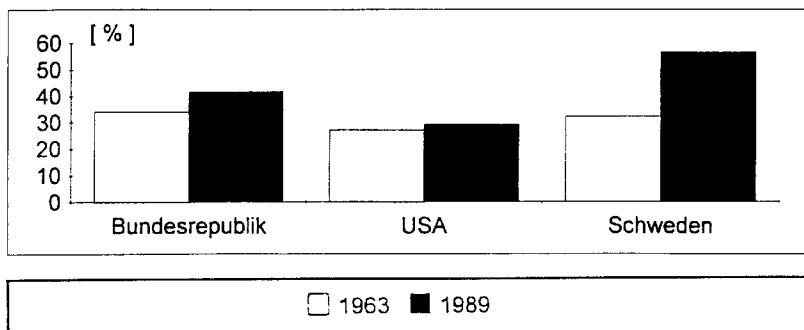
Ein drittes Reaktionsmuster auf die veränderten Zusammenhänge zwischen Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum kann in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten identifiziert werden: Institutionelle Bedingungen, wie die soziale Sicherung und – zumindest im Vergleich zu den USA – relativ geringe Lohnunterschiede, bremsen die Expansion (offizieller) Beschäftigung in Tätigkeiten mit geringer Produktivität. Um die entstehende Arbeitslosigkeit zu reduzieren, wurde hier das Arbeitsangebot vor allem durch Frühverrentungen und eine geringe Frauenerwerbstätigkeit begrenzt. Im Ergebnis nahm die Staatsquote zu, aber die Mittel wurden nicht für die Expansion von Dienstleistungen und Beschäftigung, sondern für die Reduktion des Arbeitsangebotes verwendet. Abzulesen ist

dieses an der geringen Beschäftigungsquote, der hohen Staatsquote und einem hohen Transferanteil (vgl. Graphik 5).

**Graphik 4: Einkommen pro Kopf [1963 = 100]**



**Graphik 5: Steuern und Abgaben in % des BSP**



#### 4. Reaktionsmuster auf die Beschäftigungskrise in den Industrieländern:

##### 4.1 Lohn- und Einkommensdifferenzierung

Beschäftigungsexpansion im privaten Dienstleistungsbereich durch starke Lohndifferenzierung, bei geringer Staatsquote, Erhöhung der Beschäftigungsquote und stagnierendem Pro-Kopf-Einkommen (USA).

##### 4.2 Aktiver Wohlfahrtsstaat

Beschäftigungsexpansion im öffentlichen Dienstleistungsbereich bei geringen Lohnunterschieden, zunehmender Staatsquote, Erhöhung der Beschäftigungsquote und stagnierendem Pro-Kopf-Einkommen (Schweden).<sup>2</sup>

##### 4.3 Passiver Wohlfahrtsstaat

Beschäftigungsstagnation bei konstanten Lohnunterschieden, zunehmender Staatsquote, stagnierender Beschäftigungsquote, aber steigendem Pro-Kopf-Einkommen (Bundesrepublik und andere kontinentaleuropäische Staaten).

#### 5. Die Zukunft der Industriebeschäftigung

Wenn die hochproduktive Industrieproduktion nunmehr auf eine preisunelastische Nachfrage trifft, dann sind Kostensenkungen zwar wichtig um Weltmarktanteile zu erhalten, aber sie sind nur noch bedingt geeignet, um die inländische Nachfrage auszuweiten. Wird die Kostenreduktion durch Lohnsenkungen erreicht, sind zudem negative Binnennachfrageeffekte zu erwarten. Eine Rücknahme des technischen Fortschrittes und damit die Verminderung von Produktivitätssteigerungen kann allenfalls kurzfristig Industriebeschäftigung stabilisieren, langfristig ist aufgrund der hohen Korrelation von Produkt- und Prozeßinnovationen eher mit Nachteilen im qualitativen Wettbewerb im Weltmarkt und mit Beschäftigungseinbrüchen zu rechnen.

Um langfristig im Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein und beschäftigungspolitisch die Industriebeschäftigung zu stabilisieren, bedarf es kontinuierlicher Innovationen, die es der deutschen Industrie erlauben, immer

<sup>2</sup> Es ist zu berücksichtigen, daß die Erwerbsquote in Schweden deutlich gestiegen ist, was zu einer Erhöhung des ausgewiesenen Pro-Kopf-Einkommens führt. (vgl. Schettkat, R., 1992, *The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring*, New York: Praeger Publishers).



wieder mit neuen Produkten in das preiselastische Segment der Nachfrage vorzudringen. Nur hier sind hohe Löhne am Markt durchsetzbar und nur hier ist eine hohe Marktdynamik zu erwarten, die beschäftigungsstabilisierend wirken kann.

## 6. Die Zukunft der Dienstleistungsbeschäftigung

Die Nachfrage nach konsumnahen Dienstleistungen ist im hohen Maße preis- und einkommenselastisch. Produktivitätssteigerungen würden hier ähnlich wie im Industriesektor durch Preissenkungen und Einkommenserhöhungen zu einer Marktexpansion führen. Im Gegensatz zu landläufigen Befürchtungen ist zu erwarten, daß hier der markt- und beschäftigungsexpansive Effekt den arbeitssparenden Effekt überkompensierend wird. Eine positive Rückkopplung, wie sie die industrielle Entwicklungsphase prägte, kann im Prinzip also auch auf Dienstleistungen basieren, wenn es zu produktivitätssteigernden Innovationen kommt. Zu einer solchen Entwicklung ist es bereits in Teilen des Dienstleistungssektors, wie zum Beispiel den Banken, gekommen. Investitionen in die Erforschung und Entwicklung produktivitätssteigernder Instrumente im Dienstleistungssektor können also auch beschäftigungspolitisch sehr lohnend sein.

Solange personenbezogene Dienstleistungen dem technischen Fortschritt aber nur begrenzt zugänglich sind, gibt es im Prinzip nur zwei Wege, die abgesetzte Menge der Produkte zu erhöhen: Entweder werden 1. die relativen Preise dieser Dienstleistungen reduziert oder 2. die Nachfrage wird bei gegebenen Preisen und Kosten erhöht, so daß es zu einer Beschäftigungsausweitung kommt.

1. Die Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen ist sehr preiselastisch und niedrige Löhne können hier zu einer relativ starken Nachfrageausweitung führen. Niedrige Löhne bringen aber auch Anreizprobleme mit sich, die relativ unproblematisch sind, wenn es um gering produktive Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen geht. Die geringe Produktivität der Tätigkeiten ist aber häufig nicht qualifikationsbedingt, sondern tätigkeitsspezifisch. Kinderbetreuung und Krankenpflege zum Beispiel erfahren bisher kaum Produktivitätssteigerungen, aber dennoch sind Qualifikationen der Beschäftigten in diesen Bereich mit

denen der Industriebeschäftigten vergleichbar. Niemand wird aber in eine Ausbildung investieren, die ihm nur einen geringen Lohn bietet, wenn andere Tätigkeiten bei vergleichbaren Bildungsinvestitionen einen deutlich höheren Lohn versprechen. Die Aktivierung der privaten Dienstleistungsnachfrage durch Lohndifferenzierung kann also nur bei gering qualifizierten Tätigkeiten aufgehen und sie kann kontraproduktiv sein, wenn die Tätigkeiten ein hohes Qualifikationsniveau erfordern.

2. Von einer Sättigung aller Bedürfnisse kann auch in den Industrieländern keine Rede sein, denn es besteht offenbar Bedarf an zahlreichen Dienstleistungen, die aber nur mit geringer Produktivität erbracht werden können, weshalb dieser Bedarf auf privaten Märkten – wie oben diskutiert – bei geringen Lohndifferenzialen und hoher Preiselastizität der Nachfrage nicht nachfragewirksam werden kann. Ein Ausweg ist deshalb die öffentliche Finanzierung dieser Nachfrage, die die hohe Preiselastizität umgehen kann, die aber auch zu entsprechend hohen Steuern führt. In der Bundesrepublik werden aber bereits hohe Summen für Transferzahlungen, also für Nichtbeschäftigung aufgewendet, die für die Bezahlung produktiver Tätigkeiten umgelenkt werden können, wenn die Finanzpolitik sich von der haushaltsspezifischen zu einer gesamtfiskalischen Betrachtung durchringen würde. Die institutionellen Barrieren der Finanzpolitik werden aber offenbar auch durch den hohen Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt noch nicht überwunden.

Beschäftigungspolitik muß die Verschiebung der Beschäftigungspotentiale zwischen dem Industrie- und dem Dienstleistungssektor Rechnung tragen, aber sie darf den Industriesektor nicht vernachlässigen. Im hochproduktiven Industriesektor muß vor allem die Innovationsfähigkeit gestärkt werden, die es erlaubt, in preiselastische Marktsegmente vorzustoßen, die hohe Löhne und Beschäftigungspotentiale ermöglichen. Auf die Innovationsfähigkeit ist vor allem auch im Bereich personenbezogener Dienstleistungen zu setzen, weil Produktivitätssteigerungen in diesem stark preiselastischen Nachfragebereich zu einem selbst tragenden Aufschwung führen können, der zu höheren Einkommen und mehr Beschäftigung führt.

Josef Hilbert

## **Verknüpfung: Die Schlüsselressource für die sozialverträgliche Entwicklung personenbezogener Dienstleistungen**

### **Thesen**

1. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß der Dienstleistungssektor eine Beschäftigungshoffnung der Zukunft ist. Allerdings, der Begriff **Dienstleistungssektor** ist sehr unspezifisch. Ganz grob lassen sich folgende wichtige Trends identifizieren: Die klassischen Dienstleistungsbranchen – also etwa Banken, Versicherungen, Handel, öffentlicher Dienst – sind einem scharfen Wettbewerbs- und Rationalisierungsdruck ausgesetzt; Schlankheitskuren und Personalabbau werden die Folge sein. Neben den unternehmensnahen Dienstleistungen – hier handelt es sich häufig um Auslagerungen aus der Industrie – werden personenbezogene Dienstleistungen (etwa die Bereiche Freizeit, Unterhaltung, Haushalt, Medien und Kommunikation, Unterstützung und Pflege alter Menschen, Sicherheit, Beratung und Betreuung) die „Boombranchen“ des Dienstleistungsbereichs sein und neue Beschäftigungsperspektiven bieten.

2. Allerdings, die Wachstums- und Beschäftigungspotentiale können nur dann voll zum Tragen kommen, wenn gleichzeitig auch die erforderlichen Maßnahmen zur Entwicklung dieser Bereiche ergriffen werden. Neue Wachstumsfelder sind zumeist keine Selbstläufer, sondern müssen politisch angeschoben werden. Geschieht dies nicht, bleiben die Potentiale unausgenutzt und in manchen Fällen kann „der Schuß sogar nach hinten losgehen“, d.h. es werden sich in einem willkürlichen, chaotischen Entwicklungsprozeß minderwertige Dienstleistungen entwickeln, durch die auch nur schlecht bezahlte Arbeit auf wenig anspruchsvollen Arbeitsplätzen geboten wird.

Ronald Schettkat hat in seinem Beitrag dargelegt, daß es im Grunde genommen drei unterschiedliche Wege gibt, die „schlummernden“ Beschäftigungspotentiale der personenbezogenen Dienstleistungen zu aktivieren:

die öffentliche Subventionierung, die Herabsetzung des sozialen Sicherungsniveaus (um die Bereitschaft zu erhöhen, für „schlechtes Geld“ Dienstleistungen zu erbringen) oder die Produktivität der Dienstleistungsarbeit drastisch zu verbessern. Für die Bundesrepublik Deutschland sieht er vor allem für die letztgenannte Variante günstige Bedingungen. Allerdings fehlen sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Praxis überzeugende Ansätze dafür, wie die Entwicklung der personenbezogenen Dienstleistung in Richtung Produktivität in Angriff genommen werden kann.

Um die potentiellen „Boombranchen“ im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen optimal zu entwickeln, ist es – ganz grob gesprochen – unerlässlich, die Angebote deutlich besser und damit attraktiver zu machen. Gleichzeitig ist auch dafür zu sorgen, daß die Leistungen kostengünstiger erstellt werden können. Beides wird die Akzeptanz der Dienstleistungsangebote bei den potentiellen Konsumenten erhöhen und so dazu beitragen, daß wachsende Teile der privat verfügbaren Finanzmittel für personenbezogene Dienstleistungen ausgegeben werden. Dies wird dazu führen, daß viele personenbezogene Dienstleistungsbereiche nicht mehr so stark wie bisher vom „staatlichen Finanztropf“ abhängen, wie dies noch heute der Fall ist.

Qualitäts- und Produktivitätsverbesserungen bei den personenbezogenen Dienstleistungen sind auch aus der Sicht der Arbeitnehmer wünschenswert. Heute konkurrieren die Anbieter in vielen Feldern dieses Sektors über den Einsatz billiger Arbeit. Schlechte Arbeitsbedingungen, ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse, miese Entlohnung lassen sich dann reduzieren, wenn Dienstleistungsangebote anspruchsvoller werden und Technikeinsatz sowie intelligente Konzepte der Organisation der Arbeit genutzt werden. Dieses läßt sich nur mit anspruchsvoller Arbeit – also mit gut ausgebildeten, anständig entlohnten Arbeitskräften auf interessanten, abwechslungsreichen Arbeitsplätzen – realisieren.

Im Titel dieses Beitrags spreche ich von **Verknüpfung als Schlüsselresource** für die sozialverträgliche Entwicklung personenbezogener Dienstleistungen. Dies meint, daß in vielen Bereichen der personenbezogenen Dienstleistungen die Potentiale und Ressourcen aus unterschiedlichen Bereichen auf neue Art miteinander verbunden werden können, um die gezielte Entwicklung des jeweiligen Sektors in Richtung „besser und billiger“ und in Richtung eines „upgrading der Arbeit“ auszulösen. Die wich-

tigsten Bereiche, durch deren Verknüpfung neue Dienstleistungsangebote hergestellt werden können, sind:

- Technik: Durch die Verknüpfung von Dienstleistungen mit Technik lassen sich Produktivitätsfortschritte erzielen, die neue Nachfrage mobilisieren und anspruchsvolle Arbeit schaffen.
- Qualifizierung: Anspruchsvolle Dienstleistungen können nur realisiert werden, wenn das Personal in fachlichen, technischen und organisatorischen Fragen auf der Höhe der Zeit ist.
- Finanzierung: Durch die Verknüpfung von Dienstleistungen mit Finanzierungsangeboten lassen sich neue Nachfragepotentiale erschließen.
- Komplementäre Dienstleistungen: Die Qualität vieler Dienstleistungen läßt sich erheblich steigern, wenn sie im Paket mit anderen, ergänzenden Dienstleistungen angeboten werden. Die Verknüpfung von Bank- mit Versicherungsdienstleistungen ist hierfür ein bekanntes Beispiel aus dem traditionellen Dienstleistungssektor.

Im folgenden werde ich die angesprochenen parallelen Verknüpfungs- und Qualifizierungserfordernisse anhand zweier Beispiele erläutern: der Unterstützung alter Menschen und der Sicherheit.

3. Die Suche nach neuen Beschäftigungsfeldern im Bereich Unterstützung alter Menschen beschränkt sich bisher im wesentlichen noch auf die Pflege und die Pflegeversicherung. Die Entwicklungspotentiale dieses Bereiches sind aber viel größer. Jedoch: Die weitere Entwicklung des Sektors Technik und Dienstleistungen ist stark von einer neuen Altenpolitik abhängig. Bislang wurde das Altern unserer Gesellschaft als Bürde begriffen. Besser wäre, Altern als wirtschaftliche Chance, als Perspektive für die Entwicklung attraktiver neuer Technik und Dienstleistungen zu begreifen.<sup>1</sup> Alle Experten sagen, daß das Leitbild für eine vernünftige Altenpolitik das „Zuhause leben im Alter“ ist. Für die Altenwirtschaft wird die Hauptherausforderungen dann darin bestehen, Technik und Dienstleistungen kundenspezifisch so miteinander zu verknüpfen, daß das „Zuhause leben im Alter“ optimal unterstützt wird.

---

1 Vgl. Business Week vom 12.9.1994.

Um die Philosophie für die Unterstützung des „Zuhause leben im Alter“ auszudrücken, sprechen wir am Institut Arbeit und Technik vom „**virtuellen Altenheim**“. Der Begriff „**virtuell**“ meint, daß durch die zeitweise, kundenspezifische Verknüpfung von Leistungen aus unterschiedlichen Quellen ein neues Angebot entsteht, ohne daß dafür Anbieter neuer Art entstehen müssen. Vom „**Altenheim**“ sprechen wir deshalb, weil wir alten Menschen in ihrer eigenen Wohnung eine Betreuung zugänglich machen wollen, die qualitativ gleichwertig ist zu derjenigen in stationären Altenhilfeeinrichtungen.

Für das virtuelle Altenheim sind folgende Leistungsbereiche relevant:

- soziale Dienstleistungen
- wohnungsbauliche Maßnahmen
- medizinische Betreuung
- technische Hilfen
- Hilfen zu Selbsthilfe
- Finanzierungskonzepte.

Das „virtuelle Altenheim“ soll die angeführten Leistungsbereiche organisatorisch so miteinander verknüpfen, daß anspruchsvolle individuelle Leistungspakete für die Unterstützung alter Menschen in ihren privaten Haushalten möglich werden. Das ganze läßt sich am besten anhand eines Beispiels erläutern:

Herr K., ein chronisch kranker Mann im Alter von 75 Jahren, wurde bislang von seiner Frau versorgt. Nach dem Tod seiner Partnerin sieht Herr K. keinen anderen Ausweg mehr, als in ein Altenheim zu ziehen. Herr K.'s auswärtig wohnende Tochter erkundigt sich bei einer Beratungs- und Koordinationsstelle für die Unterstützung alter Menschen nach einem Heimplatz. Aufgrund einer umfassenden Bestandsaufnahme der Lebensverhältnisse Herrn K.'s durch alle Beteiligten, kommt man zu dem Schluß, daß ein Umzug in ein Altenheim vermieden werden kann. Im Auftrag von Herrn K. und seiner Tochter arbeitet die Beratungs- und Koordinationsstelle nun ein Gesamtangebot aus, das speziell auf die Bedürfnisse von Herrn K. zugeschnitten ist.

In Zusammenarbeit mit der Wohnungsbaugesellschaft, bei der Herr K. Mieter ist, wird die Wohnung altengerecht umgebaut. Dabei werden auch verschiedene technische Hilfen verwendet, die dem gehbehinderten Herrn K. die eigenständige Bewirtschaftung seiner Wohnung erleichtern, und es wird ein Videophon installiert. Durch das Videophon, ein hochleistungsfähiges Bildtelefon, das über den Fernsehmonitor läuft, bekommt Herr K. die Möglichkeit, mit anderen Videophon-Teilnehmern, seiner Tochter und der Beratungs- und Koordinationsstelle „face-to-face“ zu kommunizieren und wenn nötig, Notrufe auszusenden. Für die Unterbringung von Herrn K. in einer Alteneinrichtung während des Umbaus ist gesorgt. Durch eine Catering-Gesellschaft, den Bringedienst eines Einzelhandelsgeschäfts und den Altenmittagstisch in einer nahegelegenen Gaststätte wird die Lebensmittelversorgung geregelt. Herr K. leidet unter Magen- und Gallenbeschwerden; er kann sich spezielle Menüangebote und Lebensmittelpakete zusammenstellen lassen. Die Beratungs- und Koordinationsstelle sorgt außerdem dafür, daß eine regelmäßige ambulante Betreuung durch Ärzte, Therapeuten, Apotheker und Altenpfleger gewährleistet ist. Herrn K.'s Hausarzt ist auch mit einem Videophon-Anschluß ausgestattet. Bei kleineren Fragen und Problemen kann er eine medizinische Fernbetreuung abrufen, durch welche die medizinische Betreuung erheblich intensiviert wird.

Herr K. benötigt zwar fremde Unterstützung bei seiner Lebensführung, er ist jedoch kein schwerer Pflegefall. Trotz der komfortablen ambulanten Betreuung möchte er eigentlich nicht auf die Teilnahme an einigen über die Jahre lieb gewonnenen sozialen Ereignissen – den samstäglichen Besuch des Fußballstadions und den Besuch von Modellbaumessen – verzichten. Die Verschlimmerung seiner Gehbehinderung hat jedoch dazu geführt, daß sich Herr K. kaum noch allein in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur traut. Er wird durch die Beratungs- und Koordinationsstelle darauf aufmerksam, daß er Mitglied in einem Großaboverbund „Transport, Reise und Mobilität im Alter“ werden kann. Die in diesem Verbund zusammengeschlossenen Dienstleister können ihm Angebote machen, die seine Mobilität trotz der Gehbehinderung aufrecht erhalten. Die Beratungs- und Koordinationsstelle vermittelt Herrn K. außerdem einen Friseur und einen Fußpflegedienst, die ins Haus kommen sowie einen Wäscheschul- und -bringdienst.

Nach Ausarbeitung des Unterstützungsangebots wird durch die Beratungs- und Koordinationsstelle auch ein Finanzierungskonzept ausgearbeitet, das Herrn K's spezielle Lebenslage berücksichtigt: in seinem Fall können die aufgeführten Leistungen im Rahmen einer Mischfinanzierung mit Mitteln aus der Pflegeversicherung sowie den Renteneinkünften und Mitteln aus dem Vermögensbestand von Herrn K. finanziert werden. Für die Finanzierung des Videophons wird ein Leasingkonzept gewählt.

Soviel zu dem, wie wir uns das „virtuelle Altenheim“ konkret vorstellen. Wenn es gelingt, (Komplett-)Angebote der beschriebenen Art kundenspezifisch zusammenzuschneiden, wird dies nicht nur dafür sorgen, daß aus den zur Verfügung stehenden Versicherungsmitteln und staatlichen Geldern das Beste gemacht werden kann. Außerdem wird auch das Interesse vieler älterer Menschen an solchen Angeboten geweckt werden und dafür sorgen, daß sie mehr als bisher private Mittel für mehr Lebensqualität im Alter ausgeben. All dies wird nicht nur den Markt „Technik und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter“ kräftig voran bringen, sondern auch den alten Menschen wirkungsvoll helfen. Das Ganze muß übrigens nicht auf den Pflegebereich beschränkt bleiben. Sicherlich werden viele Leistungen auch von Alten wahrgenommen werden, die sich noch gut selbst helfen können, weil sie einfach den Lebenskomfort erhöhen.

Allerdings, leicht wird die Realisierung des „virtuellen Altenheims“ nicht: Bei der Bereitstellung kundenspezifischer Unterstützungsangebote für alte Menschen in ihren privaten Wohnungen liegt viel im Argen. Besonders entwicklungsbedürftig ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Anbieter.

In der Industrie ist es völlig üblich, daß Unternehmen, die bislang nur Komponenten geliefert haben, sich zu Systemlieferanten fortentwickeln. Oft kommt es dabei auch zu gezielten Formen der Zusammenarbeit unterschiedlicher Anbieter. Während früher ein Automobilzulieferer lediglich einen Tacho anbot, wird heute verlangt, daß er das gesamte Armaturenbrett liefert. Dies kann nur gelingen, wenn bislang getrennt operierende Anbieter im Hinblick auf die Wünsche einzelner Kunden zusammenfinden.

Mit Blick auf die Verbesserung des Zusammenwirkens wird in der Altenwirtschaft zwar kräftig experimentiert, doch steht im Vordergrund, Transparenz zu schaffen. Ein Zusammenbringen von Angeboten verschie-

dener Akteure zu kundenspezifisch zurechtgeschnittenen Leistungspaketen, davon sind wir jedoch hier noch weit entfernt. Besondere Probleme bei der Zusammenarbeit gibt es offensichtlich zwischen den alten traditionellen Anbietern (z.B. den Wohlfahrtsverbänden) und den Unternehmen, die aus anderen Bereichen kommen und neu in dieses Feld hineinwollen (z.B. den Unternehmen der Wohnungswirtschaft oder der Gerontotechnik).

Zwei Gründe sind vermutlich für die Schwierigkeiten bei der kundenorientierten Zusammenarbeit ausschlaggebend:

**Mangelnde Kundensouveränität.** Ein einzelner alter Mensch ist nicht die Firma Volkswagen. VW kann über seine geballte Nachfrage seine Lieferanten zur Zusammenarbeit zwingen, vergleichbare Kraft hat der einzelne Alte nicht.

**Aufeinandertreffen unterschiedlicher Kulturen.** Bei der Zusammenarbeit für das „virtuelle Altenheim“ treffen ganz unterschiedliche Welten aufeinander – hier die traditionelle und bewährte karitative Orientierung, dort die Marktorientierung mit ihrem Zwang, auf die Mark zu schauen und sich am Markt zu behaupten.

Wie kann Zusammenarbeit dennoch vorangetrieben werden?

Gebraucht wird zunächst einmal eine Instanz, die gezielt auf die Chancen des Marktes „Unterstützung alter Menschen“ aufmerksam macht. Hierzu gehört gerade auch, den (potentiellen) Anbietern zu verdeutlichen, wie sie ihre Chancen durch eine kundenspezifische Verknüpfung von Angeboten aus unterschiedlichen Bereichen verbessern können. Es ist zu prüfen, ob und wie die etablierten Akteure der Altenpolitik – wie z.B. das Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA) – solche Aufgaben wahrnehmen kann und welche neuen Akteure gebraucht werden.

Darüber hinaus werden „vor Ort“, also in den einzelnen Städten und Gemeinden, Einrichtungen gebraucht, die sich konkret, d.h. für den einzelnen Fall (im Sinne eines „Case Managements“) um die Verknüpfung kümmern. Bislang gibt es in einigen Städten Koordinierungsstellen oder Informationsbüros; allerdings sind deren Aktivitäten sehr eng auf den Bereich der Pflege ausgerichtet, und außerdem ist die Angebotspalette meist auf die sozialen und medizinischen Hilfen beschränkt.

Wer nach neuen Institutionen ruft, muß sich die Frage nach der Finanzierung gefallen lassen. Vielfach wird der Aufbau eines solchen Schnittstellenmanagements gleich mit öffentlichen Subventionen für neue Institutionen in Verbindung gebracht. Ich will darauf hinweisen, daß es in der Industrie bei vergleichbaren Problemstellungen gelegentlich gelungen ist, eine Finanzierung durch die Wirtschaft selbst zu erreichen. Das so etwas möglich ist, sollte auch im Bereich des Zukunftsmarktes „ambulante Unterstützung alter Menschen“ mitbedacht werden. Denkbar wäre etwa, daß sich die Wohnungswirtschaft in dieser Frage „den Hut aufsetzt“ und Verknüpfungen sowohl für die alten Menschen in ihrem Wohnungsbestand als auch für Menschen außerhalb ihres Geschäftsfeldes anbietet. Finanzieren ließe sich diese Beratungs- und Verknüpfungsleistung für Nachfrager und Anbieter dann möglicherweise aus einer Versicherung, die als Zusatzangebot zur Wohnungsmiete angeboten wird. Mit einem solchen Instrument könnten übrigens auch noch weitere Leistungen finanziert werden.

4. Ein zweiter Beispielbereich für wachsende Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor ist die „Boombranche“ Sicherheit. Jeder denkt, Sicherheit ist eine öffentliche Angelegenheit und aus Finanzengpässen heraus wird sich hier in Zukunft nicht viel bewegen. Aber: Während bei der Schutz- und Kriminalpolizei heute rund 240.000 Polizisten arbeiten, gibt es rund 120.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bei privaten Sicherungsdiensten. Experten schätzen sogar, daß die Zahl der bei privaten Sicherungsdiensten Beschäftigten ebenso hoch ist wie die der Polizisten. In Amerika sind Nachbarschaftsinitiativen im Sicherungsbereich inzwischen weit verbreitet und in der Bundesrepublik sind sie im Entstehen begriffen.

Wenn Menschen wie Sie und ich das Stichwort „Private Sicherheitsdienste“ hören, zucken sie zusammen und denken an „Schwarze Sheriffs“ und „Privat-Rambos“. Sicherlich ist das unfair gegenüber vielen aufrechten Kaufhausdetektiven, unsere Furcht bezeichnet aber dennoch ein wichtiges Problem. Private Sicherheitsdienste in Deutschland, das ist ein immer wichtiger werdender Bereich, der aber dennoch über kaum Qualitätsstandards und Qualitätssicherung verfügt. In Deutschland ist z.B. streng geregelt, wer ein Malergeschäft aufmachen darf, nämlich nur, wer eine ca. 6jährige streng reglementierte Ausbildung mit harten Prüfungen hinter

sich gebracht hat. Unter welchen Voraussetzungen aber jemand die Ordnung in der Einkaufsstraße aufrechterhält, dies ist so gut wie unregelt.

Eine sinnvolle Entwicklung des privaten Sicherheitswesens ist also nur durch mehr Regulierung zu erreichen. Stichworte sind hier etwa: Namensschilder; keine Schußwaffen, intensives Training, darunter auch Kommunikationstraining, Verpflichtung zur regelmäßigen Zusammenarbeit mit der Polizei und vor allem Zertifizierung. Nur wer Mindeststandards erfüllt, darf auch zugelassen werden. Unter solchen Bedingungen können dann auch aufgeklärte, kritische Bürger der Entwicklung privater Sicherheitsdienstleister gelassen zuschauen – und vielleicht sogar Kunden werden.

Es ist klar geworden, daß die weitere Entwicklung des Sektors „Private Sicherheitsdienstleistungen“ der Regulierung bedarf. Nichtsdestotrotz ist auch in diesem Bereich über Verknüpfung vieles voranzubringen. Verknüpft werden können zum einen die öffentlichen und die privaten Sicherheitsdienstleister. Durch die enge Zusammenarbeit mit der Polizei kann gewährleistet werden, daß ein optimaler Informationsfluß zwischen den verschiedenen Sicherheitsdiensten läuft. Dichte Kooperation kann darüber hinaus dazu beitragen, daß private Anbieter im rechtlich unproblematischen Raum bleiben, ihnen der Ruch des Unseriösen genommen wird. Verknüpfung zwischen Dienstleistern und Technikanbietern ist ein weiterer wichtiger Gestaltungsbereich. Videüberwachung, Bewegungssensoren, elektronische Identifikation von Menschen etc. sind technische Hilfsmittel für Sicherheitsdienstleister geworden, deren Bedeutung in Zukunft noch weiter steigen wird. Die Produktivität der Sicherheitsarbeit kann hierdurch erheblich gesteigert werden, außerdem dürfte auch die Qualität der gelieferten Dienstleistung enorm steigen.

Was die Gestaltung des Bereichs der privaten Sicherheitsdienste mit Qualifizierung zu tun hat, das habe ich bereits angedeutet. Verantwortungsbewußtsein und Kommunikationsfähigkeit müssen sicherlich an erster Stelle stehen. Aber ich möchte auch an dieser Stelle erwähnen, daß Qualifizierung in starkem Maße technische Elemente enthalten muß. Vor allem durch die Technisierung des Objektschutzes steigen die Anforderungen an die Beschäftigten des Wachpersonals. So verlieren durch die Möglichkeiten zur Videüberwachung bisherige Anforderungen wie allgemeine Fitness und Wachsamkeit an Gewicht. Demgegenüber gewinnen jedoch Fer-

tigkeiten, die zum Umgang und zur Wartung der Anlagen notwendig sind, zunehmend an Bedeutung. Darüber hinaus kann durch die Verknüpfung von Sicherheitsdienstleistungen mit anderen Dienstleistungen den privaten Angeboten der Ruch des Unseriösen genommen werden. Der Tageszeitung vom 17.9.94 war zu entnehmen, daß die Deutsche Bundesbahn darüber nachdenkt, private Sicherheitskräfte auch zur Fahrkartenkontrolle einzusetzen. Ähnliche Kombinationen sind sicherlich auch in vielen anderen Bereichen möglich.

Private Sicherheitsdienstleistungen können übrigens auch zu einem interessanten Berufsfeld für Frauen werden. Vielfältige Erfahrungen zeigen, daß Frauen oft besser in der Lage sind, Konflikte zu schlichten und beruhigender zu wirken als Männer. Vielleicht liegt in der Qualifizierung von Frauen für Sicherheitsdienstleistungen eine vielversprechende Perspektive für die Arbeitsmarktpolitik. Der Seriosität und Effektivität der Dienstleistung „Sicherheit“ würde es sicherlich enorm nutzen, wenn mehr Frauen zum Einsatz kämen.

Auch in dem Bereich Sicherheit muß angesprochen werden, wer denn eigentlich zum Motor für Verknüpfungen werden kann. Dies läßt sich zwar im vorhinein nicht genau bestimmen, allerdings wäre es aus Sicht der öffentlichen Akteure, etwa der Länder oder der Kommunen, sinnvoll, in dieser Richtung aktiv zu werden. Politik und Verwaltungen werden durch die wachsenden Sicherheitsbedürfnisse der Bürger gedrängt, in diesem Bereich sinnvolle Konzepte anzubieten. Mit Initiativen zur Verknüpfung der verschiedenen Potentiale und Ressourcen können sie nicht nur für akzeptable Sicherheitsdienstleistungen sorgen, sondern auch sozialverträgliche Arbeit in einem Feld voranbringen, das heute noch vielfach durch problematische Strukturen und Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet ist.

5. Soviel nun zu meinen beiden Beispielbereichen. Ich wollte an diesen beiden Bereichen deutlich machen, daß es im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen neue Wachstums- und Beschäftigungspotentiale gibt. Es sollte aber auch deutlich werden, daß für die Realisierung dieser Chancen eine systematische Entwicklung dieser Bereiche erforderlich ist. Einer der wichtigsten Ansatzpunkte hierfür ist es, Potentiale und Ressourcen aus unterschiedlichen Bereichen so miteinander zu verknüpfen, daß attraktive Leistungsangebote entstehen. Unterbleibt diese Verknüpfung,

wird eine wirtschaftlich aussichtsreiche und gesellschaftlich akzeptable Entwicklung nicht erreicht.

Jedenfalls ist Verknüpfung – um an den Ausgangspunkt meiner Überlegungen zurückzukommen – ein wichtiger Ansatz, um die Produktivität der personenbezogenen Dienstleistungen zu steigern. Damit würde dann ein dritter Weg bei der Entfaltung der Potentiale dieses Bereiches beschrritten – jenseits von billiger Arbeit und finanziell kaum zu verkraftender öffentlicher Subventionierung.

Gerald Wagner

## **Thesen zur Entwicklung personenbezogener Dienstleistungen in den neuen Bundesländern**

Die Beschäftigung mit „personenbezogenen Dienstleistungen“ ist ein relativ neues Thema im Forschungsprofil des Instituts für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung (isw), Halle. Zwar sehen wir traditionell Untersuchungen zum wirtschaftssektoralen Strukturwandel als eines unserer hauptsächlichen Arbeitsfelder an, doch waren solche Untersuchungen – nicht zuletzt den spezifischen Interessen unserer Auftraggeber geschuldet – in der Vergangenheit relativ stark auf die sich vollziehenden strukturellen Veränderungen in solchen „Problembereichen“ wie der Industrie, der Landwirtschaft und der Bauwirtschaft fixiert. So entstanden beispielsweise grundlegende Studien zur umweltverträglichen Erneuerung der chemischen Industrie in Sachsen-Anhalt und zu Transformationsproblemen der Metallindustrie im Raum Magdeburg.<sup>1</sup>

Der Dienstleistungsbereich dagegen war auch für uns, zumindest was seine innere Differenzierung betrifft, lange Zeit ein „weißer Fleck“. Ursache hierfür ist aber nicht allein die etwas einseitige Interessenlage potentieller Auftraggeber, deren Denken bisher vornehmlich auf die Ihnen allen bekannten Diskussion um die „industriellen Kerne“ Ostdeutschlands zentriert war. Nicht zuletzt war auch die für Wirtschaftsforscher unbefriedigende statistische Basis, der Mangel an „harten“ Daten, insbesondere zur Beschäftigungsentwicklung im tertiären Sektor, ein ernsthaftes Hindernis für die Vertiefung des Themas „Dienstleistungen und Beschäftigung“.

Trotz dieser etwas widrigen Ausgangsbedingungen habe ich mich bemüht, unter Nutzung verschiedener Quellen Material zusammenzutragen, das

---

1 isw/NIW: Lösungsansätze für die Beschäftigungs-, Struktur- und Umweltprobleme der chemischen Industrie im Großraum Halle/Leipzig/Merseburg, Halle/Hannover 1991.  
isw: Entwicklung der Beschäftigungsstrukturen und die Qualifikationsbedarfes in der Metall-/Elektroindustrie Sachsen-Anhalts – dargestellt am Beispiel des Arbeitsamtsbezirkes Magdeburg, Halle/S. 1993.



geeignet ist, die Entwicklung des Dienstleistungssektors seit Beginn des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern zu beleuchten und daraus thesenartig einige grundlegende Aussagen abzuleiten. Die analytischen Aussagen basieren auf Daten für die Bundesländer Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie die Region Leipzig. Sie sind natürlich nicht in jedem Fall auf andere Regionen Ostdeutschlands übertragbar. Dennoch meine ich, daß sich daraus auch wichtige Anhaltspunkte für grundlegende Trends ableiten lassen, die die Entwicklung in den neuen Bundesländern insgesamt betreffen.

1. Ausgangspunkt der Betrachtungen soll die Situation im Dienstleistungssektor in den neuen Bundesländern zu Beginn des Transformationsprozesses sein. Hatte die ehemalige DDR – wie Experten aus den alten Bundesländern immer wieder hervorhoben – tatsächlich ein Wirtschaftssystem, in dem Dienstleistungen, zumal haushalts- und personenbezogene, nur ein kümmerliches Randdasein führten? Oder ließ sich die Dienstleistungslandschaft nur nicht mit den gewohnten analytischen Instrumenten erfassen und systematisieren? Die Beantwortung dieser Frage ist nicht allein von wissenschaftlichem Interesse, hieran knüpfen sich ganz konkrete Strategieempfehlungen und Handlungskonzepte.

In der Frühphase des deutsch-deutschen Einigungsprozesses pflegten Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftspolitiker häufig (wohl auch mangels alternativer Leitbilder) Ost-West-Strukturvergleiche, nicht zuletzt auch aus wirtschaftssektoraler Sicht. Solche Vergleiche verfolgten in der Regel zwei Ziele:

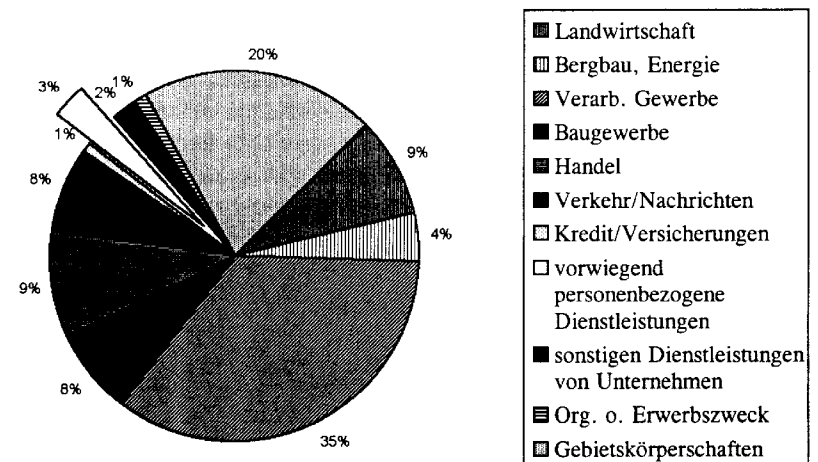
- Erstens „Defizite“ bzw. „Überhänge“ der Zentralverwaltungswirtschaft (beispielsweise bei der personellen Besetzung einzelner Wirtschaftszweige) herauszustellen, wobei „natürlicher“ Maßstab die Wirtschaftsstruktur der alten Bundesländer war, und
- zweitens darauf aufbauend Trends einer deutsch-deutschen Angleichung (im Sinne einseitiger Anpassung) abzuleiten und die quantitativen Dimensionen dieser Anpassungsprozesse zu schätzen.

Wesentliches Ergebnis solcher schlichten Strukturvergleiche war, bezogen auf das Thema unserer heutigen Tagung, die Feststellung, daß der Dienstleistungssektor – und hier vor allem die unternehmens- und haushalts- bzw. personenbezogenen Dienste, im Gegensatz zur staatlichen Verwal-

tung – erheblichen Nachholbedarf aufweisen und als potentielle Wachstumsfelder gelten. Umgekehrt galten der primäre und der sekundäre Sektor als personell erheblich überbesetzt und mithin als Schwerpunkt künftigen Personalabbaus.

Eckwerte für derartige Betrachtungen lieferte die amtliche Statistik der neuen Bundesländer. Nach deren Systematik waren, um es hier am Beispiel Sachsen-Anhalt konkret zu verdeutlichen, Ende 1990 nur 5,5% aller Erwerbstätigen in Unternehmen des Dienstleistungssektors beschäftigt, darunter 3% (bzw. 42.000 von 1,375 Mio. Personen) in Bereichen, die als überwiegend personenbezogene Dienstleistungen bezeichnet werden können.

Abbildung 1: Sektorale Beschäftigtenstruktur in Sachsen-Anhalt, Ende 1990



iSW-Grafik

Dies ist in der Tat, stellt man einen Vergleich mit den alten Bundesländern an, ein sehr geringer Prozentsatz. Aber ist es richtig, hiervon auf eine

„real existierende Beschäftigungslücke“ zu schließen? Wer die Tücken der Statistik kennt, muß hier spontan verneinen. Denn natürlich bedeutet ein Beschäftigtenanteil der Gebietskörperschaften, also des Staates, von 20% nicht, daß jeder fünfte Erwerbstätige in den neuen Bundesländern mit Administrativen beschäftigt war. Und ebenso bedeuten Beschäftigtenanteile der Landwirtschaft von 9% und des Verarbeitenden Gewerbes von 35%, um beim Beispiel Sachsen-Anhalt zu bleiben, nicht, daß dort fast die Hälfte aller Erwerbstätigen mit der Herstellung materieller Güter beschäftigt war. Vielmehr waren gerade in diesen als personell überbesetzt geltenden Wirtschaftsbereichen auch sehr viele Arbeitsplätze angesiedelt, die aus funktionaler Sicht den unternehmens- sowie den personenbezogenen Dienstleistungen zuzuordnen sind.

Sowohl für die Prognose als auch für die Interpretation des wirtschaftsstrukturellen Wandels in den neuen Bundesländern stellt diese Ausgangslage einen wesentlichen Problemfaktor dar. Denn im Zuge der Privatisierung ehemals volkseigener Betriebe und der Ausgliederung nicht-administrativer Aufgabenfelder aus den staatlichen Verwaltungen nahm zwar die Zahl der registrierten Unternehmen und Beschäftigten im Dienstleistungssektor zu, real fand aber häufig nur eine „statistische Transformation“ statt, ohne daß dabei neue Arbeitsplätze entstanden wären. Von einigen Berufen, die in der ehemaligen DDR praktisch völlig fehlten (z.B. Wirtschaftsprüfer, Steuerberater) sei hier ausdrücklich abgesehen.

**Fazit:** Über das tatsächliche Defizit an Beschäftigung – insbesondere im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen – zu Beginn des Transformationsprozesses kann auch heute noch nur spekuliert werden. Ein ausgeprägtes System betriebszentrierter Dienstleistungen (von Handlungseinrichtungen über Bildungs-, Gesundheits- und Betreuungsdienste bis hin zu kulturellen Angeboten) ist dabei unbedingt in Rechnung zu stellen. Defizite – oder besser gesagt dem Systemwandel geschuldete Anpassungsbedarfe – gab es offenbar weniger in der quantitativen Personalausstattung als vielmehr in bezug auf qualitative Aspekte (technische Ausstattung, Arbeitsmethoden und -inhalte, Tätigkeitsprofile, soziale Kompetenzen).

2. Nach dieser vergangenheitsbezogenen Betrachtung soll der Blick nunmehr auf den erreichten Status quo gerichtet werden. Der Anteil des gesamten tertiären Sektors am verbliebenen Beschäftigtenbestand in den

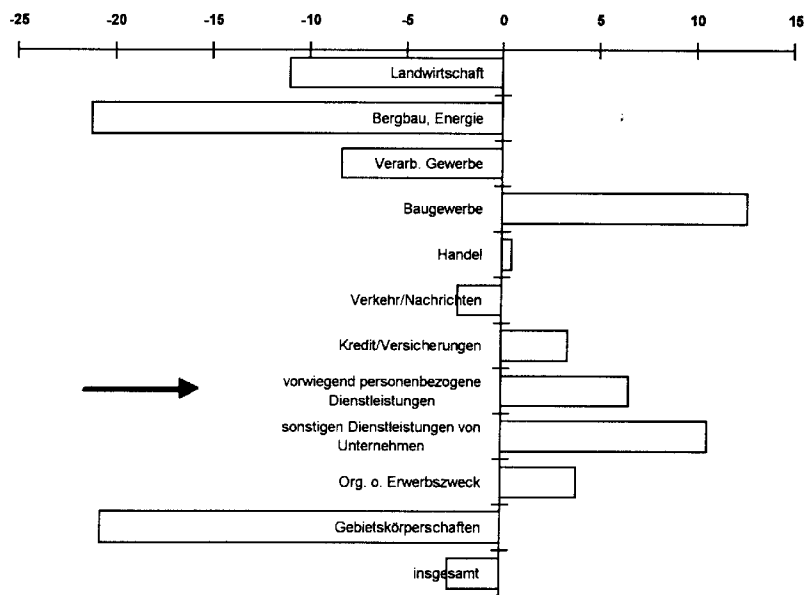
neuen Bundesländern liegt gegenwärtig – nach Aussagen der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit – bei rund 60%. Zum Vergleich: Im alten Bundesgebiet lag er Anfang der neunziger Jahre bei ca. 53%. Diese Proportion ist nicht zuletzt das Ergebnis massiver und überdurchschnittlicher Arbeitsplatzverluste in der ostdeutschen Landwirtschaft und Industrie.

Innerhalb des Dienstleistungssektors waren zunächst alle Bereiche, sieht man von der Kredit- und Versicherungsbranche ab, von realen Arbeitsplatzverlusten betroffen. Anteilsgewinne ergaben sich lediglich bei einer relativen Betrachtung der Dienstleistungsbeschäftigung im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen.

Unterhalb dieser Ebene ist der Beschäftigungsabbau bei den distributiven Dienstleistungen (Handel, Verkehr, Nachrichten) inzwischen per Saldo zum Stillstand gekommen. Bei den Gebietskörperschaften hält er gegenwärtig noch an. Dagegen befinden sich die vorwiegend unternehmensbezogenen Dienstleistungen (einschließlich Finanzdienstleistungen) ebenso wie die personenbezogenen Dienste auf Expansionskurs.

Das Beispiel des sächsischen Arbeitsmarktes soll dies verdeutlichen. Hier wurden im Verlauf des Jahres 1993 insgesamt rund 45.000 bzw. 2,7% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse abgebaut. Im Verkehrs- und Nachrichtenwesen betrug der Rückgang noch 2,3%, bei den Gebietskörperschaften war ein Personalabbau um gut 20% zu verzeichnen. Demgegenüber stieg die Beschäftigung im Handel um 0,5% an, im Bereich der übrigen vorwiegend personenbezogenen Dienstleistungen wuchs die Zahl der Beschäftigten im Jahresverlauf um rund 18.000 Personen bzw. 6,6%. Besonders stark war das Wachstum vor allem in den Wirtschaftszweigen Wäscherei/Reinigungsgewerbe (+14%), Gaststätten und Beherbergungsgewerbe (+8,5%) sowie bei Wissenschaft, Bildung, Kunst und Kultur (+8,5%).

Abbildung 2: Beschäftigtenentwicklung im Freistaat Sachsen 1993 (%)



isw-Grafik

Für die beobachtete Beschäftigungsexpansion im Bereich der vorwiegend personenbezogenen Dienstleistungen sind vor allem zwei Entwicklungslinien verantwortlich: Zum einen die durch den Staat – und das heißt gegenwärtig insbesondere durch das Ausmaß der Ost-West-Transfers – gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen (insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen), zum anderen ein breites Existenzgründungsgeschehen (insbesondere im Handel, im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe und im Bereich der Körperpflege). In welchem Maße diese Existenzgründungen Bestand haben werden, wird ganz wesentlich von der Entwicklung der verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland in den nächsten Jahren abhängen. Aktuell zeichnet sich in der Entwicklung der Unternehmenslandschaft in diesem Segment eine gewisse Sättigung ab, nähert sich die Zahl der Gewerbeabmeldungen immer stärker der Zahl der Neugründungen an. In einigen Regionen liegt sie bereits darüber. Nicht zuletzt

ist dies auch ein Reflex auf die nur noch sehr verhaltene Expansion des privaten Verbrauchs in die neuen Bundesländern.<sup>2</sup>

3. Beschäftigung im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen ist – nach wie vor – eine Domäne der Frauen. Dies gilt auch, obwohl der Anteil weiblicher Beschäftigter in einigen Bereichen (Handel, Bildungswesen) seit der Wende deutlich zurückgegangen ist. Waren Mitte 1993 von allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Sachsen nur noch 45% weiblichen Geschlechts, so lang der entsprechende Anteil im tertiären Sektor bei immerhin noch 58%, im Bereich der vorwiegend personenbezogenen Dienstleistungen sogar bei über 63%.

Tendenziell wird die in der ehemaligen DDR charakteristische hohe Präsenz von Frauen in Dienstleistungsberufen zurückgedrängt. Darüber hinaus zeichnet sich ab, daß das Durchschnittsalter der Beschäftigten in den meisten Dienstleistungszweigen geringer ist als im gesamtwirtschaftlichen Maßstab – eine Entwicklung, die auch für das frühere Bundesgebiet gilt.

4. Beschäftigung im Dienstleistungssektor ist – nicht nur in den neuen Bundesländern, aber auch hier – mit überdurchschnittlichen Arbeitsmarktrisiken oder, anders ausgedrückt, mit besonders hohen Mobilitätswängen verbunden. Eine aktuelle Untersuchung des *isw* zu Arbeitsmarktdynamik und Beschäftigungsverläufen in Sachsen-Anhalt, die auf einer repräsentativen Befragung von ca. 10.000 Einwohnern im erwerbsfähigen Alter beruht, belegt dies augenscheinlich. Demzufolge waren nach einem Referenzzeitraum von ca. einem Jahr auf gesamtwirtschaftlicher Ebene in Sachsen-Anhalt noch ca. 76% der befragten Personen, sofern erwerbstätig geblieben, im gleichen Betrieb beschäftigt. Überdurchschnittlich hoch war die Beschäftigungsstabilität erwartungsgemäß bei Banken und Versicherungen sowie im Bildungs- und Gesundheitswesen (84% bzw. 81%), deutlich geringer dagegen im Handel und bei den „übrigen Dienstleistungen“ (58% bzw. 63%).

5. Aus der gleichen Befragung läßt sich auch eine bereits deutlich ausgeprägte Einkommensdifferenzierung ableiten. Gemessen am durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommen aller Erwerbstätigen im Herbst 1993 (gut 2.000 DM) liegt das Einkommensniveau im Bildungs- und Ge-

2 Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 31/94, S. 538.

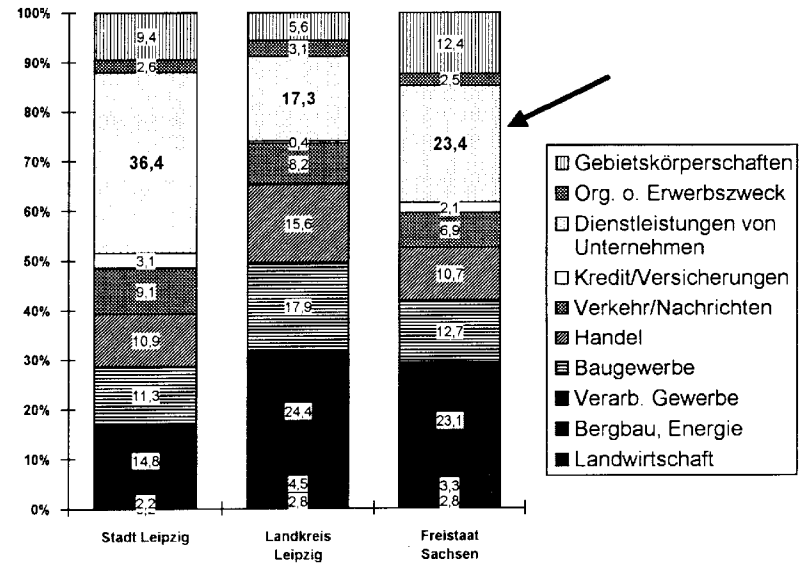
sundheitswesen (+11%) und in der öffentlichen Verwaltung (+4%) deutlich höher, im Handel (-20%) und bei den „übrigen Dienstleistungen“ (-17%) dagegen signifikant unter dem Durchschnitt. Dies korrespondiert mit einem hohen Anteil von Frauen und insbesondere von Teilzeitbeschäftigten in den Zweigen am unteren Ende der Einkommensskala.

Das Beschäftigungswachstum in weiten Bereichen der personenbezogenen Dienstleistungen vollzieht sich also vor dem Hintergrund eines absolut wie relativ geringen Einkommensniveaus sowie geringer individueller Beschäftigungsstabilität. Darin eingeschlossen ist ein hoher Anteil (auch unfreiwilliger) Teilzeitarbeit und anderer prekärer Beschäftigungsverhältnisse.

6. Von der positiven Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungsbe- reich profitieren in erster Linie die großstädtischen Zentren. Die Konzen- tration von Kaufkraft und Nachfragepotential in den Großstädten spielt dabei eine wesentliche Rolle. Bereits auf der relativ grobrastigen Ebene der Arbeitsamtsbezirke läßt sich dies verdeutlichen: Im gesamten Freistaat Sachsen waren Mitte 1993 28,6% der sozialversicherungspflichtig Be- schäftigten in Bereichen vorwiegend personenbezogener Dienstleistungen tätig, im Arbeitsamtsbezirk Leipzig 32,1%.

Bei kleinräumiger Betrachtung kommt dieser Trend noch stärker zum Tragen: Waren im gesamten Arbeitsamtsbezirk Leipzig 1993 61% der Beschäftigten im tertiären Sektor tätig, so betrug der entsprechende Anteil in der Stadt Leipzig 71,5%, im Landkreis Leipzig dagegen lediglich 50,3%.

**Abbildung 3: Vergleich der sektoralen Beschäftigtenstruktur (Mitte 1993) in der Stadt Leipzig, im Landkreis Leipzig und im Freistaat Sachsen**



isw-Grafik

## **Personenbezogene Dienstleistungen zwischen veränderten Anforderungen und wachsendem Effizienz- und Kostendruck**

### **Vorbemerkung**

Meine Ausführungen beziehen sich auf personenbezogene Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitssektor. Sie sind geprägt durch meine Tätigkeit bei einem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege.

Das Thema „personenbezogene Dienstleistungen zwischen veränderten Anforderungen und wachsendem Effizienz- und Kostendruck“ in der vorgesehenen Kürze zu behandeln, zwingt dazu, mich auf Wesentliches zu beschränken, führt aber auch zu holzschnittartigen Kürzungen. Doch dies dürfte die Diskussion eher anregen.

### **1. Differenzierungen der Bedürfnisse zwingen zur Differenzierung von Dienstleistungen**

Die Phase der kollektiven Bedarfsdeckung ist der individuellen Anspruchsbefriedigung in vielen Bereichen der Sozial- und Gesundheitspolitik gewichen. Beispielhaft läßt sich das an den veränderten Erwartungen der älteren Generation beschreiben:

Die „ältere“ ältere Generation war geprägt durch Erfahrungen in zwei Weltkriegen, hat Inflation und Wirtschaftskrise erlebt und – zumindest in Westdeutschland – den wirtschaftlichen Aufschwung als „Wirtschaftswunder“ erfahren. Angesichts der existentiellen und materiellen Risiken war sie primär an materieller Absicherung ihres Lebensabends interessiert und gab sich mit relativ undifferenzierten sozialen Diensten im Falle von Versorgungs- und Pflegebedürftigkeit zufrieden. Über lange Jahre gab es bei Pflegebedürftigkeit lediglich die Alternative, zu Hause von Angehörigen gepflegt zu werden oder mit dem Einzug in das Altenheim ein „Ge-

samtpaket“ von Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, ihm aber auch ausgeliefert zu sein.

Die „jüngere“ ältere Generation ist durch materiellen Wohlstand, Individualität und Selbständigkeit in der Nachkriegszeit geprägt. Sie hat differenzierte Bedürfnisse, denen auch soziale und gesundheitliche Dienste Rechnung tragen müssen: sie erwartet Freizeitangebote, Kontaktmöglichkeiten, ein breites Spektrum unterschiedlicher pflegerischer Dienstleistungen, die von der Unterstützung pflegender Angehöriger über Hauspflege, häusliche Krankenpflege, Familienpflege, Kurzzeit- und Tagespflege zu kombinierbaren Angeboten von Wohnen, Unterbringung, Betreuung und Pflege reichen; sie fordert rehabilitative Angebote und sinnvolle Beschäftigungen im Alter ein.

Die Differenzierung der Bedürfnisse betrifft auch andere Bereiche der Sozial- und Gesundheitspolitik, wie z.B. die Kinder- und Jugendhilfe, die Familienhilfe oder die Behindertenhilfe.

## **2. Gesellschaftliche Entwicklungen erfordern andere gesellschaftspolitische Strategien**

Lassen Sie mich das am Beispiel Beschäftigung und Arbeitslosigkeit beschreiben: Die alte Bundesrepublik kannte nach der Überwindung der Kriegsfolgen bis in die frühen achtziger Jahre keine Massenarbeitslosigkeit. Trotz konjunktureller Einbrüche und regionaler oder struktureller Beschäftigungsprobleme herrschte Vollbeschäftigung. In dieser Zeit wurde mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) das arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Instrumentarium entwickelt, das seit Mitte der achtziger Jahre in den alten Bundesländern und seit der Wiedervereinigung in Ostdeutschland auf eine völlig veränderte „Landschaft“ angewendet wird. Befristete Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsmaßnahmen oder befristete Lohnkostenzuschüsse, z.B. gemäß § 249 h AFG, mögen sinnvoll sein bei vorübergehenden und in ihrem Ausmaß begrenzten Krisen, deren Überwindung durch einen konjunkturellen Aufschwung oder eine Umstrukturierung wahrscheinlich ist. Auch wenn sie besser als nichts sind, so eignen sie sich nicht dafür, Phänomene von Massenarbeitslosigkeit auf einem hohen Niveau oder Langzeitarbeitslosigkeit zu bewältigen.

In einer solchen Situation befindet sich die Bundesrepublik aber seit Ende der achtziger Jahre; in Ostdeutschland liegt die um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bereinigte Arbeitslosigkeit über 30%, in einigen Regionen sogar über 50%.

Experten prognostizieren auch bei dem sich abzeichnenden wirtschaftlichen Aufschwung weiterhin Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau, da die Modernisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft im wesentlichen durch Rationalisierungen und internationale Arbeitsteilung sowie durch Entwicklung hochwertiger Produkte und Dienstleistungen erfolgt. Auf dem Arbeitsmarkt bedeutet dies, daß vor allem hochqualifizierte und leistungsfähige Beschäftigte immer mehr und immer höherwertige Produkte und Dienstleistungen herstellen, während weniger qualifizierte und weniger leistungsstarke Arbeitnehmer immer weniger Chancen haben werden und auch in Konkurrenz zu Billiglohnländern an der unmittelbaren östlichen Peripherie der Bundesrepublik Deutschland dauerhaft keine Chancen haben dürften. Auch wenn ich selbst keine überzeugende Lösung für dieses Problem anbieten kann, zeigt die arbeitsmarktpolitische Entwicklung doch deutlich, daß die in den sechziger und siebziger Jahren für die alte Bundesrepublik entwickelten arbeitsmarktpolitischen Strategien nicht mehr tragen.

Neben dieser Feststellung erlaubt aber die beschriebene Situation einige Prognosen über die sich verändernden Anforderungen an personenbezogene Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitssektor: Langzeitarbeitslose und ihre Familien brauchen neben – aber nicht anstelle von – Beschäftigungsperspektiven Hilfen, um die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen psychosozialen Probleme zu bewältigen, Ersatz für die durch die Erwerbsarbeit geschaffenen sozialen Kontakte und Angebote, um „Arbeits-tugenden“ und die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Daneben müssen sich auch Träger von sozialen Diensten, die gleichzeitig mit zu den größten Arbeitgebern in der Bundesrepublik gehören, mit ihrer Verantwortung als Arbeitgeber für Beschäftigungsmöglichkeiten auseinandersetzen; auch als Träger für Maßnahmen in einem öffentlich geförderten Beschäftigungssegment sind sie gefordert.

### 3. Quantität schlägt in Qualität um

Personenbezogene Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitssektor werden bis heute ganz überwiegend einerseits von öffentlichen Trägern, andererseits von gemeinnützigen Organisationen erbracht. Gewerbliche Anbieter haben bis vor kurzem eine geringe Rolle gespielt.

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und ihre Mitglieder als Hauptanbieter haben sich kartellartig in Arbeitsgemeinschaften und Ligen zusammengeschlossen und eng mit dem Staat als Bedarfsplaner und Kostenträger für viele soziale und gesundheitliche Dienste zusammengearbeitet. Soziale und gesundheitliche Dienste sind bis heute in weiten Bereichen nach dem Sachleistungsprinzip organisiert – also der Nutzer kauft nicht mit seinem Geld die ihm wichtigen Leistungen ein, sondern Sozialversicherungsträger, Sozialhilfeträger und Jugendhilfeträger als die wichtigsten Kostenträger stellen ihren Versicherten und den Adressaten ihrer Leistungen Sachleistungen u.a. über Wohlfahrtsverbände zur Verfügung. Trotz der hohen Leistungsfähigkeit dieses Systems ist nicht zu übersehen, daß sich die Anbieter sozialer und gesundheitlicher Leistungen schwer tun, angemessen auf die sich verändernden Bedürfnisse und Verhältnisse schnell und angemessen zu reagieren und/oder ihre Leistungen kostengünstig und wirksam zu gestalten. Die Entwicklung der Kosten in den letzten Jahren und die wiederholten gesetzlichen Eingriffe zur Dämpfung der Kostenentwicklung sind Ausdruck dieser Situation.

Das kontinuierliche Wachstum des Sozial- und Gesundheitssektors über die letzten Jahrzehnte hat diesen zu einem volkswirtschaftlich wichtigen und wirtschaftlich auch interessanten Sektor werden lassen: Allein die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege beschäftigen in der Bundesrepublik Deutschland ca. 1 Mio. Mitarbeiter/innen und setzen ca. 60 Milliarden DM um. Ihre sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen müssen professionell und daher weitgehend von Professionellen erbracht werden.

Demgegenüber hat die eigentliche Domäne der gemeinnützigen Organisationen – nämlich nichtbezahltes, ehrenamtliches oder bürgerschaftliches Engagement für die Bewältigung sozialer und gesundheitlicher Problemlagen zu wecken, zu erhalten und zu bündeln, zusätzliche finanzielle Mittel durch Spenden einzuwerben und konfessionell oder weltanschaulich

getragene Hilfen anzubieten – rapide an Bedeutung verloren. Das quantitative Wachstum der letzten Jahrzehnte schlägt in qualitative Veränderungen insofern um, als in vielen Fällen gemeinnützig getragener Dienstleistungen eine fachliche und wirtschaftliche Professionalität gefragt ist, die auch wirtschaftlich handelnde und gewerbliche orientierte Organisationen anbieten können. So überrascht es nicht, daß in die traditionelle Domäne gemeinnütziger Organisationen in den letzten Jahren immer stärker gewerbliche Unternehmen als Konkurrenten eindringen. Dies betrifft bisher vor allem den Bereich ambulanter Dienste für pflegebedürftige, insbesondere ältere Menschen, den Betrieb von Heimen, Stiften und Residenzen für ältere Menschen, die Trägerschaft von Krankenhäusern, aber inzwischen auch Kindertagesstätten und Heime für Kinder und Jugendliche. In einigen Bereichen und Regionen macht der Anteil gewerblicher Anbieter inzwischen 50% und mehr aus.

Diese Entwicklung ist nicht nur eine Änderung der Trägerlandschaft, sondern Ausdruck tiefgreifender interner Veränderungen sozialer und gesundheitlicher Dienstleistungen wie auch des Selbstverständnisses dieses Sektors: Soziale und gesundheitliche Dienstleistungen werden marktfähig und marktgängig und auch als solche am Markt angeboten. Man kann auch nicht behaupten, daß die von gewerblichen Unternehmen angebotenen Dienstleistungen schlechter oder gar inhumaner wären als die Dienste gemeinnütziger Verbände. Daß Dienste von gewinnorientierten Unternehmen per se schlechter sein müssen, weil wegen der Erwirtschaftung von Gewinnen weniger „Leistung“ für den Nutzer zur Verfügung steht, ist eine Lebenslüge gemeinnütziger Organisationen und läßt erkennen, daß diese ihre eigene Situation völlig falsch einschätzen: Auch gemeinnützige Organisationen müssen im Interesse ihrer eigenen Zukunft und zum Erhalt ihrer fachlichen wie auch wirtschaftlichen Flexibilität Überschüsse erwirtschaften. Eine solche Einschätzung verkennt auch, daß mit der europäischen Integration künftig „Markt“ im Sozial- und Gesundheitssektor stärker gefragt sein wird, und daß Privilegierungen von Wohlfahrtsverbänden in der Bundesrepublik Deutschland auf längere Sicht überholt sein dürften.

#### **4. Das Kostenübel personenbezogener Dienste erzeugt Kostendruck**

Das Kostenübel personenbezogener Dienste besteht darin, daß sie am Arbeitsmarkt um die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte in ausreichender Zahl konkurrieren und deshalb ihre Arbeitsbedingungen und Gehälter wettbewerbsfähig sein müssen. Während aber in der Wirtschaft Gehaltssteigerungen zumindest teilweise durch Erhöhung der Produktivität kompensiert werden können, sind Produktivitätssteigerungen bei personenbezogenen Dienstleistungen nicht oder nur sehr beschränkt möglich. So führt tendenziell die Konkurrenz am Arbeitsmarkt zu immer höheren Kosten personenbezogener Dienstleistungen.

Auf dieses Kostenübel reagieren die gesetzlichen Sparmaßnahmen der letzten Jahre – wenn auch sehr verkürzt. Mittelfristig dürfte sich allerdings die Einführung der Budgetierung im Gesundheitssektor sowie von prospektiven Pflegesätzen in der Sozialhilfe und in der Pflege als durchaus positiv erweisen. Sie zwingt Anbieter personenbezogener Dienstleistungen dazu, ihre Dienste zu kalkulieren und unter Wahrung der Fachlichkeit wirtschaftlicher zu organisieren. Dies wird gemeinnützige Anbieter zur Modernisierung ihrer Organisationsstrukturen zwingen. Hier liegt meines Erachtens ein erhebliches Rationalisierungspotential.

#### **5. Kostengünstige und wirksame personenbezogene Dienstleistungen werden zum zentralen Thema der nächsten Jahre**

Ich möchte neben den schon beschriebenen Entwicklungen hier nur einige Stichworte nennen. Gefragt sein werden in den nächsten Jahren

- Leistungsfähige Organisationsstrukturen
- Rekrutierung und Motivierung fachlich qualifizierter Mitarbeiter/innen, einschließlich eines differenzierten Systems von Maßnahmen der Personalentwicklung
- Verzahnung statt Gegenüber von Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit
- Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle.

#### **6. Zum Abschluß: Was tun?**

##### **6.1 Gestaltungsspielräume für Sozial- und Gesundheitspolitik (wieder) eröffnen**

Die Modernisierung und Umstrukturierung des Sozial- und Gesundheitssektors erfolgt gegenwärtig auf dem Hintergrund knapper Ressourcen vor allem unter Spargesichtspunkten. Dabei verfolgt jedes Subsystem seine eigene Handlungslogik. Übersehen wird dabei, daß eine Zusammenschau der Teilsysteme und eine ganzheitliche Herangehensweise bei Veränderungen und bei Sparmaßnahmen sinnvoller ist: Bevor Kostenentwicklung und Ineffizienz einzelner Systeme kritisiert und zum Anlaß von Sparmaßnahmen gemacht werden, sollten die Schnittstellen der verschiedenen Subsysteme auf ihre Lücken und Überlappungen analysiert werden. So dürften an der Schnittstelle zwischen dem Bundessozialhilfegesetz und dem Arbeitsförderungsgesetz einerseits oder zwischen dem Krankenversicherungswesen und dem Bundessozialhilfegesetz wie der Pflegeversicherung andererseits Milliarden weitgehend wirkungslos „versickern“. Auch ist die akute Krankenhausbehandlung und die Rehabilitation nicht hinreichend abgestimmt. Maßnahmen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz folgen einer anderen Logik als die kommunalen Kostenträger im Rahmen der Sozialhilfe verfolgen. Ich könnte dies anhand konkreter Beispiele aus der Berliner Sozial- und Gesundheitspolitik beschreiben und quantifizieren; diese Beispiele dürften auch für andere Regionen Deutschlands gelten.

##### **6.2 Rolle des Staates überdenken**

Bisher definieren unterschiedliche staatliche Ebenen bei personenbezogenen Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitssektor den Bedarf und planen entsprechende Angebote. Der Staat sollte zumindest in einigen Bereichen seinen Anspruch auf umfassende Bedarfsplanung überdenken und seine Rolle neu definieren. Überlegenswert wäre, daß der Staat statt umfassender Planung lediglich sicherstellt, daß Personen im Falle von Hilfs- und Pflegebedürftigkeit Dienste vorfinden und in Anspruch nehmen könnten.



### 6.3 Wohlfahrtsverbände modernisieren

Anfang und Grundlage jeder Modernisierungsstrategie ist eine kritische Auseinandersetzung mit den wahrgenommenen und wahrzunehmenden Aufgaben einerseits wie den anzustrebenden Zielen andererseits. Bisher führen Wohlfahrtsverbände eine solche Debatte nicht kontinuierlich und nicht in dem erforderlichen Umfang. Wohlfahrtsverbände sollten insbesondere prüfen, ob sie alle bisher wahrgenommenen Aufgaben weiterhin wahrnehmen sollten.

Ein Defizit bei vielen Wohlfahrtsverbänden stellt das Management dar. Viele Wohlfahrtsverbände werden trotz Umsätzen in dreistelliger Millionenhöhe von ehrenamtlich tätigen Vorständen in der Vereinsform geführt. Ehrenamtliches Management für mittelgroße oder sogar größere Betriebe ist in der Regel mit den Leitungsaufgaben überfordert. Aber auch professionelle Leitungskräfte sind häufig mit Wachstum, Planung, Entwicklung, mit Führung und Organisation überfordert und bedürfen dringend einer professionellen Qualifizierung.

Wohlfahrtsverbände sollten ihre Organisationsstrukturen kritisch überprüfen und leistungsfähiger gestalten. Dies betrifft Kommunikationswege und Informationsprozesse, betrifft ihr Auftreten nach außen einschließlich des Angebotes ihrer Dienste, betrifft die Sinnhaftigkeit des Status als gemeinnützige Organisation wie auch ihre rechtliche Verfassung. Bei diesen zugegebenermaßen schwierigen Aufgaben sollten Wohlfahrtsverbände sich auch externer Beratung bedienen.

Wohlfahrtsverbände müssen sich auf Konkurrenz, Marktverhalten und kontinuierliche Veränderung einstellen. Sie müssen sich von ihrer starken Staatsorientierung lösen, statt kameralistischer Handlungsmuster sich betriebswirtschaftlich verhalten und sollten sich auch von der bei ihnen weit verbreiteten Mentalität des öffentlichen Dienstes lösen. Ein wichtiger und grundsätzlicher Schritt dazu wäre unter anderem, anstelle der direkten oder indirekten Übernahme des Bundesangestelltentarifes und seiner Strukturen, eigenständige Tarifwerke zu entwickeln.

### 6.4 Qualitätssicherung betreiben

Gute personenbezogene Dienstleistungen setzen motivierte und qualifizierte Mitarbeiter/innen voraus. Anbieter personenbezogener Dienstleistungen müssen daher kontinuierlich und mehr in die Auswahl und Entwicklung ihrer Mitarbeiter investieren. Dazu gehören zunächst mehr Investitionen in Fort- und Weiterbildung, in Supervision sowie in Personalentwicklung. Dazu gehören aber auch Arbeitsbedingungen und Organisationsstrukturen, die Motivation und Leistung fördern.

Zur Motivation und Qualität trägt wesentlich bei, daß unter Beteiligung von Mitarbeitern Arbeitsziele erarbeitet, konkretisiert und operationalisiert sowie festgelegt werden. Bisher arbeiten viele Dienstleister im Gesundheits- und Sozialbereich mit viel zu allgemeinen und wenig handhabbaren Zielen, die Mitarbeitern keine Orientierung und den Trägern auch keine Überprüfung der Qualität der Arbeit ihrer Mitarbeiter ermöglichen. Eine solche Konkretisierung ist nicht nur im Interesse der Qualität der Dienstleistungen, sondern auch für die Professionalität der Mitarbeiter/innen und ihre Weiterentwicklung von erheblicher Bedeutung.

## **Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung**

**Dr. habil. Lothar Abicht**, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung, Halle

**Ruth Brandherm**, Abt. Arbeits- und Sozialforschung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Prof. Dr. Hans-Jochen Brauns**, Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin e.V., Berlin

**Dr. Werner Dostal**, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

**Dr. Josef Hilbert**, Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen

**Dr. Ursula Mehrländer**, Leiterin der Abteilung Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Dr. Ronald Schettkat**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

**Bärbel Stutzer**, Arbeitskreis Arbeit und Soziales des SPD Landesverbandes Sachsen, Leipzig

**Gerald Wagner**, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung, Halle

## Reihe „Gesprächskreis Arbeit und Soziales“

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 1

**Ausländer im vereinten Deutschland – Perspektiven der Ausländerpolitik (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 2

**Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 3

**Zuwanderungspolitik der Zukunft (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 4

**Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 5

**Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 6

**Multikulturelle Gesellschaft – Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung? (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 7

Ursula Mehrländer, Günther Schultze

**Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland – Fakten, Argumente, Vorschläge (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 8

**Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 9

**Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 10

**Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher Interessenvertreter in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 11  
**Der ostdeutsche Maschinenbau – Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 12  
**Flüchtlingbewegungen und das Recht auf Asyl (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 13  
**Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik – Eine dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 14  
**Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik – Vergleich mit europäischen Ländern (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 15  
**Fremdenfeindlichkeit und Gewalt – Ursachen und Handlungsperspektiven (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 16  
**Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 17  
**Gesundheitsstrukturgesetz – Geeignet zur Lösung der Probleme im Gesundheitswesen? (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 18  
**Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik – Ist ein Gesamtkonzept für die neuen und alten Bundesländer erforderlich? (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 19  
**Deutsche und Polen – Zwischen Nationalismus und Toleranz (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 20  
**Betriebliche Gesundheitspolitik auf dem Prüfstand – Sind neue Konzepte für alternde Belegschaften erforderlich?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 21  
**Entstehung von Fremdenfeindlichkeit – Die Verantwortung von Politik und Medien (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 22  
**Partizipationschancen ethnischer Minderheiten – Ein Vergleich zwischen Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 23  
**Fremdenfeindlichkeit und Rassismus – Herausforderung für die Demokratie (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 24  
**Gesundheitspolitik in Unternehmen der neuen Bundesländer (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 25  
**Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 26  
**Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? – Modernisierungsdruck und Reformbedarf (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 27  
**Den Zweiten Arbeitsmarkt fördern – Ein ökonomisch und sozial tragfähiges Konzept?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 28  
**Ausbildung und Beschäftigung – Übergänge an der zweiten Schwelle (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 29  
**Chancengleichheit für ausländische Jugendliche**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 30  
**Privatisierung von Gesundheitsleistungen – Die soziale Krankenversicherung auf Abwegen (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 31  
**Einwanderungspolitik Kanadas und der USA – Beispiele für die Bundesrepublik Deutschland?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32  
**Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 33  
**Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik – Mehr Weiterbildung bei veränderten Arbeitszeiten?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 34  
**Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik: Alternative zur Integration?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 35  
**Ost-West-Migration – Fluchtursachen und Handlungsperspektiven**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 36  
**Soziale Sicherung auf dem Prüfstand – Gerät die Rentenversicherung ins Wanken? (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 37  
**Gesundheitsstrukturgesetz – Bilanz und Perspektiven (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 38  
**Der Berliner Arbeitsmarkt im Umbruch**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 39  
**Bedeutung des demographischen Wandels – Frauenerwerbstätigkeit, Zuwanderung –**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 40  
**Bedeutung des demographischen Wandels – Erwerbsarbeit, Berufliche Qualifizierung, Weiterbildung**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 41  
**Zukunft der Pflege – Zukunft der Pflegeberufe (vergriffen)**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 42  
**Berufsausbildung in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 43  
**Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit: Herausforderung für die Demokratie**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 44  
**Medizinische und gesellschaftspolitische Herausforderung: Alzheimer Krankheit – Der langsame Zerfall der Persönlichkeit**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 45  
**Europäische Einwanderungspolitik**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 46  
**Beschäftigungsfelder der Zukunft – personenbezogene Dienstleistungen –**

*Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung*

*D-53170 Bonn*