

Auf dem Holzweg in die Dienstleistungsgesellschaft? – gute Dienstleistungsarbeit als Politikum

Steffen Lehndorff

In der deutschen Dienstleistungsdiskussion findet der Mangel an professionellen sozialen Dienstleistungen bislang nur wenig Beachtung. Der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft bedarf jedoch nicht „nur“ einer Erhöhung der Zahl der Menschen, die Dienstleistungen erbringen. Es geht auch um die Verbesserung der Qualität von Dienstleistungsarbeitsplätzen, auf denen mehrheitlich Frauen beschäftigt sind. Gute Dienstleistungsarbeit und Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen von Frauen erweisen sich als zwei Seiten einer Medaille.

1

Einleitung

In der deutschen Diskussion über den Weg in die Dienstleistungsgesellschaft ist die Bedeutung der Qualität von Arbeit für die Versorgung der Gesellschaft mit guten Dienstleistungen bislang seltsam unterbeleuchtet. Die „Dienstleistungslücke“ ist zwar zu einem geflügelten Wort geworden, doch welche Erfolgsaussichten und Konsequenzen es hätte, sie buchstäblich mit (mehrheitlich weiblichen) Lückenbüsserinnen schließen zu wollen, spielt in den Debatten kaum eine Rolle. Besonders fragwürdig ist dieser blinde Fleck vor allem dann, wenn Pflegetätigkeiten und andere soziale Dienstleistungen als Beispiele für den großen Bedarf an einfachen Dienstleistungen herhalten müssen. Ist es wirklich sinnvoll, über die Stärkung des Dienstleistungssektors zu reden, ohne zugleich „gute Dienstleistungsarbeit“ in ihrer doppelten Bedeutung – unter guten Bedingungen für die Beschäftigten und in guter Qualität für die KundInnen geleistet – mit in den Blick zu nehmen?

Im vorliegenden Aufsatz werden einige Schlaglichter auf Verbindungen zwischen den quantitativen und den qualitativen Dimensionen der Stärkung von Dienstleistungen geworfen.¹ Auch wenn noch nicht alle hier vorgetragenen Befunde bereits den Charakter breit abgesicherter Erkenntnisse haben, so legen sie doch eine vorläufige Schlussfolgerung nahe, die der in der deutschen Dienstleistungsdebatte vorherrschenden Tendenz² unmissverständlich zuwider läuft: Ob die Stärkung des Dienstleistungssektors mit der Entwicklung guter Dienstleistungsarbeit Hand in

Hand geht, ist eine politische Richtungsentscheidung, die die Tarifpolitik ebenso berührt wie die öffentlichen Finanzen und andere Felder staatlicher Politik.

2

Eckpfeiler der Tertiarisierung

Die Grunddaten zur quantitativen Seite der Dienstleistungsentwicklung scheinen eindeutig zu sein: Deutschland befindet sich in puncto Dienstleistungsbeschäftigung lediglich im europäischen Mittelfeld zwischen Dänemark, Schweden und Großbritannien auf der einen und Italien und Spanien auf der anderen Seite. 1999 wurden in den drei Spitzenreiter-Ländern der EU, pro Kopf der Erwerbsbevölkerung gerechnet, in der Woche rund 25 % mehr bezahlte Arbeitsstunden im Dienstleistungssektor geleistet als in Deutschland. Diese Unterschiede sind jedoch nicht, wie häufig vermutet, auf sogenannte „einfache“ Dienstleistungen, z.B. im Handel, zurückzuführen. Den größten Nachholbedarf hat Deutschland bei den eher hochwertigen produktionsorientierten und sozialen Dienstleistungen (Tabelle 1).

Die Bedeutung von Dienstleistungen mit mittleren bis hohen Qualifikationsanforderungen für die Dienstleistungsexpansion insgesamt spiegelt sich auch im Beitrag einzelner Branchen zum Beschäftigungswachstum wider. In den an unserem Projekt beteiligten zehn Ländern haben folgende Branchen am meisten zum gesamtwirtschaftlichen Netto-Beschäftigungsanstieg in den Jahren 1994 bis 1999 beigetragen: Gesundheit/Soziales (NACE³ 85), Erziehung (NACE 80), computerbezogene

Dienstleistungen (NACE 72) sowie „sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen“ (NACE 74) (Smith 2001; European Commission 2000). Hieran ist dreierlei erkennbar: Erstens zeigt sich erneut die do-

¹ Der vorliegende Beitrag stützt sich auf Arbeiten im Rahmen des EU-Forschungsprojekts „New Forms of Employment and Working Time in the Service Economy“ (NESY) mit rund 50 Fallstudien in fünf Dienstleistungsbereichen (Informationstechnologie-Dienstleistungen, Einzelhandel, Banken, Krankenhäuser, häusliche Pflegedienste) sowie einer Sonderauswertung der Europäischen Arbeitskräftestichprobe (Mermet/Lehndorff 2001; Bosch et al. 2001). Dem vom IAT koordinierten Projektteam gehörten Gerhard Bosch, Thomas Haipeter, Steffen Lehndorff, Dorothea Voss-Dahm und Alexandra Wagner sowie Forscherinnen und Forscher aus neun weiteren EU-Ländern an (Finnland, Schweden, Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal). Zu weiteren Informationen über das Projekt vgl. <http://iat-info.iatge.de/Arbeitsmarkt/Arbeitszeit/NESY>.

² Zu einer ausführlicheren Kritik vgl. Bosch/Wagner (2002), auf deren Arbeit ich mich im folgenden Kapitel stütze, soweit keine anderen Quellen angegeben sind.

³ NACE (National Accounts in Europe) ist die statistische Gliederung der Wirtschaftssektoren des Statistischen Bundesamtes und der EU.

Steffen Lehndorff, Dipl.-Volkswirt,
Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter
am Institut Arbeit und Technik/Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen (IAT),
Abteilung Arbeitsmarkt, Gelsenkirchen.
Forschungsgebiete: Arbeitszeit und Arbeitsorganisation; Entwicklung der Arbeitszeiten,
Beschäftigungsstrukturen und Arbeitsbeziehungen im internationalen Vergleich.
e-mail: lehndorff@iatge.de

minierende Rolle der Dienstleistungen in der Beschäftigungsdynamik. Zweitens signalisiert der Spitzenplatz der computerbezogenen Dienstleistungen exemplarisch die Schlüsselrolle der Qualifikation für die weitere Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung. Wissensintensive produktionsorientierte Dienstleistungen sind Impulsgeber für Innovationen und Wachstumsmotor für eine Industrie, die auf dem Weltmarkt Qualitätsprodukte anbietet.⁴ Doch dies ändert nichts daran, dass – drittens – das größte Arbeitsvolumen unter den Dienstleistungen in allen EU-Ländern auf die sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen entfällt (selbst in Großbritannien machen die produktionsorientierten Dienstleistungen weniger als 20 % des gesamten Dienstleistungsvolumens aus). In einigen Ländern arbeiten hier sogar mehr als die Hälfte aller Dienstleistungsbeschäftigten. Doch auch die Unterschiede zwischen den Ländern sind hier besonders groß. In Deutschland werden in diesen Dienstleistungsgruppen pro Kopf der Erwerbsbevölkerung rund 30 % weniger Arbeitsstunden geleistet als in Dänemark und Schweden. Es sind nicht so sehr sogenannte „einfache“, sondern vor allem hochwertige Dienstleistungen wie z.B. in der Kinderbetreuung, dem Erziehungswesen und der Altenpflege, an denen es in Deutschland mangelt.

Dies zeigt, wie wichtig diese mehrheitlich im öffentlichen Sektor angesiedelten oder staatlich regulierten Tätigkeiten für den Anstieg der Dienstleistungsarbeit sind. Der Sozialstaat wird als Faktor der Expansion von Dienstleistungen in Deutschland häufig unterschätzt. Es ist mehr als fraglich, ob die Zielsetzung, die Staatseinschließlich der Sozialquote weiter zu senken, die gewünschten positiven Beschäftigungs- und Tertiarisierungseffekte haben wird.

Die Bedeutung der gesellschaftsorientierten und sozialen Dienstleistungen steht in einem engen Zusammenhang mit der Frauenerwerbsquote, bei der sich Deutschland ebenfalls im europäischen Mittelfeld bewegt. Im EU-Vergleich gibt es eine signifikant positive Korrelation zwischen der Beschäftigungsquote (in Vollzeitäquivalenten) von Frauen und dem Arbeitsvolumen in sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen. Für die zukünftige Entwicklung des Dienstleistungssektors scheint es deshalb von ausschlaggebender Bedeutung zu sein, auf eine positive Wechselwir-

Tabelle 1: Arbeitsstunden im Dienstleistungssektor pro Kopf der Bevölkerung im Erwerbsalter (in Std./Woche) in ausgewählten europäischen Ländern nach Dienstleistungsgruppen¹ (sektorale Betrachtung)

	DK	S	UK	NL	F	D	E	I
Gesamter Dienstleistungssektor	19,1	18,9	18,9	16,2	16,1	15,1	12,9	12,7
darunter:	9,18	9,48	7,64	6,87	6,90	6,66	4,19	4,84
sozial/gesellschaftsorientiert								
distributiv	4,91	4,32	5,13	4,14	4,05	4,00	3,16	2,46
produktionsorientiert	2,90	2,85	3,67	3,18	2,60	2,11	1,54	1,26
konsumorientiert	0,63	0,73	1,04	0,69	1,31	0,89	1,87	0,99

1 Gesellschaftsorientierte/soziale Dienstleistungen: öffentliche Verwaltung und Sicherheit, Erziehung, Gesundheits- und Sozialwesen; distributive Dienstleistungen: Handel, Transport, Kommunikation u.a.; produktionsorientierte Dienstleistungen: Finanzen, Immobilien, unternehmensbezogene Tätigkeiten; konsumorientierte Dienstleistungen: Hotels, Gaststätten, private Haushalte; ohne „Sonstige Dienstleistungen“.

Quelle: Europäische Arbeitskräftestichprobe Sonderauswertung IAT

WSI Hans Böckler Stiftung

kung zwischen Frauenerwerbstätigkeit und gesellschaftsorientierten und sozialen Dienstleistungen zu setzen. Mehr Frauen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen sowohl die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen als auch das Angebot an Arbeitskräften, die an der Aufnahme einer Tätigkeit in diesen Bereichen interessiert sind.

Mit Blick auf die Kinderbetreuung scheint diese Feststellung schon fast ein Allgemeinplatz zu sein. Weniger im Blickpunkt der Öffentlichkeit ist bislang der gesamte Bereich der Altenpflege, der in der genannten Wechselwirkung eine ähnlich prominente Rolle einnimmt wie die Kinderbetreuung. Nach einer Modellrechnung des DIW wird die Zahl pflegebedürftiger Menschen in Deutschland bis zum Jahre 2020 um mehr als 50 % auf rund eine Million zunehmen: „Die Zunahme der Pflegebedürftigkeit stellt einerseits für die soziale Sicherung eine Herausforderung dar, andererseits schafft die Nachfragesteigerung nach ambulanten, teilstationären und vollstationären Pflegediensten auch merkliche Beschäftigungspotenziale. Eine Aufwertung der Pflegediensttätigkeiten scheint erforderlich zu sein, um qualifiziertes Personal für die entsprechenden Berufsfelder gewinnen zu können“ (Schulz/Leidl/Koenig 2001).

Damit sind bereits einige der Steine benannt, die bei der Expansion sozialer Dienstleistungen aus dem Weg geräumt werden müssen. Quantität und Qualität der Beschäftigung hängen eng zusammen.

3 Konfliktfelder

Wenn man die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in sozialen Dienstleistungen verschiedener EU-Länder betrach-

tet, fallen einige Problembereiche ins Auge, die – allerdings mit sehr unterschiedlicher Schärfe und Ausprägung – offenbar quer durch Europa anzutreffen sind. Zwei große Konfliktfelder sind identifizierbar: die gesellschaftliche Infrastruktur, die für eine gleichrangige Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern erforderlich ist, sowie ein Widerspruch zwischen professionellen Ansprüchen an die Arbeit und den konkret vorgefundenen Arbeitsbedingungen.

3.1 GESELLSCHAFTLICHE INFRASTRUKTUREN DER FRAUENERWERBSTÄTIGKEIT

Überall in der EU nimmt die Frauenerwerbstätigkeit zu, doch auf sehr unterschiedlichen Niveaus und völlig verschiedenen Wegen (Lehndorff 2001). Überall ist sie mit der Entwicklung öffentlicher Dienstleistungen verbunden, doch nirgendwo sonst in Europa ist diese Verbindung so eng wie in den nordeuropäischen Ländern (Tabelle 2): eine hohe und weiter steigende Frauenerwerbsquote, zugleich zunehmend auf der Basis von Vollzeitarbeit oder langer Teilzeit;⁵ ein Steuer- und Sozialversicherungssystem, das im Gegensatz zum deutschen Splitting-System keine Anreize für die Allein- oder Hauptverdiener-Ehe enthält (Dingeldey 2000); stark ausge-

⁴ Für den überdurchschnittlich hohen Anteil produktionsorientierter Dienstleistungen in Großbritannien dürfte in erster Linie das starke Gewicht der Finanzdienstleistungen in diesem Land verantwortlich sein.

⁵ In Finnland war im Unterschied zu den anderen skandinavischen Ländern die bereits seit Jahrzehnten hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen stets mit einer sehr hohen Vollzeitquote verbunden (Julkinen/Nätti 1999).

Tabelle 2: Frauenbeschäftigungsquote (2000) und Anteil der in öffentlichen Dienstleistungen beschäftigten Frauen an allen abhängig beschäftigten Frauen (1996, in %)

	DK	FI	S	UK	F	D	NL	E	I
Frauenbeschäftigungsquote (15–64) in Vollzeitäquivalenten	62	61	60	50	49	46	40	37	37
Anteil der Frauen in öffentlichen Dienstleistungen an allen Arbeitnehmerinnen	54	50	60	44	46	40 ¹	45	39	43

¹ nur Westdeutschland

Quelle: Europäische Arbeitskräftestichprobe; Anxo/Fagan (2001a, S. 97)

WSI Hans Böckler Stiftung

Tabelle 3: Beschäftigungswachstum durch soziale Dienstleistungen in Dänemark (1966–1993; in Tsd. Personen)

	1966	1993	Veränderung
Güterproduktion	1116	784	– 30 %
Produktionsorientierte Dienstleistungen	324	500	+ 54 %
Konsumorientierte Dienstleistungen	473	360	– 24 %
Soziale Dienstleistungen	219	589	+ 164 %
davon:			
privat	27	53	+ 96 %
öffentlich	192	536	+ 179 %
Beschäftigung gesamt	2237	2502	+ 12 %

Quelle: Boll/Thaulow (2000)

WSI Hans Böckler Stiftung

baute soziale Dienstleistungen, die den Frauen den Weg zur Erwerbsbeteiligung mit – von Teilzeit ausgehend – länger werdenden Arbeitszeiten ebnet (Thenner 2000). In Finnland wurde die Beschäftigtenzahl im öffentlichen Sektor von 1970 bis 1990 fast verdoppelt; der Ausbau der ganztägigen Kinderbetreuung in Kindergärten und Krippen sowie der Ganztags-Gesamtschulen, der in jüngster Zeit durch die PISA-Studie auch in Deutschland Beachtung gefunden hat, spielten dabei eine Schlüsselrolle (Anttila/Nätti 2000a). In Dänemark stieg von 1966 bis 1993 die Beschäftigtenzahl um insgesamt 12 %, in den vom Staat angebotenen sozialen Dienstleistungen demgegenüber um 180 % (Boll/Thaulow 2000; vgl. Tabelle 3). In Schweden stieg der Anteil der kommunalen Beschäftigten, die in der Altenpflege arbeiten, in der ersten Hälfte der 90er Jahre von 18 auf 30 % (Anxo/Nyman 2000a). Zunehmende Frauenerwerbstätigkeit und Stärkung der staatlich angebotenen sozialen Dienstleistungen erwiesen sich als zwei Seiten einer Medaille (Häußermann/Siebel 1995).

In den übrigen europäischen Ländern sind sowohl der öffentliche Dienstleistungssektor als auch die Frauenbeschäftigung deutlich schwächer als in Nordeuropa entwickelt (Anxo/Fagan 2001a, S. 97), wobei in Frankreich immerhin die gut ausgebaute öffentliche Kinderbetreuung sich seit langem als Voraussetzung dafür bewährt, dass die große Mehrheit der Frauen Vollzeit oder lange Teilzeit arbeitet. Es liegt

auf der Hand, dass ein konsequenterer Ausbau sozialer Dienstleistungen nach skandinavischem Vorbild erhebliche öffentliche Investitionen erfordern würde und mit einer Finanzpolitik, bei der „Konsolidierung zum Selbstzweck“ wird (Priewe 2002, S. 280), schwer vereinbar wäre.

Die Bedeutung, die dem Ausbau sozialer Dienstleistungen und der Unterstützung finanzieller Eigenständigkeit von Frauen in den öffentlichen Haushalten beigemessen wird, spiegelt sich auch in den Einkommen der Frauen wider, die soziale Dienstleistungen erbringen. Im Jahre 2000 waren 75 % aller Beschäftigten im Gesundheits-, Sozial- und Erziehungswesen der EU-Länder Frauen (Fagan/Burchell 2002, S. 18). Insbesondere Pflegetätigkeiten gehören in der großen Mehrzahl der EU-Länder zu den zahlenmäßig bedeutendsten Beschäftigungsfeldern von Frauen (Grimshaw/Rubery 1997, S. 46). Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung wird gewissermaßen über den Arbeitsmarkt reproduziert. Damit ist in vielen Ländern zugleich eine Diskriminierung verbunden, die an den Einkommensunterschieden zwischen „typischen“ Männer- und Frauentätigkeiten abgelesen werden kann. In einer Datenanalyse für sieben OECD-Länder zu Beginn der 90er Jahre wurden die Löhne der Frauen in solchen Tätigkeitsgruppen untersucht, auf die sich die Frauenerwerbstätigkeit unter Einschluss des öffentlichen Sektors am meisten konzentriert. Es zeigte sich, dass der Einkommensunterschied

zwischen den Frauen in diesen Tätigkeitsgruppen und dem Durchschnitt aller erwerbstätigen Männer wesentlich größer war als der Einkommensunterschied zwischen allen Frauen und allen Männern im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Nur in Norwegen, dem einzigen in diese Untersuchung einbezogenen skandinavischen Land, fiel die spezifische Lohndiskriminierung in typischen Frauenbranchen kaum ins Gewicht, weil das Einkommensniveau bei qualifizierten sozialen Dienstleistungen vergleichsweise hoch war; auch war der durchschnittliche „gender pay gap“ geringer als in den übrigen Ländern. Demgegenüber waren beide Aspekte geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung in Westdeutschland und Frankreich wesentlich deutlicher ausgeprägt, am stärksten jedoch in Großbritannien (Grimshaw/Rubery 1997, S. 16, 78). Auch im EU-Vergleich ist Großbritannien, wenn die Stundenlöhne von Teilzeitkräften mit berücksichtigt werden, das Land mit der größten Diskrepanz zwischen Männer- und Frauenlöhnen (Grimshaw/Rubery 2001).⁶

Vor diesem Hintergrund kristallisieren sich zwei kontrastierende Wege der Verknüpfung von zunehmender Frauenerwerbstätigkeit und sozialen Dienstleistungen in Europa heraus. Auf der „low road“, die hier von Großbritannien repräsentiert wird, ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen zwar vergleichsweise hoch, doch wird sie nur begrenzt durch öffentliche Dienstleistungen flankiert; hinzu kommt ein niedriges Einkommensniveau in diesen

⁶ An der Spitze der europäischen Lohngleichheitsskala von Frauen und Männern – auf der Basis der Stundenlöhne unter Einschluss der Teilzeitkräfte – rangieren die skandinavischen Länder mit mehr als 80 %, Westdeutschland liegt im Mittelfeld mit rund 75 %, und Großbritannien nimmt mit 66 % den letzten Platz ein (Zahlen für 1995; Grimshaw/Rubery 2001, S. 17). Die durchschnittlichen monatlichen Bruttoeinkommen von Vollzeit arbeitenden Frauen in Industrie und privaten Dienstleistungen betragen im Jahre 1999 im EU-Durchschnitt 75 % der Einkommen männlicher Beschäftigter (Clarke 2001). Allerdings sind die Datenquellen derartiger Einkommensvergleiche lückenhaft; so ist mit wenigen Ausnahmen, zu denen die für die OECD erstellte Studie von Grimshaw/Rubery (1997) gehört, der öffentliche Dienst nicht einbezogen. Wie das Europäische Haushaltspanel (Commission Européenne 2001, S. 7; Winberg 2000, S. 19) ausweist, ist der „gender pay gap“ im öffentlichen Dienst in der Regel geringer als in der Privatwirtschaft.

Dienstleistungen. Hohes Beschäftigungsniveau von Frauen und hohe Geschlechtersegregation gehen also Hand in Hand. Anders die „high road“ der skandinavischen Länder mit stark ausgebauten sozialen Dienstleistungen und – im europäischen Vergleich – durchschnittlich besser bezahlter Frauenarbeit in sozialen Dienstleistungen: Das koordinierte Wachstum von Frauenerwerbstätigkeit und sozialen Dienstleistungen trug dort – wenn auch in den 90er Jahren verlangsamt (s.u.) – zum allmählichen Abbau von sozialer und geschlechtsspezifischer Ungleichheit bei.

Die verschiedenen Ursachen der Lohn-differenziale zwischen Männern und Frauen können hier nicht diskutiert werden (vgl. dazu u.a. Rubery et al. 1997). Für die hier behandelte Problematik sozialer Dienstleistungen dürfte aber ein lohn-„technischer“ Aspekt besonders relevant sein: Die implizit geschlechtsspezifische Diskriminierung beginnt bei der Bewertung von Anforderungen und Belastungen, die mit persönlichen Dienstleistungen – insbesondere im sozialen Bereich – verbunden sind (Krell et al. 2001; zur damit verwandten Problematik im Einzelhandel vgl. den Beitrag von Voss-Dahm in diesem Heft). Derartige „natürlich“ daher kommende Diskriminierungen werden, wie im Folgenden gezeigt wird, mit zunehmender Bedeutung sozialer Dienstleistungen zu einem erstrangigen Politikum.

3.2 DAS DILEMMA SOZIALER DIENSTLEISTUNGEN

Mit dem Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit und den Veränderungen in der Alterspyramide werden Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Kinderbetreuung und Pflege immer wichtiger, doch die niedrigen Raten wirtschaftlichen Wachstums und die EU-weiten Normen staatlicher Finanzpolitik erschweren es, mit dem wachsenden Bedarf Schritt zu halten. Die Schere zwischen Anforderungen und Ressourcen öffnet sich in allen untersuchten Ländern. Die Erscheinungsformen sind in Krankenpflege und häuslicher Altenpflege verschieden, doch im Kern geht die Entwicklung in beiden Bereichen in die gleiche Richtung. Die sich öffnende Schere auf gesellschaftlicher Ebene findet ihre Entsprechung auf der Ebene des Arbeitsplatzes: Sowohl die Leistungsanforderungen an die einzelnen Beschäftigten als die Ansprüche

Tabelle 4: Beschäftigtenzahlen nach Bildungsabschluss im Gesundheitssektor (NACE 85) in ausgewählten EU-Ländern
(abhängig Beschäftigte, in %)¹

	Anteil Hochqualifizierter an allen Beschäftigten 1997¹	Veränderung der Anzahl Hochqualifizierter 1993–1997²	Veränderung der Zahl aller Beschäftigten 1993–1997²
Dänemark	50,0	+ 15,6	+ 5,1
Deutschland³	30,6	+ 7,4	+ 7,1
Frankreich	42,1	+ 16,6	+ 12,1
Großbritannien	51,9	+ 19,9	+ 13,2
Italien	53,9	+ 20,3	+ 2,0
Niederlande	40,9	+ 13,5	+ 9,5
Schweden	89,6	– 7,3	– 8,7
EU 15	48,1	+ 4,2	+ 3,1

1 Hochqualifiziert = allgemeinbildender Abschluss auf und über dem Niveau Sekundarstufe II
2 Deutschland, Schweden und EU 15 Veränderung der Beschäftigtenzahlen 1995–1997
3 nur Westdeutschland

Quelle: Europäische Arbeitskräftestichprobe Sonderauswertung IAT

WSI Hans Böckler Stiftung

der Beschäftigten an die Qualität ihrer Arbeit nehmen zu, doch die zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Mittel halten damit nicht Schritt.⁷

Ein Symptom dieses Dilemmas ist der Widerspruch zwischen Qualifikationsanforderungen und Arbeitsbedingungen. In der Krankenpflege steigt in allen untersuchten Ländern der Anteil von Pflegekräften mit Berufsabschluss an der Gesamtzahl der Pflegekräfte. Besonders ausgeprägt ist dies in Schweden, wo das Abitur Voraussetzung der Krankenpflege-Ausbildung ist; andere Länder, darunter Italien, schlagen ebenfalls diesen Weg ein (in Deutschland liegt der Anteil qualifizierter Pflegekräfte weit unter dem europäischen Durchschnitt; vgl. Schneider et al. 2002). Ein grober Indikator für diesen Trend sind die allgemeinen Bildungsabschlüsse der Beschäftigten im Gesundheitssektor (Tabelle 4).

Noch grundlegender ist der Wandel in der häuslichen Altenpflege (Degaspero/Villa 2000; Czonka/Boll 2000; Fagan/Nixon 2000). Sie lag bzw. liegt traditionell in den Händen der Ehefrauen oder Töchter der zu Pflegenden, externe Hilfe hatte lediglich ergänzenden Charakter. Diese Arbeit wurde häufig von Frauen ohne fachliche Ausbildung ausgeübt, die mit einer Teilzeitbeschäftigung zusätzlich zur Hausarbeit das Haushaltseinkommen aufstockten. Doch diese Praxis ist immer schwerer aufrecht zu erhalten. Der Bedarf an häuslicher Pflege wächst anhaltend mit dem Wandel der Altersstruktur; hinzu kommt eine in allen untersuchten Ländern feststellbare Trendwende von der stationären zur häuslichen Altenpflege, mit der vor allem der finanzielle Kollaps des Systems der Altenpflege abgewendet werden soll. Schließlich kollidiert die traditionelle Pra-

xis mit dem steigenden Qualifikationsniveau und der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen, die dadurch für die Pflege im Familienkreis nur noch begrenzt zur Verfügung stehen. So kommt es zu einem rasch wachsenden Markt für professionell erbrachte Dienstleistungen in der häuslichen Altenpflege. Dem wird, teilweise per Gesetz, durch die Etablierung oder Anhebung von Qualitäts- und Qualifikationsstandards Rechnung getragen.⁸ Auch hier liegt Nordeuropa vorn: In Schweden vergibt die Mehrheit der Kommunen Aufträge nur an Pflegekräfte mit einer dreijährigen Berufsausbildung; in der finnischen Altenpflege liegt der Anteil von Beschäftigten mit abgeschlossener Sekundarstufe II sogar über dem gesellschaftlichen Durchschnitt (Anxo/Nyman 2000a; Antilla/Nätti 2000b).

Die Professionalisierung und die mit ihr verbundenen Ansprüche der Beschäftigten kollidieren nun quer durch Europa immer häufiger mit den Bedingungen, un-

7 Im Rahmen des NESY-Projekts wurden häusliche Pflegedienste in Finnland, Schweden, Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Italien sowie, in einem Teil dieser Länder und in Frankreich und Belgien, auch Krankenhäuser untersucht. Das Folgende stützt sich jeweils auf die angegebenen Länderberichte sowie die Querschnittsanalysen von Anxo/Fagan (2001b) und Baret (2001). Auf die dort untersuchten Auswirkungen neuer Management- und Steuerungsformen auf die Arbeitsbedingungen in Pflegedienstleistungen kann hier aus Platzgründen leider nicht eingegangen werden.

8 Hand in Hand damit geht ein neuer Aufgabenschnitt mit zunehmender funktionaler Differenzierung. Viele der nicht unmittelbar pflegebezogenen Tätigkeiten werden ausgelagert.

ter denen die Leistung zu erbringen ist. Dies gilt auch – trotz wesentlich günstiger Ausgangsniveaus – für die skandinavischen Länder, deren Wohlfahrtsstaaten zu Beginn der 90er Jahre unter erheblichen, teilweise weiterhin anhaltenden Druck gerieten. Die wichtigste Ursache für diese allgemeine Trendwende sind die im zurückliegenden Jahrzehnt schmerzhaft spürbar gewordenen Restriktionen der öffentlichen Haushalte im Zeichen des finanzpolitischen Paradigmenwechsels. Dadurch wurde zum einen in allen untersuchten Ländern der Spielraum für Beschäftigungssteigerungen deutlich eingeschränkt (vgl. auch Schneider et al. 2002). Besonders hart betroffen waren die Länder mit den am stärksten ausgebauten sozialen Dienstleistungen: Im schwedischen Gesundheitssektor ging die Zahl der Beschäftigten sogar zurück (Tabelle 4), die Zahl der Beschäftigten in der finnischen Altenpflege stagnierte (Antilla/Nätti 2000b). Gebremst wurde zum anderen aber auch der Anstieg der Einkommen im Pflegebereich, die weitgehend – teilweise auch in skandinavischen Ländern – deutlich unterhalb der Durchschnittseinkommen liegen. Selbst in Finnland mit seinen vergleichsweise nivellierten Einkommen führte dies dazu, dass nach der tiefen Wirtschaftskrise zu Beginn der 90er Jahre, als die Durchschnittseinkommen in der Industrie wieder zu steigen begannen, die Löhne in öffentlichen Dienstleistungen weitgehend stagnierten (Antilla/Nätti 2000b, S. 6). Dies führte zu der in der EU einzigartigen Erscheinung, dass am Ende der 90er Jahre in Finnland die – wohl gemerkt vergleichsweise geringe – Einkommenslücke zwischen Frauen und Männern im öffentlichen Dienst größer war als im Privatsektor (Winberg 2000, S. 19). Auch in Deutschland, wo (zumindest im westlichen Teil des Landes) die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen ohnehin ausgeprägter ist als in Nordeuropa, sind von Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre die Bruttoeinkommen im Pflegebereich deutlich schwächer gestiegen als im Durchschnitt aller Angestellten in Handel und Industrie, obwohl das Einkommensniveau in nicht-ärztlichen Gesundheitsberufen, in denen zu 87 % Frauen arbeiteten, Anfang der 90er Jahre nur 84 % des Durchschnittseinkommens aller Erwerbstätigen betrug (Hilbert et al. 2002, S. 46).

Angesichts der Restriktionen für die Personalbudgets steigen die Anforderungen und die Arbeitsbelastung in Pflege-

dienstleistungen wesentlich schneller als die Löhne. Hinzu kommen die begrenzten Karrieremöglichkeiten und die geringen Einkommenssteigerungen mit zunehmendem Alter. Ein weiterer Konfliktgegenstand ist in der häuslichen Altenpflege die Ausweitung der Servicezeiten in den Abend und das Wochenende. Nicht in allen Ländern gelingt es den Beschäftigten, Prämien für Schichtdienst und Jahresarbeitszeiten aufrecht zu erhalten. Teilweise werden bestehende vertragliche Festlegungen der Arbeitszeit entweder aufgekündigt oder dadurch zurückgedrängt, dass Neueinstellungen nur noch zu „neuen“ Bedingungen erfolgen (wie in Großbritannien). „Neu“ bedeutet dann, dass der erweiterte und flexiblere Zeitrahmen als selbstverständliche Voraussetzung dieser Dienstleistung gilt und keiner zusätzlichen Entlohnung bedarf. Jobqualität und Attraktivität dieser Tätigkeiten werden dadurch zusätzlich eingeschränkt.

Knapper werdende Personalressourcen, häufig gepaart mit inadäquater Arbeitsorganisation (Bandemer von/Born/Hilbert 2002), werden auch in deutschen Untersuchungen als Dauerbelastung im Berufsalltag beschrieben. Eine von 1996 bis 1998 durchgeführte arbeitswissenschaftliche Verlaufsstudie in 15 Altenpflegeheimen ergab eine deutliche Zunahme von Symptomen der Arbeitsunzufriedenheit, insbesondere der „emotionalen Erschöpfung“ und des „Mangels an Arbeitsmotivation“ mit – aus der Sicht der Pflegekräfte – „wachsenden Diskrepanzen zwischen den bestehenden Berufserwartungen und der Wahrnehmung des Berufsalltags“ (Zimmer/Albrecht/Weyerer 1999, S. 200). Das Wahren eigener professioneller Standards im Umgang mit den PatientInnen ist mit erheblichen Zusatzbelastungen verbunden. Dieser Befund deckt sich mit den aus anderen europäischen Ländern berichteten Erfahrungen. So wird in einer niederländischen Untersuchung geschätzt, dass fast ein Viertel aller Beschäftigten in der Altenpflege sich in einem ernsthaften burn-out-Risiko befinden (Plantenga/van Everdingen/Remery 2000, S. 14). Eine kürzlich durchgeführte Erhebung zu den Arbeitsbedingungen in Schweden ergab, dass Beschäftigte im Pflegebereich es als besonders schwierig betrachten, ihre beruflichen Aufgaben entsprechend den eigenen hohen Qualitätsstandards zu erfüllen: „Sie sind hochqualifiziert, ihre Tätigkeit genoss einen hohen Status in der Gesellschaft, doch jetzt leiden

sie zunehmend unter gesundheitlichen Einschränkungen“ (Arbeitslivinstitutet 2000).

Professionalisierung und Arbeitsbedingungen geraten in einen immer schärferen Gegensatz. Vor allem in der Altenpflege findet der Zwiespalt zwischen professionellen Standards und den zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Ressourcen seinen Ausdruck in den sehr verbreiteten hohen Fluktuationsraten. In einigen Ländern kommt auch in den Krankenhäusern eine Tendenz zur Teilzeitarbeit unter qualifizierten Pflegekräften hinzu, die als eine individuelle Rückzugsbewegung interpretiert werden kann. Fluktuation und „Flucht in die Teilzeit“ (Plasman/Lumen 2000) verschärfen den verbreiteten Arbeitskräftemangel, der als Spitze des Eisbergs der Probleme in sozialen Dienstleistungen zu betrachten ist. Besonders offensichtlich ist dies im Gesundheitswesen, wo der Mangel an Pflegekräften im Verhältnis zum benötigten Arbeitsvolumen auf 5 % (Frankreich) bis 11 % (Niederlande) geschätzt wird (Piovesan 2000; Plantenga/Remery 2000). Ein ähnliches Dilemma entwickelt sich in den häuslichen Pflegediensten. Hier wird das fehlende Personal sogar auf bis zu 17 % des benötigten Arbeitsvolumens geschätzt (Plantenga/van Everdingen/Remery 2000). So führt das Fehlen einer konsistenten Dienstleistungsstrategie in einen Notstand, der vor allem angesichts der Verschiebung in der Alterspyramide hochbrisant zu werden droht.

In den letzten Jahren mehren sich die Versuche, diesem Notstand zu begegnen. Eine wichtige Rolle spielen die Dezentralisierung der Arbeitsorganisation sowie die Gewährung größerer Möglichkeiten individueller Arbeitszeitgestaltung. Aus einigen Ländern wird über Initiativen für mehr „familienfreundliche Arbeitszeiten“ berichtet; im niederländischen Gesundheitswesen haben die Tarifparteien einen Branchenfonds gebildet, um durch bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten qualifizierte weibliche Arbeitskräfte zu gewinnen und zu halten. Doch die Skepsis überwiegt, dass derartige Bemühungen ohne eine grundlegende Korrektur des Lohnsystems erfolgreich sein werden. Die diesbezüglich umfassendsten Reformversuche werden aus Schweden und den Niederlanden berichtet (Plantenga/Remery 2000; Anxo/Nyman 2000b). Die niederländischen Tarifparteien einigten sich kürzlich auf eine Strukturreform der Lohngruppen an den Krankenhäusern, die zu einer Höhergruppierung

von rund einem Viertel aller Krankenschwestern führte. In dem jüngsten Rahmentarifvertrag für das schwedische Gesundheitswesen wurden höhere Anfangsgehälter sowie eine stärkere Staffelung der Gehälter nach Berufsjahren vereinbart.

Diese Beispiele deuten an, dass die europäischen Gesellschaften letztlich vor der Frage stehen, wie viel ihnen qualifizierte soziale Dienstleistungen buchstäblich wert sind.

4

Der Preis guter Dienstleistungen als Politikum

Die gesellschaftliche Wertschätzung sozialer Dienstleistungen und die gesellschaftliche Wertschätzung der Erwerbsarbeit von Frauen erweisen sich als zwei Seiten einer Medaille. Der Bedarf an sozialen Dienstleistungen wächst Hand in Hand mit Me-

gatrends wie der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit oder der Veränderung der Altersstruktur. Zugleich stützt sich das Angebot sozialer Dienstleistungen weiterhin zu einem großen Teil auf die Arbeit von Frauen. Doch je selbstverständlicher es ist, dass qualifizierte Frauen auf gleichem beruflichen Niveau wie Männer arbeiten, desto weniger können sich Gesellschaften darauf verlassen, zu bisherigen Preisen ein ausreichendes Arbeitskräfteangebot für ihren wachsenden Bedarf an sozialen Dienstleistungen zu bekommen. Hier entwickelt sich allmählich ein fundamentaler Konflikt, der Konsequenzen für die Staatshaushalte, für die Steuer- und Sozialversicherungssysteme und damit unvermeidlich auch für die Steuerbelastung von Unternehmen und Privathaushalten haben wird. Auch eine verstärkte Privatisierung im Bereich sozialer Dienstleistungen wird dieses Problem nicht lösen können, wenn an hohen Qualitäts- und Qualifikationsstandards festgehalten werden soll.

Gegenwärtig herrscht vielfach ein Missverhältnis zwischen der offiziell formulierten gesellschaftlichen Wertschätzung für soziale Dienstleistungen und den Aufwendungen für diese Tätigkeiten. Die Gefahr ist groß, in einen Teufelskreis unbefriedigender Arbeitsbedingungen, anhaltender Arbeitskräfteknappheit und schlechter Dienstleistungsqualität abzurutschen. Der verbreitete Hang, soziale Dienstleistungen als „einfache“ Dienstleistungen und die dort Beschäftigten als Manövriermasse und Lückenbüsserinnen zu betrachten, führt bestenfalls zur „low road“ in die Dienstleistungsgesellschaft. Auf gut deutsch heißt das: auf den Holzweg – mit allen damit verbundenen gesellschaftlichen Risiken. Die Prioritäten, die von der in der EU und allen voran in Deutschland betriebenen „Stabilitätspolitik“ für die öffentlichen Finanzen gesetzt sind, stehen auf dem Prüfstand.

LITERATUR

Antilla, T./Nätti, J. (2000a): New Forms of Employment and Working Time in the Service Economy. NESY country report Finland

Antilla, T./Nätti, J. (2000b): Home Care for the Elderly in Finland. University of Jyväskylä. NESY Report

Anxo, D./Fagan, C. (2001a): Service Employment: a Gender Perspective; in: Anxo, D./Storrie, D. (eds.), The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe. Final Report 2000. European Commission, Employment and Social Affairs, Luxemburg

Anxo, D./Fagan, C. (2001b): The Family, the State and now the Market – the Organisation of Employment and Working-Time in Home Care Services for the Elderly. NESY Report

Anxo, D./Nyman, H. (2000a): Home Care for the Elderly in Sweden. Centre of European Labour Market Studies, Gothenburg. NESY report

Anxo, D./Nyman, H. (2000b): Swedish Health Report. Centre of European Labour Market Studies, Gothenburg. NESY Report

Arbetslivinstitutet (2000): Differences in Working Conditions on the Increase. Working Life Research and Delopment News, Newsletter N° 3. www.niwl.se/newsletter/00-3

Baret, C. (2001): Hospital Care Workers – Employment and Working Time. A Comparison of Belgium, Italy, France, Great Britain, the Netherlands and Sweden. NESY Report

Bandemer von, S./Born, A./Hilbert, J. (2002): Arbeit im Dienstleistungssektor – Arbeitsorganisation, Mitarbeiterzufriedenheit und Kundenorientierung; in: Brödner, P./Knuth, M. (Hrsg.), Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen, München und Mering, S. 379–429

Boll, J./Thaulow, I. (2000): New Forms of Employment and Working Time in the Service Economy. NESY country report Denmark

Bosch, G./Haipeter, T./Lehndorff, S./Voss-Dahm, D./Wagner, A. (2001): Beschäftigungswandel in Dienstleistungen: Befunde aus fünf Branchen und zehn Ländern. Brüssel, Europ. Gewerkschaftsinst. (EGI). Bericht, Bd. 71. <http://iat-info.iatge.de/Arbeitsmarkt/Arbeitszeit/NESY>

Bosch, G./Wagner, A. (2002): Nachhaltige Dienstleistungspolitik; in: Bosch, G./Hennicke, P./Hilbert, J./Kristof, K./Scherhorn, G. (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Dienstleistungen – Perspektiven für Arbeit und Umwelt, Frankfurt/New York (im Erscheinen)

- Clarke, S.** (2001): Earnings of Men and Women in the EU: the Gap narrowing but only slowly. Eurostat, Statistics in focus, Theme 3, N° 3, Luxemburg
- Commission Européenne** (2001): Magazine „Egalité entre femmes et hommes 11, Emploi et affaires sociales, Luxembourg
- Csonka, A./Boll, J. L.** (2000): Home Care for the Elderly in Denmark. The Danish National Institute of Social Research Copenhagen. NESY Report
- Degasperi, P./Villa, P.** (2000): Home Care for the Elderly in Italy. Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Trento. NESY report
- Dingeldey, I.** (2000): Einkommensteuersysteme und familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich; in: Dingeldey, J. (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familiärer Erwerbsmuster im Ländervergleich, Opladen, S. 11–47
- European Commission** (2000): Employment in Europe 2000, Luxemburg
- Fagan, C./Burchell, B.** (2002): Gender, Jobs and Working Conditions in the European Union. Report prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Manchester/Cambridge (Ms.)
- Fagan, C./Nixon, D.** (2000): Home Care for the Elderly in the UK. University of Manchester. NESY Report
- Grimshaw, D./Rubery, J.** (1997): The Concentration of Women's Employment and Relative Occupational Pay: a Statistical Framework for Comparative Analysis. Paris, OECD, Labour Market and Social Policy Occasional Papers N° 26
- Grimshaw, D./Rubery, J.** (2001): The Gender Pay Gap: a Research Review. Equal Opportunities Commission, Research Discussion Series, Manchester. www.eoc.org.uk/research
- Häußermann, H./Siebel, W.** (1995): Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt am Main
- Hilbert, J./Fretschner, R./Dülberg, A.** (2002): Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Gesundheitswirtschaft, Gelsenkirchen, Institut Arbeit und Technik, <http://iat-info.iatge.de>
- Julkunen, R./Nätti, J.** (1999): The Modernization of Working Times. Flexibility and Work Sharing in Finland, Jyväskylä
- Krell, G./Carl, A.-H./Krehnke, A.** (2001): Diskriminierungsfreie Bewertung von (Dienstleistungs-)Arbeit. Vergleichsprojekt zwischen frauen- und männerdominierten Tätigkeiten in der Stadt Hannover im Auftrag der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart
- Lehndorff, S.** (2001): Weniger ist mehr. Arbeitszeitverkürzung als Gesellschaftspolitik, Hamburg
- Mermet, E./Lehndorff, S.** (eds.) (2001): New Forms of Employment and Working Time in the Service Economy (NESY): Country Case Studies conducted in Five Service Sectors; documents compiled for the Conference organised by the European Trade Union Institute (ETUI) and the Institut Arbeit und Technik (IAT), 26 and 27 April 2001, Brussels, Belgium. Brussels. European Trade Union Institute, Report, Vol. 69, <http://iat-info.iatge.de/Arbeitsmarkt/Arbeitszeit/NESY>
- Piovesan, D.** (2000): French Health Report. IAE, Université Jean Moulin Lyon 3. NESY report
- Plantenga, J./Remery, C.** (2000): Dutch Health Report. Institute of Economics, Utrecht. NESY report
- Plantenga, J./van Everdingen, M./Remery, C.** (2000), Home Care for the Elderly in the Netherlands. Institute of Economics, Utrecht. NESY report
- Plasman, R./Lumen, J.** (2000): Belgian Health Report. Département de l'économie appliquée, Université Libre de Bruxelles. NESY report
- Priewe, J.** (2002): Fiskalpolitik in der Europäischen Währungsunion – im Dilemma zwischen Konsolidierung und Stabilisierung in: WSI-Mitteilungen 5, S. 273–281
- Rubery, J./Bettio, F./Fagan, C./Maier, F./Quack, S./Villa, P.** (1997): Payment Structures and Gender Pay Differentials: some Societal Effects. The International Journal of Human Resource Management, Vol. 8, N° 3, S. 131–149
- Rubery, J./Smith, M./Carroll, M.** (2000): UK Health Report. European Work and Employment Research Centre, University of Manchester Institute of Science and Technology (UMIST). NESY Report
- Schneider, M./Hofmann, U./Jumel, S./Köse, A.** (2002): Beschäftigungsunterschiede in ausgewählten Gesundheitssystemen der EU, Augsburg
- Schulz, E./Leidl, R./Koenig, H.** (2001): Starker Anstieg der Pflegebedürftigkeit zu erwarten: Vorausschätzungen bis 2020 mit Ausblick auf 2050. Berlin, in: DIW-Wochenbericht 5
- Smith, M.** (2001): Services and Access to Work in Europe. NESY Report
- Thenner, M.** (2000): Familienpolitik als Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Geldwerte Leistungen, zeitwerte :Anrechte, familienunterstützende Infrastruktur und ihre Auswirkungen auf das Familienverhalten, in: Dingeldey, I. (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familiärer Erwerbsmuster im Ländervergleich, Opladen, S. 95–129
- Villa, P./Zeni, E.** (2000): Italian Health Report. Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Trento. NESY Report
- Winberg, M.** (Hrsg.) (2000): Highlighting Pay Differentials between Women and Men. Stockholm, Government Offices. http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/statistics_en.html
- Zimber, A./Albrecht, A./Weyerer, S.** (1999): Die Beanspruchungssituation in der stationären Altenpflege nach Einführung der Pflegeversicherung: Ergebnisse einer Verlaufsstudie, in: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 3, S. 194–201