

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Beschäftigung und Produktivität
im Sozialbereich*

Forschungsbericht Nr. 16/16



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren/Autorinnen: Wolfram Kägi, Boris Kaiser, Michael Lobsiger, B,S,S.
Donat Knecht, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG
Steinenberg 5
CH – 4051 Basel
Tel. +41 (0) 61 262 05 55
E-mail: contact@bss-basel.ch
Internet: <http://www.bss-basel.ch>

Auskünfte: Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern

Olivier Brunner-Patthey, Geschäftsfeld MASS
Tel. +41 (0) 58 464 06 99
E-mail: olivier.brunner-patthey@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion)

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer: 318.010.16/16d

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

Beschäftigung und Produktivität im Sozialbereich

Schlussbericht

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung

in Zusammenarbeit mit

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Basel und Luzern, den 30. September 2016

Beschäftigung und Produktivität im Sozialbereich
Schlussbericht
zuhanden Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinberg 5, CH-4051 Basel
Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: wolfram.kaegi@bss-basel.ch

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die demografische Alterung und der Wandel der Lebensformen haben zu einer starken Beschäftigungszunahme im Sozialbereich geführt. Dieser ist zu einem bedeutenden Wirtschaftssektor mit steigendem Personalressourcenbedarf geworden, und die Beschäftigten müssen sich ständig wachsenden beruflichen Anforderungen anpassen. Es ist zu erwarten, dass der Bedarf an qualifiziertem Personal im Sozialbereich auch in Zukunft weiter steigen wird.

Im September 2014 beschloss der Bundesrat, die Umsetzung der *Fachkräfteinitiative (FKI)* zu fördern. Dazu hat er das Eidgenössische Departement des Innern (vertreten durch das Bundesamt für Sozialversicherungen) beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen (vertreten durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren) bis 2016 einen Bericht zur Beschäftigung und zur Produktivität im Sozialbereich zu erarbeiten.

Das zur Erfüllung dieses Auftrags lancierte Forschungsprojekt hatte hauptsächlich zum Ziel, die bisherige und die künftige Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich zu beschreiben und zu erklären sowie Massnahmen zur Effizienzsteigerung in diesem Bereich festzulegen.

Die Studie bestätigt das stark überdurchschnittliche Beschäftigungswachstum im Sozialbereich in den vergangenen Jahren, wie dies im Ausland zu beobachten ist. Für die nächsten 15 Jahre ist weiterhin mit einem solchen Wachstum zu rechnen. Die Herausforderungen sind somit gross, umso mehr als neben dem zusätzlichen Personalbedarf insbesondere natürliche Fluktuationen aufgrund von Pensionierungen aufgefangen werden müssen.

Entsprechend muss auch im Sozialbereich geprüft werden, ob bei sozialen Einrichtungen und öffentlichen Verwaltungen Innovationspotenzial besteht. Können gleichwertige Leistungen mit einem effizienteren Einsatz der verfügbaren Personalressourcen erreicht werden? Kann durch eine verstärkte Nutzung der neuen Technologien oder durch finanzielle Anreize, die die Sozialstrukturen leistungsfähiger machen sollen, die wirtschaftliche Effizienz erhöht werden? Falls ja, sollte es nicht nur möglich sein, das Wachstum des zusätzlichen Personalbedarf zu verlangsamen, sondern auch dasjenige der Umsetzungskosten in der Sozialpolitik.

Die Studie zeigt ebenso auf, wie schwierig es ist, die einfach messbare Beschäftigungsentwicklung mit der Entwicklung des vom Sozialbereich generierten Werts in Bezug zu setzen, der schwer zu definieren und auch schwer zu messen ist. Die zur Produktivitätsentwicklung im Sozialbereich verfügbaren Daten, die sehr unterschiedlich ausfallen, gilt es daher mit Vorsicht zu behandeln und zu interpretieren, insbesondere in politischen Diskussionen. Um das Potenzial für Effizienzsteigerungen zu beurteilen, stützte sich die Studie im Rahmen mehrerer Workshops auf das Fachwissen verschiedener Akteure aus Kantonsverwaltungen, sozialen Einrichtungen, Verbänden und der Wissenschaft. Daraus hervorgegangen ist ein strukturiertes Inventar der Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand bei der Entwicklung von Massnahmen zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz im Sozialbereich.

Die Resultate ergänzen die zahlreichen unter der Leitung des Bundes und der Kantone durchgeführten Arbeiten im Rahmen der FKI. Durch die Sensibilisierung der verschiedenen Akteure für das Thema Effizienzsteigerung im Sozialbereich wurde mit diesem Projekt ein erster Schritt

getan. Es ist nun an den zuständigen Akteuren – v.a. Kantone, Gemeinden, Ausbildungsinstitutionen, Berufs- und Branchenverbände sowie Arbeitgebende im Sozialbereich – das Thema weiterzuverfolgen und die notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

Ludwig Gärtner
Stellvertretender Direktor
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Le vieillissement démographique et les changements de mode de vie ont contribué à un développement marqué de l'emploi dans le domaine social. Ce dernier est devenu un secteur économique important, mobilisant toujours plus de ressources en personnel. Les personnes employées dans ce domaine doivent par ailleurs répondre à des exigences professionnelles en constante progression et le besoin en personnel qualifié devrait continuer à y croître à l'avenir.

En septembre 2014, le Conseil fédéral a décidé de renforcer la mise en œuvre de *l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI)*. A cette occasion, il a mandaté le Département fédéral de l'intérieur (représenté par l'Office fédéral des assurances sociales) d'établir d'ici à 2016 un rapport sur l'emploi et la productivité dans le domaine social, avec la collaboration des cantons (représentés par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales).

Le projet de recherche lancé pour remplir ce mandat avait pour objectifs principaux de décrire et de comprendre l'évolution passée et future de l'emploi dans le domaine social et de déterminer des mesures permettant des gains d'efficacité.

L'étude confirme que la progression de l'emploi dans le domaine social a été nettement supérieure à la moyenne au cours des dernières années, une tendance qui s'observe aussi à l'étranger. Cette croissance devrait se poursuivre dans les 15 prochaines années. Le défi à surmonter est donc de taille, d'autant plus qu'aux besoins supplémentaires en personnel s'ajoute la nécessité de compenser les fluctuations naturelles des effectifs, par exemple en raison des départs à la retraite.

Il est donc crucial, dans le domaine social aussi, d'examiner s'il existe des possibilités d'innovation dans le fonctionnement des institutions sociales et des administrations publiques. Est-il possible d'offrir un niveau similaire de prestations en utilisant de manière plus efficace les ressources humaines disponibles ? Des gains d'efficacité économique sont-ils réalisables par un recours accru aux nouvelles technologies ou par des incitations financières visant à rendre les structures sociales plus performantes ? Si oui, il devrait être possible non seulement de freiner les besoins supplémentaires en personnel, mais aussi de réduire les coûts de la mise en œuvre de la politique sociale.

L'étude montre aussi la difficulté de mettre en relation l'évolution de l'emploi, facilement mesurable, avec l'évolution de la valeur produite par le domaine social, à la fois difficile à définir et à mesurer. Il convient dès lors de manier et d'interpréter avec prudence, notamment dans le débat politique, les données disparates à disposition concernant l'évolution de la productivité dans le domaine social. Pour estimer le potentiel des gains d'efficacité, l'étude s'est appuyée sur l'expertise de différents acteurs proches du terrain consultés lors de plusieurs ateliers et représentant les cantons, les institutions sociales, les associations et le monde scientifique. Le résultat en est un inventaire structuré des possibilités d'action des pouvoirs publics pour développer des mesures d'efficacité économique dans le domaine social.

Les résultats viennent compléter les nombreux travaux menés actuellement sous l'égide de la Confédération et des cantons dans le cadre de la FKI. En sensibilisant les différents acteurs à la thématique des gains d'efficience dans le domaine social, ce projet a permis de franchir une première étape. C'est désormais à ces acteurs – notamment aux cantons, aux communes, aux établissements de formation, aux associations professionnelles ou de branche et aux employeurs – qu'il incombe de se pencher plus avant sur cette thématique et de prendre les mesures qui s'imposent.

Ludwig Gärtner
Directeur suppléant
Responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'invecchiamento demografico e i cambiamenti dei modi di vita hanno determinato un notevole sviluppo dell'impiego nel settore sociale, che è divenuto un settore economico importante con un dispiego di risorse umane in crescita. Si constata inoltre che le persone occupate nel settore sociale devono rispondere a esigenze professionali sempre più elevate. E c'è da attendersi che il fabbisogno di personale qualificato in questo settore continuerà ad aumentare anche in futuro.

Nel settembre del 2014, il Consiglio federale ha deciso di intensificare l'attuazione dell'*Iniziativa sul personale qualificato (IPQ)* e ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (rappresentato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali) di redigere entro il 2016 un rapporto concernente l'impiego e la produttività nel settore sociale in collaborazione con i Cantoni (rappresentati dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali).

Il progetto di ricerca avviato per adempiere questo mandato si prefiggeva principalmente di descrivere e comprendere lo sviluppo storico dell'impiego nel settore sociale e la sua possibile evoluzione nonché di individuare possibili misure volte ad aumentare la sua efficienza.

Lo studio conferma una crescita dell'impiego nettamente superiore alla media nel settore sociale negli anni passati, pure all'estero, crescita prevedibile anche per i prossimi 15 anni. Le sfide da affrontare saranno quindi notevoli, tanto più che il fabbisogno di personale supplementare andrà ad aggiungersi alla necessità di compensare le fluttuazioni naturali degli effettivi, dovute ad esempio ai pensionamenti.

È pertanto essenziale, anche nel settore sociale, valutare se esistano possibilità di innovazione nel funzionamento delle istituzioni sociali e delle amministrazioni pubbliche. È possibile offrire un livello di prestazioni simile utilizzando in modo più efficiente le risorse di personale disponibili? Si può aumentare l'efficienza economica ricorrendo maggiormente alle nuove tecnologie o a incentivi finanziari volti a rendere più efficienti le strutture sociali? In caso affermativo, dovrebbe essere possibile non solo arginare il fabbisogno di personale supplementare, ma anche ridurre i costi di attuazione della politica sociale.

Lo studio mostra la difficoltà di mettere in relazione l'evoluzione dell'impiego (facilmente misurabile) con quella del valore aggiunto prodotto nel settore sociale, difficile sia da definire che da misurare. È dunque opportuno, soprattutto nei dibattiti politici, utilizzare e interpretare con cautela i diversi dati a disposizione sull'evoluzione della produttività nel settore sociale. Per stimare il potenziale di aumento dell'efficienza, lo studio si è basato sull'esperienza di vari attori operanti sul campo a livello di Cantoni, istituzioni sociali, associazioni e mondo scientifico, consultati in occasione di diversi workshop. Ne è risultato un inventario strutturato delle possibilità di azione di cui gli enti pubblici dispongono per sviluppare misure di efficienza economica nel settore sociale.

I risultati acquisiti vanno a completare i numerosi lavori attualmente in corso sotto l'egida della Confederazione e dei Cantoni nel quadro dell'IPQ. Sensibilizzando i diversi attori al tema

dell'aumento dell'efficienza in questo settore, il progetto in questione ha permesso di compiere una prima tappa. Spetta ora agli attori competenti – soprattutto Cantoni, Comuni, istituzioni formative, associazioni professionali e datori di lavoro nel settore sociale – continuare a trattare il tema e adottare le misure necessarie.

Ludwig Gärtner
Direttore supplente
Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

The ageing population and changing lifestyles have contributed to a surge in jobs in the social services sector. This has now become a major economic sector, involving more and more resources and personnel. People employed in the social services sector must also contend with ever-growing skill demands. What's more, demand for qualified personnel in this sphere is likely to rise further in the future.

In September 2014 the Federal Council decided to reinforce implementation of the *Skilled Employees Initiative (FKI)*. It mandated the Federal Department of Home Affairs (represented by the Federal Social Insurance Office) with drawing up a report by 2016 on employment and productivity in the social services sector, in collaboration with the cantons (represented by the Conference of Cantonal Directors of Social Affairs).

The main goals of the research project launched to fulfil this mandate consisted in describing and understanding the past and future trends in employment in the social services sector and in determining measures aimed at increasing efficiency in this field.

The study confirms the exponential growth in employment in the social services sector in recent years, which is mirrored abroad. This level of growth is likely to continue over the next 15 years. A sizeable challenge therefore lies ahead, particularly as additional personnel requirements are compounded by the need to offset natural wastage due, for instance, to retirement.

Therefore, it is also crucial in the social services sector to investigate the potential for innovation with regard to the modus operandi of welfare organisations and government agencies. Is it possible to offer a similar service level while making more efficient use of the available human resources? Can gains be made in economic efficiency by relying more heavily on new technologies or by means of financial incentives designed to make social structures more efficient? If so, it should be possible not only to constrain additional staffing needs but also to reduce the costs of implementing social policy.

The study demonstrates the difficulty of comparing the growth in employment, which is easily measured, with the development of the value produced by the social sector, which is both difficult to define and to measure. Consequently, the disparate data available on the development of productivity in the social sector should be handled and interpreted with caution, particularly in the realms of political debate. To estimate the potential gains in efficiency, during a number of workshops the study drew on the expertise of various parties who are closely involved in the field – at the cantonal level, at welfare organisations and associations and in the scientific community. The result is a structured inventory of the potential action that can be taken by the public authorities when it comes to devising economic efficiency measures in the social services sector.

The findings complement numerous projects currently underway under the aegis of the Confederation and cantons as part of the FKI. This project has taken the first step by raising stakeholders' awareness of the issue of efficiency gains in the social services sector. It is now up to these stakeholders – notably the cantons, municipalities, educational establishments,

professional and sector associations and employers in the social services sector – to follow up on the issue and take the necessary measures.

Ludwig Gärtner
Deputy director
Head of Family, Generations and Society Domain

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
Abkürzungsverzeichnis	iii
Glossar	iv
Zusammenfassung.....	vii
Résumé.....	xv
Riassunto.....	xxi
Summary.....	xxix
1. Einleitung.....	1
2. Inhaltliches Vorgehen.....	5
2.1. Bearbeitungsschritte.....	5
2.2. Praxisbezogene Definition.....	6
3. Empirische Analyse der Beschäftigung.....	13
3.1. Bestand und Entwicklung der Beschäftigung	13
3.1.1. Datengrundlage.....	13
3.1.2. Bestand und Entwicklung der Beschäftigung.....	15
3.2. Struktur der Erwerbstätigen	25
3.2.1. Datengrundlage.....	25
3.2.2. Struktur Erwerbstätige im Sozialbereich.....	28
3.3. Determinanten der Beschäftigungsentwicklung	40
3.3.1. Erklärungsansätze aus der Literatur.....	41
3.3.2. Erklärungsfaktoren	49
3.3.3. Empirische Analyse.....	51
3.3.4. Ergebnisse.....	53
3.4. Beschäftigungsszenarien.....	55
3.4.1. Die lineare Projektionsmethode.....	56
3.4.2. Vorteile und Grenzen der Methode	56
3.4.3. Erklärungsfaktoren	57
3.4.4. Schätzung der Zusammenhänge	60
3.4.5. Ergebnisse der Projektion	61
3.5. Einschätzung Fachkräftesituation	69
3.5.1. Ausgangslage.....	69

3.5.2. Fachkräftesituation in Sozialberufen im Sozialbereich	72
3.5.3. Einschätzung Fachkräftesituation weitere Berufe	78
3.5.4. Einordnung gesamtwirtschaftlicher Kontext	79
4. Empirische Analyse der Produktivität.....	81
4.1. Arbeitsproduktivität in der makroökonomischen Statistik	81
4.1.1. Interpretation und Bedeutung der Arbeitsproduktivität.....	81
4.1.2. Berechnung der Arbeitsproduktivität.....	82
4.1.3. Berechnung für die Branchen der Schweiz.....	84
4.2. Entwicklung Arbeitsproduktivität im marktwirtschaftlichen Sozialwesen. 88	
4.2.1. Niveauvergleich im Querschnitt (nominal)	88
4.2.2. Zeitliche Entwicklung (real).....	90
4.2.3. Gründe für das schwache Produktivitätswachstum	92
4.3. Alternative Indikatoren	93
4.3.1. Datengrundlage: SOMED-Statistik	94
4.3.2. Messung der „Effizienz“	94
4.3.3. Ergebnisse.....	96
5. Produktivitätssteigerungen im Sozialbereich.....	99
5.1. Einleitung.....	99
5.2. Literaturanalyse	99
5.2.1. Produktivität im Sozialbereich	100
5.2.2. Erhöhung der Arbeitsproduktivität	104
5.2.3. Diskurs in ausgewählten Ländern.....	108
5.3. Historischer Exkurs: Solina Spiez	111
5.4. Expertengespräche und Workshop zum Sozialwesen.....	114
5.4.1. Expertengespräche.....	114
5.4.2. Workshop.....	114
5.4.3. Ergebnisse.....	115
5.5. Workshop zu Alters- und Pflegeheimen	119
5.6. Zusammenfassung	123
6. Handlungsmöglichkeiten auf Ebene von Bund und Kantonen.....	127
6.1. Einleitung.....	127
6.2. Identifikation von Handlungsmöglichkeiten.....	128

6.2.1. Vorgehen	128
6.2.2. Resultate	129
6.3. Wie sind die Handlungsmöglichkeiten zu bewerten?	135
6.3.1. Priorisierung / Relevanz	135
6.3.2. Bewertungskriterien.....	136
7. Zusammenfassung, Würdigung und Ausblick	139
7.1. Zusammenfassung	139
7.2. Kritische Würdigung zu möglichen Produktivitätssteigerungen	141
7.3. Ausblick: Mögliche nächste Schritte	141
8. Literatur.....	143
Anhang.....	149
A Analyse der Beschäftigungsentwicklung.....	149
B Produktivitätssteigerungen im Sozialbereich.....	164
C Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen.....	172

Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BZ	Betriebszählung
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques (Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige)
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SBN 2000	Schweizerische Berufsnomenklatur 2000
SE	Strukturerhebung
SOMED	Statistik der sozialmedizinischen Institutionen
STATENT	Statistik der Unternehmensstruktur
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Glossar

Arbeitskräfte	Arbeitskräfte und → Erwerbstätige werden synonym verwendet.
Beschäftigte	Anzahl besetzte Stellen.
Branche	Wirtschaftszweig, der gemäss der Branchennomenklatur NOGA Unternehmen zusammenfasst, die in Bezug auf die Herstellung von Produkten oder die Erbringung von Dienstleistungen ähnlich sind.
Ersatzbedarf durch Pensionierungen	Anzahl → Arbeitskräfte, die aufgrund von Pensionierungen ersetzt werden müssen.
Erwerbstätige	Anzahl Personen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen (unabhängig davon, wie viele Stellen sie besetzen).
Fachkräfte	Für einen bestimmten Beruf qualifizierte → Arbeitskräfte. Die Qualifikation bezieht sich auf den erlernten Beruf.
Fachkräftemangel	Zahl der nicht durch → Fachkräfte besetzte Stellen.
Künftiger Fachkräftebedarf	→ zusätzlicher Fachkräftebedarf + → Ersatzbedarf durch Pensionierungen
Sozialbereich	Der Sozialbereich wird nach → Branchen (NOGA 2008) abgegrenzt und beinhaltet neben dem Sozialwesen (NOGA 87 „Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)“ und NOGA 88 „Sozialwesen (ohne Heime)“) auch Teile der öffentlichen Verwaltung (NOGA 8412 „Öffentliche Verwaltung auf den Gebieten Gesundheitswesen, Bildung, Kultur und Sozialwesen“ und NOGA 843 „Sozialversicherung“).
Sozialwesen	Das Sozialwesen ist definiert als → <i>Sozialbereich</i> ohne Teile der öffentlichen Verwaltung.
Sozialberufe	Die Sozialberufe werden nach Schweizerischer Berufsnomenklatur (SBN) 2000 abgegrenzt und umfassen die Berufsfelder „Sozialarbeiter/innen“, „Erzieher/innen“, „Heim- und Krippenleiter/innen“ sowie „Andere Betreuerberufe“. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es sich hier um Bezeichnungen für Berufsfelder handelt und nicht einzelne Berufe.

VZÄ Beschäftigtenzahlen gewichtet mit dem Beschäftigungsgrad.
Beispiel: Eine Person mit einem 50%-Pensum entspricht 0.5
VZÄ.

Zusätzlicher Anzahl → Fachkräfte, die in Zukunft benötigt werden.
Fachkräftebedarf

Zusammenfassung

Ausgangslage und Ziele

Die Nachfrage nach Fachkräften ist in den letzten Jahren in verschiedenen Branchen stark gestiegen. Dies gilt insbesondere auch für den Sozialbereich. Dabei besteht die Gefahr, dass das Angebot an entsprechend qualifizierten Fachkräften mit der gestiegenen Nachfrage nicht mithalten kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Massnahmen auf den bereits bestehenden oder drohenden Fachkräftemangel reagiert werden kann. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat im Jahr 2011 die Fachkräfteinitiative lanciert. Im September 2014 beschloss der Bundesrat, die Umsetzung der Fachkräfteinitiative verstärkt zu fördern. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wurde u.a. beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen Bericht zur Beschäftigung und zur Produktivität im Sozialbereich zu verfassen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat eine entsprechende Studie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse hiermit vorliegen.

Die Studie hat zum Hauptziel, Daten und Hintergründe zum Verständnis der vergangenen sowie der zu erwartenden mittel- bis langfristigen Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich zu liefern. Sie soll zudem Grundlagen zur Einschätzung der künftigen Fachkräftesituation im Sozialbereich bereitstellen. Auf dieser Basis werden mögliche Massnahmen zur Effizienzsteigerung im Sozialbereich aufgezeigt und mit Fachpersonen aus der Praxis in Workshops diskutiert.

Breite Definition des Sozialbereichs für die vorliegende Studie

Die Abgrenzung des Sozialbereichs kann grundsätzlich nach verschiedenen Kriterien (bspw. Angebotsformen, Ziele und Aufgabenfelder oder Dienstleistungen) vorgenommen werden. Die Untersuchung der Beschäftigung und Produktivität, die in dieser Studie geleistet wird, verlangt nach der Analyse von empirischen Daten, die aus öffentlichen Statistiken entnommen werden können. Aus diesem Grund erfolgt die Abgrenzung des Sozialbereichs für diese Studie nach Branchen anhand der Branchennomenklatur NOGA 2008 des BFS. Diese beinhaltet neben dem stationären und ambulanten Sozialwesen (NOGA 87 und 88) auch Teile der öffentlichen Verwaltung und die Sozialversicherungen (NOGA 84). Der Bereich der öffentlichen Verwaltung umfasst in der Branchennomenklatur des BFS neben dem Sozialwesen auch die Bereiche Gesundheit, Bildung und Kultur. Der Bereich der Alters- und Pflegeheime (NOGA 871000 und 873001) wird in der nationalen und internationalen Statistik ebenfalls dem Sozialbereich zugeordnet; gemessen an der vollzeitäquivalenten Be-

schäftigung im Jahr 2013 macht dieser Bereich rund 41% der Beschäftigung im Sozialbereich aus. Damit geht die statistische Abgrenzung weit über das Sozialwesen, bzw. den Sozialbereich im engeren Sinne, hinaus und deckt mit der stationären Langzeitpflege auch Teile des Gesundheitswesens ab. Für gewisse Auswertungen erfolgt eine zusätzliche Abgrenzung nach Berufsfeldern anhand der Schweizerischen Berufsnomenklatur SBN 2000 des BFS.

Resultate

Beschäftigungsentwicklung: Zwischen den Jahren 1995 und 2013 fand im Sozialbereich ein Beschäftigungswachstum von 121'000 auf 209'000 Vollzeitäquivalente (VZÄ) statt. Dies entspricht einer Zunahme von 88'000 VZÄ bzw. 73%. Über den gleichen Zeitraum ist die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung (gemessen in VZÄ) um rund 16% angestiegen. Dabei gilt zu beachten, dass bei dieser Betrachtung keine berufsbezogene Abgrenzung stattfindet. Neben Personen mit einer dem Sozialbereich zugeordneten Fachausbildung wie z.B. Sozialarbeiter / Sozialarbeiterin werden in dieser Betrachtung z.B. auch kaufmännische Angestellte oder Köche und Köchinnen, die im Sozialbereich arbeiten, berücksichtigt. Innerhalb des Sozialbereichs waren die höchsten Wachstumsraten bei der Tagesbetreuung von Kindern festzustellen. Im Hinblick auf die absoluten Zahlen an VZÄ war das Wachstum in den Bereichen Alters- und Pflegeheime sowie den Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen, Suchtkranke und psychosoziale Fälle am grössten. Ein Vergleich mit der Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten europäischen Ländern zeigt, dass die Beschäftigung im Sozialwesen der Schweiz im internationalen Vergleich nicht überdurchschnittlich stark gewachsen ist.

Struktur der Erwerbstätigen: Für den Sozialbereich werden weiter verschiedene Strukturparameter bestimmt. Hierzu gehören Informationen zur Alters-, Geschlechts- und Berufsstruktur. Auch werden Informationen zur Migration aufbereitet. Wie in den anderen Branchen ist auch im Sozialbereich eine Zunahme der älteren Erwerbstätigen zu beobachten. Im Vergleich mit den übrigen Branchen weist der Sozialbereich einen überdurchschnittlichen Anteil von Frauen auf. Der Sozialbereich wird von zwei Berufsfeldern geprägt. Im Jahr 2014 übten rund 26% der Erwerbstätigen im Sozialbereich einen Sozialberuf (gemäss Schweizerischer Berufsnomenklatur fallen Berufe aus den Berufsfeldern der Sozialarbeiter/innen, der Erzieher/innen, der Heim- und Krippenleiter/innen und anderer Betreuungsberufe darunter) und rund 24% der Erwerbstätigen einen Gesundheitsberuf aus. Die restlichen 50% der Erwerbstätigen im Sozialbereich übten Berufe aus dem Gastgewerbe/der Hauswirtschaft, kaufmännisch-/administrative Berufe, Unterrichtsberufe, Berufe aus dem Berufsfeld der Reinigung und Körperpflege, dem sozial-/geistes-

und naturwissenschaftlichen Bereich und dem Managementbereich aus. Die Zuwanderungsquote von Erwerbstätigen aus dem Ausland (definiert als der Anteil der in den letzten zehn Jahren aus dem Ausland zugewanderten Erwerbstätigen im Sozialbereich) hat wie in den anderen Branchen im Betrachtungszeitraum (2003-2014) zugenommen, liegt im Niveau allerdings tiefer als im Durchschnitt über alle Branchen. Während die Zuwanderungsquote im Sozialbereich von 5.5% im Jahr 2003 auf 7.6% im Jahr 2014 zugenommen hat, ist die Zuwanderungsquote in den anderen Branchen von 6.8% im Jahr 2003 auf 12.6% im Jahr 2014 angestiegen. Bei der Betrachtung der Zuwanderung werden die Grenzgängerinnen und Grenzgänger nicht berücksichtigt.

Determinanten der Beschäftigungsentwicklung: Um die dokumentierte Beschäftigungsentwicklung zu erklären, werden anhand der Literatur verschiedene Erklärungsansätze herausgearbeitet. Neben allgemeinen ökonomischen /wirtschaftstheoretischen Erklärungsansätzen (Baumolsche Kostenkrankheit, Einkommenselastizität der Nachfrage, politökonomische Ansätze), die auf den gesamten Sozialbereich Anwendung finden, werden verschiedene, branchenspezifische Ansätze zur Erklärung des Beschäftigungswachstums identifiziert. Zusammenfassend genannt werden können hier die demografische Entwicklung, gesellschaftliche Veränderungen (wie z.B. der höhere Prozentsatz von berufstätigen Müttern und der zunehmende Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung) und politische Initiativen (wie z.B. die Anschubfinanzierung für Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung). Neben dieser qualitativen Einschätzung wird auch eine quantitative Analyse der Gründe für das Beschäftigungswachstum vorgenommen. Hierzu werden auf der Grundlage der Erklärungsansätze verschiedene Erklärungsfaktoren abgeleitet und mittels Korrelationsanalyse der Beschäftigungsentwicklung gegenübergestellt. Da die Zusammenhänge zwischen der Beschäftigungsentwicklung und den Erklärungsfaktoren typischerweise mittel- bis langfristiger Natur sind, ist es schwierig, mithilfe der uns zur Verfügung stehenden Daten *kausale Wirkungen* zu identifizieren. Deshalb hat diese Analyse nur deskriptiven Charakter, lässt also keine kausale Interpretation zu. Die Daten liefern Hinweise, dass das Beschäftigungswachstum im Sozialbereich stark mit der Grösse der Gesamtbevölkerung, dem Anteil der älteren Bevölkerung (>64-jährig bzw. >80jährig), der Erwerbsquote der Mütter und der Wirtschaftsleistung in Zusammenhang steht.

Künftige Beschäftigungsentwicklung: Auf der Grundlage der identifizierten Erklärungsfaktoren (bzw. Szenarien der künftigen Entwicklung dieser Erklärungsfaktoren) werden Projektionen der Beschäftigungsentwicklung präsentiert. Diese Projektionen zeigen, dass die Beschäftigung im Sozialbereich bis im Jahr 2030 gemäss mittlerem Szenario von 209'000 VZÄ im Jahr 2013 auf 317'000 VZÄ im Jahr 2030

um rund 52% zunehmen wird. Der Anteil des Sozialbereichs an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung dürfte gemäss den Beschäftigungsprojektionen gemäss mittlerem Szenario von 5.4% im Jahr 2013 auf 7.4% im Jahr 2030 zunehmen. Das Beschäftigungswachstum in absoluten Zahlen ist bei Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen, Suchtkranken und psychosozialen Fällen sowie in den Alters- und Pflegeheimen besonders gross, die Wachstumsrate (also das prozentuale Wachstum) ist bei der Tagesbetreuung von Kindern am grössten.

Fachkräftesituation: Die Fachkräftesituation wird vor dem Hintergrund der vergangenen und künftig zu erwartenden dynamischen Beschäftigungsentwicklung beurteilt. Die Analyse liefert Hinweise auf eine angespannte Fachkräftesituation im Sozialbereich. Dies betrifft mit den Sozial- und Gesundheitsberufen insbesondere die zwei grössten Berufsfelder im Sozialbereich. Gemäss grober Abschätzung wird sich die angespannte Fachkräftesituation bei den Sozialberufen im Sozialbereich nach 2020 noch verstärken.

Produktivität: In der makroökonomischen Statistik ist die Produktivität im Allgemeinen definiert als Output-Input-Verhältnis, die Arbeitsproduktivität im Speziellen als Wertschöpfung pro Arbeitseinheit (bspw. VZÄ oder Arbeitsstunde). Es handelt sich dabei um ein Effizienzmass bezogen auf den Arbeitsinput. Die Berechnung der Produktivität bedingt, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung auf einem Markt monetär bewertet wird. Soziale Dienstleistungen entziehen sich aber oft der Bewertung auf einem Markt.

Trotz der oben beschriebenen Schwierigkeiten wird für einen Teil des Sozialbereichs auf der Grundlage der Produktivitätsstatistik des BFS eine Betrachtung der Arbeitsproduktivität und deren Entwicklung vorgenommen. Zu beachten ist, dass sich diese Betrachtung nur auf marktwirtschaftliche Unternehmen im Sozialwesen bezieht, da nur hier Daten zur Wertschöpfung vorhanden sind. Das marktbestimmte Sozialwesen ist entsprechend nicht repräsentativ für das gesamte Sozialwesen und besteht hauptsächlich aus Alters- und Pflegeheimen und Anbietern von Kinderbetreuung. Gemäss offizieller Statistik ist die Arbeitsproduktivität im marktbestimmten Teil des Sozialbereichs im Zeitraum 1997–2013 gesunken. Alternative Indikatoren können diesen Befund (jedenfalls für den Bereich der Heime) allerdings nicht bestätigen. Eine eindeutige Aussage ist aufgrund der verfügbaren Daten nicht möglich.

Produktivitätssteigerungen: Anschliessend wird die Frage analysiert, ob der künftige Fachkräftebedarf im Sozialbereich durch Produktivitätssteigerungen abgeschwächt werden könnte. Auf Basis einer Literaturanalyse, Expertengesprächen und

Workshops identifiziert die Studie mögliche Massnahmen für Effizienzsteigerungen, die mit Hilfe eines Denkrahmens strukturiert werden. Der im Rahmen des Projekts entwickelte Denkrahmen unterscheidet die Handlungsansätze Qualitätsabbau, Optimierung und Innovation. Diese Handlungsansätze können auf der Ebene der sozialstaatlichen Rahmenbedingungen (Makroebene), auf der Ebene der Institutionen des Sozialbereichs (Mesoebene) und auf der Ebene der Erbringung sozialer Hilfen (Mikroebene) greifen. Werden die Handlungsansätze und Handlungsebenen kombiniert, eröffnet dieser Denkrahmen neun Handlungsfelder. In einem Workshop mit Vertretern von Kantonen und Institutionen des Sozialbereichs wurde das grösste Potenzial Massnahmen aus dem Handlungsansatz der Optimierung auf der Handlungsebene der Institutionen des Sozialbereichs (Mesoebene) zugemessen. Beispiele solcher Optimierungen sind: Optimierung betrieblicher Abläufe, Nutzung von Grössenvorteilen / Zusammenschluss von (insbesondere kleineren) Einrichtungen, Konzentration auf das Kerngeschäft und Auslagerung von anderen Aufgaben an Dritte, verstärkte interne Weiterbildung, Reduktion des Dokumentationsaufwands. Bezüglich möglicher Innovationen wurde u.a. genannt: Orientierung an erfolgreichen Modellen des Auslands, konsequente Optimierung bzgl. Skill- und Grademix, verstärkte Personenzentrierung und Sozialraumorientierung. Im Bereich der Pflege betagter Personen könnte u.a. eine verstärkte Förderung intermediärer Strukturen (z.B. Tages- und Nachtstrukturen oder Angebote im Bereich des Betreuten Wohnens) einen wichtigen Beitrag zur Produktivitätsverbesserung leisten. Auch der Einsatz von neuen Technologien im Bereich der Pflege kann künftig die Mitarbeitenden u.U. entlasten (wobei bzgl. des Einsatzes von Robotern ethische Fragen zu berücksichtigen sein werden).

Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene von Bund und Kantonen und deren Bewertung: Wie kann der Staat entweder direkt oder durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen dazu beitragen, dass Produktivitätsverbesserungen im Sozialbereich erreicht werden? Möglichkeiten sind u.a.: Bessere Koordination und Abstimmung zwischen Sozialleistungs- und Versorgungssystemen, Optimierung von Regulierungen (wobei Branchenvertreter teilweise ein Abbau von Regulierungen, teilweise aber auch neue Regulierungen für zielführend halten), Änderungen bei der Finanzierung von Sozialleistungen und sozialen Institutionen (z.B. im Bereich der Ergänzungsleistungen oder Subjektfinanzierung), Einführung von mehr wettbewerblichen Elementen, Finanzierung von Aus- und Weiterbildung sowie Förderung von Innovation, u.a. durch Investitionen in Forschung, Wirkungsmessung und Identifikation von good-practice Beispielen im In- und Ausland. Bzgl. der Priorisierung der zu implementierenden Massnahmen bietet die Studie insofern Unterstützung, als dass sie aufzeigt, welche Bereiche des Sozialwesens heute die meisten Ressourcen

binden und wo besonders grosse Wachstumsraten zu erwarten sind. Gleichzeitig weist der Bericht auf die komplexen Wirkungszusammenhänge von möglichen staatlichen Massnahmen zur Effizienzerhöhung hin, stellt mögliche Zielkonflikte dar (z.B. zwischen einer Reduktion des Aufwands im Bereich der externen Kinderbetreuung und der aus verschiedenen Gründen erwünschten Erhöhung der Erwerbsquote der Mütter) und warnt daher vor einer unreflektierten Implementierung von a prima Vista möglicherweise erfolgversprechenden Massnahmen. Die Studie zeigt auf, welche Aspekte von künftig zu implementierenden Massnahmen ex ante sorgfältig abgeklärt werden müssen. Dabei sind die Besonderheiten des Sozialbereichs zu berücksichtigen (eingeschränkte Marktfähigkeit und schwierige Wirkungsmessung sozialer Dienstleistungen sowie ideelle statt wirtschaftliche Ausrichtung). Im Schweizer Kontext ist weiter die Fragmentierung und Heterogenität des Sozialsektors relevant. So kann z.B. die Fusion von kleinen Pflegeheimen in einem städtischen Kanton wie Basel-Stadt die Effizienz erhöhen, während die gleiche Massnahme in grossen Teilen des Kantons Bern eventuell keine effizienzsteigernde Veränderung wäre.

Kritische Würdigung und Ausblick: Der Sozialbereich wird, sofern sich die in der Vergangenheit beobachteten Trends fortsetzen, auch in Zukunft deutlich mehr personelle Ressourcen benötigen. Das erwartete weitere Wachstum des Sozialbereichs stellt die Gesellschaft sowohl bzgl. der Finanzierung des Sozialbereichs wie auch im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Fachpersonen vor grosse Herausforderungen. Die vorliegende Studie zeigt auf, dass zahlreiche Ideen zur Optimierung und Innovation im Sozialbereich vorhanden sind. Auch mögliche Handlungsoptionen für Bund und Kantone konnten zusammengetragen werden. Die Erwartungen an die möglichen Wirkungen von produktivitätssteigernden Massnahmen im Sozialbereich müssen insgesamt jedoch realistisch bleiben. Die (vermuteten) Determinanten des Beschäftigungswachstums des Sozialbereichs werden durch die im Bericht skizzierten Massnahmen nicht verändert: Bevölkerungswachstum und Altersstruktur sind durch langfristige Entwicklungen determiniert; Wirtschaftswachstum und eine steigende Erwerbsquote der Mütter sind gesellschaftlich erwünscht, letztere ist integraler Bestandteil der Strategie gegen den Fachkräftemangel. Unter Berücksichtigung der relativierenden Würdigung der Möglichkeiten von Effizienzsteigerungen nennt der Bericht schlussendlich eine Reihe von gangbaren ersten Schritten zur Förderung der Produktivität im Sozialbereich. Diese beinhalten vertiefende analytische Arbeiten, die Lancierung von durch Evaluationen und Wirkungsmessung begleiteten Pilotprojekten sowie den

regelmässigen brancheninternen Wissensaustausch zur Frage der Effizienz- und Produktivitätssteigerung.

Résumé

Contexte et objectifs

Ces dernières années, la demande en personnel qualifié a fortement augmenté dans diverses branches. C'est notamment le cas dans le domaine social, où l'offre en personnel qualifié n'arrive plus à suivre l'évolution de la demande. Pour contrer la pénurie qui sévit déjà et qui menace de s'aggraver encore, il faut donc réfléchir à des mesures d'intervention. En 2011, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche a lancé l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. En septembre 2014, le Conseil fédéral a décidé d'intensifier sa mise en œuvre. Il a notamment chargé le Département fédéral de l'intérieur de produire, en collaboration avec les cantons, un rapport sur l'emploi et la productivité dans le domaine social. L'Office fédéral des assurances sociales a mandaté une étude en ce sens, dont les résultats sont présentés ici.

L'objectif premier de l'étude est de fournir des données et des informations pour décrire comment l'emploi a évolué par le passé dans le domaine social et comment il se développera à moyen et à long terme. L'étude doit également apporter des bases pour évaluer la situation future en matière de personnel qualifié dans ce domaine. Grâce aux données relevées, l'étude identifie des mesures d'efficacité économique dans le domaine social, qui ont été soumises à la discussion lors d'ateliers organisés avec des professionnels de terrain.

Une acception large du domaine social

Différents critères permettent de définir le domaine social (par ex. la forme des offres, les objectifs poursuivis, les champs d'activité ou les services proposés). Pour analyser les questions liées à l'emploi et à la productivité dans ce domaine, l'étude recourt à des données empiriques tirées de statistiques officielles. Ainsi, elle définit le domaine social en fonction des branches économiques classées dans la nomenclature générale des activités économiques (NOGA 2008) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). D'après cette classification, le domaine social recouvre l'hébergement médico-social et social (NOGA 87), l'action sociale sans hébergement (NOGA 88), ainsi que certains secteurs de l'administration publique et de la sécurité sociale (NOGA 84). Dans la nomenclature de l'OFS, l'administration publique englobe non seulement la sécurité sociale, mais aussi les secteurs de la santé, de l'éducation et de la culture. En Suisse comme à l'étranger, le secteur de l'hébergement médicalisé (NOGA 871000) et des maisons pour personnes âgées (NOGA 873001) fait également partie du domaine social ; en 2013, ce secteur représentait près de 41 % des emplois dans le domaine social (en équivalents plein temps, EPT). Ainsi,

la définition retenue par les statistiques couvre un champ bien plus large que la sécurité sociale ou les professions sociales au sens strict ; avec l'hébergement de longue durée, elle empiète en partie sur le domaine de la santé. Par ailleurs, certaines estimations reposent sur une classification plus fine des domaines professionnels basée sur la nomenclature suisse des professions (NSP 2000) de l'OFS.

Résultats

Progression de l'emploi : De 1995 à 2013, le nombre d'emplois dans le domaine social est passé de 121 000 à 209 000 EPT, soit une augmentation de 88 000 EPT ou 73 %. Durant cette même période, la progression de l'emploi (en EPT) dans l'économie globale a avoisiné les 16 %. À noter que l'estimation ci-dessus s'entend toutes professions confondues : elle prend en compte non seulement les personnes au bénéfice d'une formation spécialisée dans le social, comme les travailleurs sociaux, mais aussi les employés de commerce ou les cuisiniers qui travaillent dans ce domaine. Les plus forts taux de progression de l'emploi sont enregistrés dans l'accueil de jour des enfants. Pour ce qui est des chiffres absolus, en EPT, l'augmentation la plus importante s'observe dans l'hébergement médicalisé, les maisons pour personnes âgées, les institutions pour personnes handicapées et pour toxicomanes, ainsi que dans les établissements pour les traitements psychosociaux. En comparant ces résultats avec d'autres pays européens, la progression de l'emploi en Suisse dans ce domaine n'est pas supérieure à la moyenne internationale.

Caractéristiques des employés : L'étude analyse différents paramètres structurels ayant trait aux employés du domaine social, en examinant notamment leur âge et leur sexe, le type de profession exercée ou leur origine migratoire. À l'instar des autres branches économiques, le domaine social connaît une progression du nombre d'employés âgés, alors que la proportion de femmes y est supérieure à la moyenne. Deux types de profession prédominents : en 2014, environ 24 % des personnes actives dans ce domaine exerçaient une profession de la santé et près de 26 %, une profession de l'assistance sociale (selon la nomenclature suisse des professions, cette catégorie englobe les assistants sociaux, les éducateurs spécialisés, les directeurs de homes et de crèches et d'autres professionnels). Les 50 % restants travaillaient dans la restauration et l'économie domestique, exerçaient des professions commerciales et administratives ou étaient actifs dans l'enseignement, le nettoyage, les soins corporels, les sciences sociales, humaines et naturelles, ou encore le management. À l'image des autres branches économiques, le taux d'immigrés employés dans le domaine social (proportion d'actifs arrivés de l'étranger au cours des dix dernières années) a augmenté durant la période considérée (2003-2014), mais reste plus faible que la moyenne générale : de 2003 à 2014, ce taux est passé de 5,5 % à

7,6 % dans le domaine social, et de 6,8 % à 12,6 % dans les autres branches. À noter que ces chiffres sur l'immigration ne tiennent pas compte des frontaliers.

Facteurs déterminants de la progression de l'emploi : En se basant sur la littérature, l'étude développe une série d'hypothèses pour expliquer la progression de l'emploi constatée dans le domaine social. Au-delà des théories générales de nature économique (loi de Baumol, élasticité-revenu de la demande, théories politico-économiques), qui s'appliquent à l'ensemble du domaine social, elle avance des explications spécifiques à certaines branches. Celles-ci peuvent être résumées en trois catégories : évolution démographique, changements sociaux (par ex. hausse du taux d'activité des mères et besoin croissant en offres d'accueil extrafamilial des enfants) et initiatives politiques (par ex. financement incitatif pour les offres d'accueil extrafamilial des enfants). Outre cette analyse qualitative, l'étude fournit une analyse quantitative des raisons expliquant la progression de l'emploi dans le domaine sous revue. Sur la base des hypothèses élaborées, elle met en évidence une série de facteurs explicatifs qu'elle met ensuite en relation avec la progression de l'emploi. Étant donné que l'effet de ces facteurs sur la progression de l'emploi se fait généralement sentir sur le moyen voire sur le long terme, il est difficile d'identifier des relations de *cause à effet*. Ne pouvant établir de liens de causalité, la présente analyse est donc purement descriptive. Ainsi, les données relevées indiquent que la progression de l'emploi dans le domaine social est étroitement liée à la taille de la population, à la proportion de personnes âgées qui la composent (plus de 64 ans et plus de 80 ans), au taux d'activité des mères et à la performance économique.

Progression de l'emploi à l'avenir : Sur la base des facteurs identifiés (et des scénarios décrivant leur évolution future), l'étude réalise des projections sur l'évolution de l'emploi. Selon le scénario moyen, le nombre d'EPT dans le domaine social passera de 209 000 en 2013 à 317 000 en 2030, soit une augmentation de près de 52 %. Toujours selon le scénario moyen, les emplois dans le domaine social représenteront 7,4 % de tous les emplois en 2030, alors que cette proportion était de 5,4 % en 2013. En chiffres absolus, la progression sera particulièrement importante dans les institutions pour personnes handicapées, les institutions pour toxicomanes, les établissements pour les traitements psychosociaux, ainsi que dans l'hébergement médicalisé et les maisons pour personnes âgées. En pourcentage, c'est en revanche dans le domaine de l'accueil de jour des enfants que le taux de progression sera le plus marqué.

Situation en matière de personnel qualifié : L'étude analyse la situation en matière de personnel qualifié en fonction de l'évolution de l'emploi par le passé et de la progression attendue à l'avenir. Elle met en évidence une situation tendue dans le

domaine social. La pénurie touche tout particulièrement les professions de l'assistance sociale et de la santé, qui sont les deux principaux secteurs professionnels du domaine social. Selon des estimations grossières, la pénurie de personnel qualifié s'intensifiera encore après 2020 dans les professions de l'assistance sociale.

Productivité : En statistique macro-économique, la productivité au sens large est définie comme la relation entre les moyens engagés et les résultats obtenus, alors que la productivité du travail au sens strict correspond à la création de valeur par unité de travail (par ex. EPT ou heure de travail). Cette notion est une mesure d'efficacité par rapport au travail fourni. Pour mesurer la productivité, il faut pouvoir chiffrer la valeur monétaire d'un produit ou d'un service sur le marché. Or il est souvent impossible d'attribuer une valeur marchande aux prestations sociales.

Malgré ces difficultés, l'étude se penche sur la productivité du travail et son évolution dans tout un pan du domaine social, en prenant pour base la statistique de l'OFS sur la productivité. À noter que cette évaluation porte exclusivement sur des entreprises à but lucratif, les seules qui disposent de données sur la création de valeur. Cependant, ces entreprises, qui englobent essentiellement l'hébergement médicalisé, les maisons pour personnes âgées et les structures d'accueil pour enfants, ne sont pas représentatives du domaine social dans son ensemble. Selon les statistiques officielles, la productivité du travail dans le secteur marchand du domaine social a diminué durant la période allant de 1997 à 2013. Cependant, d'autres indicateurs n'ont pas pu confirmer ce constat (en tout cas en ce qui concerne l'hébergement), et les données disponibles ne permettent pas de se prononcer avec plus de certitudes.

Gains de productivité : L'étude analyse également la question de savoir si le besoin futur en personnel qualifié dans le domaine social peut être compensé par une augmentation de la productivité. Sur la base de la littérature examinée, des entretiens réalisés avec des experts et des discussions menées à l'occasion d'ateliers, elle identifie des mesures d'efficacité économique qu'elle structure à l'aide d'un cadre analytique. Ce cadre s'articule autour des trois axes d'intervention suivants : réduction de la qualité, optimisation des ressources et innovation. Les mesures peuvent intervenir au niveau de l'État social (niveau macro), des institutions du domaine social (niveau méso) et des fournisseurs d'assistance sociale (niveau micro). En combinant les trois axes d'intervention et les trois niveaux, le cadre analytique offre en tout neuf champs d'action. Lors d'un atelier commun, des représentants des cantons et des institutions du domaine social ont estimé que les mesures d'optimisation au niveau des institutions du domaine social (niveau méso) sont celles qui recèlent le plus gros potentiel. Parmi ces mesures, on peut notamment citer l'optimisation des pro-

cessus de l'entreprise, l'exploitation d'économies d'échelle, le regroupement d'institutions (particulièrement les plus petites), la concentration sur le cœur de métier et l'externalisation des autres tâches, le renforcement de la formation continue à l'interne ou la réduction du travail administratif. Les participants à l'atelier ont également envisagé les mesures d'innovation suivantes : orientation vers des modèles ayant fait leurs preuves à l'étranger, meilleure adéquation entre le savoir-faire et le niveau de formation des effectifs, personnalisation accrue de l'offre et orientation sur l'espace social. Pour ce qui est des soins aux personnes âgées, un soutien accru aux structures intermédiaires (par ex. structures de jour ou de nuit et logements protégés) pourrait notamment stimuler fortement la productivité. Le recours à de nouvelles technologies dans le domaine des soins pourra également décharger les travailleurs actifs dans ce domaine (l'utilisation de robots posera toutefois des questions éthiques).

Mesures d'intervention au niveau de la Confédération et des cantons, et évaluation de ces mesures : La question est ici de savoir comment l'État peut contribuer à améliorer la productivité dans le domaine social, soit par des mesures directes soit en instaurant des conditions favorables. Plusieurs possibilités d'intervention sont envisageables : amélioration de la coordination et de la coopération entre les systèmes de prestations sociales et de prévoyance, optimisation des réglementations (les représentants de branches estimant qu'il faut assouplir les règles ou en introduire de nouvelles, selon le cas), modifications du mode de financement des prestations sociales et des institutions sociales (par ex. dans le domaine des prestations complémentaires ou du financement lié au sujet), introduction de nouveaux mécanismes favorisant la concurrence, financement de la formation et du perfectionnement, soutien à l'innovation notamment en investissant dans la recherche et, enfin, évaluation de l'efficacité des mesures et identification des bonnes pratiques en Suisse et à l'étranger. En signalant les secteurs du domaine social qui mobilisent actuellement le plus de ressources et ceux où des taux de progression particulièrement importants sont à attendre, la présente étude constitue une aide pour définir les mesures prioritaires. Par ailleurs, elle montre que la corrélation entre les mesures que l'État pourrait prendre et les gains d'efficience n'est pas évidente. Elle met le doigt sur un certain nombre de conflits d'intérêts (par ex. entre la réduction des charges dans le domaine de l'accueil des enfants par des tiers et la volonté d'augmenter le taux d'activité des mères). Elle met également en garde contre la mise en application irréfléchie de mesures à première vue prometteuses et relève les aspects à éclaircir soigneusement avant la mise en œuvre : il faut notamment tenir compte des particularités du domaine social (valeur marchande réduite, difficulté à mesurer l'efficacité des prestations sociales et orientation volontariste plutôt que commerciale). Sans compter

que ce domaine est fortement fragmenté et hétérogène dans notre pays. Ainsi, il est tout à fait possible que la fusion de plusieurs hébergements médicalisés de petite taille produise un gain d'efficacité dans un canton citadin comme Bâle-Ville, alors que la même mesure n'aurait pas forcément le même impact dans de nombreuses régions du canton de Berne.

Critiques et perspectives : Si les tendances observées par le passé se poursuivent, le besoin en personnel continuera de croître de manière exponentielle dans le domaine social. La progression attendue impose à la société des défis importants, aussi bien en termes de financement que de ressources en personnel qualifié. La présente étude montre que les possibilités d'optimisation et d'innovation sont nombreuses. Elle relève notamment toute une série d'options qui se présentent à la Confédération et aux cantons. Il importe cependant de faire preuve de réalisme quant aux effets des démarches visant à stimuler la productivité dans le domaine social. En effet, les mesures évoquées dans l'étude ne modifient en rien les facteurs qui exercent (supposément) une influence sur la progression de l'emploi dans ce domaine : la croissance démographique et la structure d'âge dépendent d'évolutions à long terme, alors que la croissance économique et l'augmentation du taux d'activité des mères sont des phénomènes socialement souhaitables (une plus forte participation des mères au marché de l'emploi fait par ailleurs partie intégrante de la stratégie de lutte contre la pénurie de personnel qualifié). Tout en reconnaissant que les possibilités d'accroissement de l'efficacité doivent être relativisées, l'étude propose de premières pistes pour contribuer à l'amélioration de la productivité dans le domaine social : travaux d'approfondissement, lancement de projets pilotes assortis d'évaluations et d'analyses de l'efficacité, et transfert régulier de connaissances au sein des différentes branches sur les gains d'efficacité et de productivité envisageables.

Riassunto

Contesto e obiettivi

Negli ultimi anni, diversi ambiti hanno registrato un notevole aumento della domanda di personale qualificato. Questo vale anche e soprattutto per il settore sociale. In tale contesto, si corre il rischio che l'offerta di lavoratori qualificati non riesca a tenere il passo con l'aumento della domanda. Si pone dunque la questione delle possibili misure per far fronte all'attuale, o imminente, carenza di personale qualificato. Nel 2011 il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha lanciato l'iniziativa sul personale qualificato; nel settembre del 2014, il Consiglio federale ha deciso di intensificarne l'attuazione. Il Dipartimento federale dell'interno (DFI) è stato incaricato di redigere, in collaborazione con i Cantoni, un rapporto concernente l'impiego e la produttività nel settore sociale. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha dunque commissionato uno studio in merito, i cui risultati sono presentati qui di seguito.

L'obiettivo principale dello studio consiste nel fornire dati e contesti per comprendere lo sviluppo storico dell'impiego nel settore sociale nonché la sua possibile evoluzione nel medio e lungo periodo. Inoltre, lo studio intende porre le basi per effettuare una previsione della situazione futura del personale qualificato nel settore sociale. Tale indagine è il punto di partenza per illustrare possibili misure volte ad aumentare l'efficienza nel settore sociale, misure che sono oggetto di discussione in workshop con esperti del settore.

Ampia definizione del settore sociale per il presente studio

In linea di principio, il settore sociale si può definire in base a diversi criteri (p. es. forme di offerta, obiettivi e ambiti di mansioni o servizi). L'esame dell'impiego e della produttività effettuato nel presente studio ha richiesto l'analisi di dati empirici, i quali possono essere ricavati da statistiche pubbliche. Pertanto, per il presente studio il settore sociale è stato definito in base ai rami economici figuranti nella nomenclatura delle attività economiche NOGA 2008 dell'Ufficio federale di statistica (UST). Vi rientrano dunque, oltre all'assistenza sociale residenziale e non residenziale (NOGA 87 e NOGA 88), anche parte dell'amministrazione pubblica e le assicurazioni sociali obbligatorie (NOGA 84). Nella nomenclatura delle attività economiche dell'UST, l'ambito dell'amministrazione pubblica comprende sia l'assistenza sociale che i settori di sanità, istruzione e cultura. Nella statistica nazionale e internazionale, inoltre, anche gli ambiti delle case di cura medicalizzate e delle case per anziani (NOGA 871000 e 873001) rientrano nel settore sociale; calcolato in equivalenti a tempo pieno, tali ambiti rappresentavano nel 2013 circa il 41 per cento

dell'impiego nel settore sociale. La definizione dal punto di vista statistico è dunque molto più ampia rispetto alla sola assistenza sociale, ovvero al settore sociale in senso stretto, arrivando a comprendere con le cure stazionarie di lunga durata anche parte del sistema sanitario. Per alcune analisi si è proceduto a un'ulteriore suddivisione per campi professionali, basata sulla Nomenclatura svizzera delle professioni NSP 2000 dell'UST.

Risultati

Evoluzione dell'impiego: fra il 1995 e il 2013 il settore sociale ha registrato una crescita dell'impiego da 121 000 a 209 000 equivalenti a tempo pieno (ETP), il che corrisponde a un aumento di 88 000 ETP, ovvero del 73 per cento. Nello stesso periodo, a livello generale l'impiego (misurato in ETP) è salito del 16 per cento circa. È importante sottolineare che in questo contesto non è stata fatta alcuna delimitazione a livello di professione. Oltre alle persone con una formazione specialistica specifica per il settore sociale, come ad esempio gli assistenti sociali, vengono considerati anche, ad esempio, gli impiegati commerciali o i cuochi che lavorano nel settore sociale. All'interno di questo settore, i tassi di crescita maggiori sono stati rilevati nella custodia diurna di bambini. Considerando le cifre assolute in ETP, gli aumenti più significativi sono stati registrati negli ambiti delle case di cura medicalizzate e delle case per anziani nonché degli istituti per persone con disabilità, per persone affette da dipendenza e per il trattamento di casi psicosociali. Un confronto con l'evoluzione dell'impiego in un campione di Paesi europei indica che in Svizzera l'impiego nel settore sociale non è cresciuto in modo superiore alla media internazionale.

Struttura degli occupati: per il settore sociale sono stati definiti diversi parametri strutturali, fra cui rientrano informazioni riguardanti età, sesso e professione. Inoltre sono state elaborate informazioni relative alla migrazione. Dal confronto con altri ambiti, si può constatare un aumento dell'età degli occupati anche nel settore sociale; per contro, in quest'ultimo la quota di donne è superiore alla media. Il settore sociale si compone sostanzialmente di due campi professionali. Nello specifico, nel 2014, circa il 26 per cento degli occupati in questo settore esercitava una professione sociale (secondo la Nomenclatura svizzera delle professioni, rientrano in tale categoria professioni come quelle di assistenti sociali, educatori, responsabili di istituti e di asili nido e altre professioni dell'assistenza sociale) mentre il 24 per cento degli occupati svolgeva una professione sanitaria. Il restante 50 per cento degli occupati nel settore sociale svolgeva professioni alberghiere e dell'economia domestica, professioni commerciali e amministrative, professioni dell'insegnamento, professioni

della pulizia e dei servizi personali, relative alle scienze sociali, umanistiche e naturali, e professioni del management. Nel periodo preso in considerazione (2003–2014), il tasso d’immigrazione tra gli occupati stranieri (definito come la quota di occupati nel settore sociale immigrati dall’estero negli ultimi dieci anni) è aumentato, come negli altri settori, sebbene sia rimasto comunque più basso rispetto alla media generale. Infatti nel settore sociale il tasso d’immigrazione è passato dal 5,5 per cento del 2003 al 7,6 per cento del 2014, mentre negli altri ambiti era del 6,8 per cento nel 2003 e ha raggiunto il 12,6 per cento nel 2014. Nell’analisi dell’immigrazione non sono stati presi in considerazione i frontalieri.

Fattori determinanti dell’evoluzione dell’impiego: per poter interpretare l’evoluzione dell’impiego documentata sono stati enucleati diversi approcci interpretativi sulla base della letteratura scientifica. Oltre agli approcci generali di economia e di teoria economica (effetto Baumol, elasticità della domanda rispetto al reddito, metodi di economia politica) che trovano applicazione in tutto il settore sociale, per spiegare l’aumento dell’impiego sono stati identificati diversi approcci specifici ai singoli rami di attività. Tra questi, in sintesi, possono essere menzionati l’evoluzione demografica, i cambiamenti sociali (p. es. la maggiore percentuale di madri che svolgono un’attività professionale e il crescente bisogno di custodia di bambini complementare alla famiglia) e le iniziative politiche (p. es. il finanziamento iniziale per l’offerta nell’ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia). Oltre a questa valutazione di tipo qualitativo, è stata condotta anche un’analisi di tipo quantitativo sulle ragioni della crescita dell’impiego. Sulla base degli approcci considerati sono stati infatti individuati diversi fattori esplicativi, successivamente messi a confronto con l’evoluzione dell’impiego tramite un’analisi di correlazione. Dal momento che le relazioni tra l’evoluzione dell’impiego e i fattori esplicativi emergono solo nel medio-lungo periodo, è difficile identificare gli *effetti causali* con i dati attualmente a disposizione. Pertanto, la presente analisi ha un carattere puramente descrittivo e non permette alcuna interpretazione di tipo causale. I dati suggeriscono che la crescita dell’impiego nel settore sociale sia fortemente legata alla popolazione complessiva, alla percentuale di popolazione anziana (di età superiore ai 64 o agli 80 anni), al tasso di attività delle madri e alla performance economica.

Evoluzione futura dell’impiego: sulla base dei fattori esplicativi individuati (ovverosia degli scenari dell’andamento futuro di tali fattori) vengono presentate alcune proiezioni dell’evoluzione dell’impiego. Queste indicano una crescita dell’impiego nel settore sociale del 52 per cento circa fino al 2030, ovvero da 209 000 ETP nel 2013 a 317 000 ETP nel 2030 (scenario medio). Secondo le proiezioni sull’impiego, in base allo scenario medio la percentuale del settore sociale rispetto all’impiego nell’intera economia dovrebbe passare dal 5,4 per cento del 2013 al 7,4 per cento

nel 2030. La crescita dell'impiego in termini assoluti è particolarmente marcata negli istituti per persone con disabilità, per persone affette da dipendenza e per il trattamento di casi psicosociali nonché nelle case di cura medicalizzate e nelle case per anziani, mentre il tasso di crescita (ossia la crescita in percentuale) è più elevato nell'ambito della custodia diurna di bambini.

Situazione del personale qualificato: la situazione del personale qualificato è stata valutata alla luce della dinamica evolutiva passata e di quella prevista. L'analisi suggerisce una situazione difficile per i lavoratori qualificati nel settore sociale, in particolare per quanto riguarda le professioni sociali e sanitarie, ovvero i due campi professionali principali di questo settore. Secondo una previsione di massima, la già difficile situazione del personale qualificato occupato nelle professioni sociali diventerà ancora più preoccupante dopo il 2020.

Produttività: nella statistica macroeconomica, la produttività è definita in generale come il rapporto fra output e input; nello specifico, la produttività del lavoro è data dalla creazione di valore aggiunto per unità lavorativa (p. es. ETP o ora lavorata). Si tratta quindi di una misura dell'efficienza riferita alla manodopera. Il calcolo della produttività presuppone che a un prodotto o un servizio venga attribuito un valore monetario su un mercato. Tuttavia, spesso i servizi sociali non vengono valutati su un mercato.

Nonostante le difficoltà descritte, sulla base delle statistiche sulla produttività dell'UST sono state esaminate la produttività del lavoro e la sua evoluzione per una parte del settore sociale. È importante sottolineare che tale esame si riferisce esclusivamente alle imprese dell'economia di mercato attive nell'assistenza sociale, dal momento che solo per esse sono disponibili dati relativi alla creazione di valore aggiunto. L'assistenza sociale operante in economia di mercato non è rappresentativa di tutto l'ambito sociale e si compone perlopiù di case di cura medicalizzate e case per anziani e fornitori di servizi per la custodia di bambini. Secondo le statistiche ufficiali, nel periodo compreso fra il 1997 e il 2013 la produttività del lavoro è scesa nella parte del settore sociale operante in economia di mercato. Tuttavia, indicatori alternativi non confermano questa conclusione (perlomeno per quanto concerne le case di cura e per anziani). I dati a disposizione non permettono di formulare affermazioni univoche.

Aumento della produttività: successivamente, si è analizzata l'eventualità che il fabbisogno futuro di personale qualificato nel settore sociale possa essere attenuato con un aumento della produttività. Sulla base di un'analisi della letteratura scientifica, di colloqui con esperti e di workshop, lo studio identifica possibili misure per aumen-

tare l'efficienza, che sono strutturate attraverso uno schema teorico. Lo schema teorico sviluppato nell'ambito del progetto presenta tre linee d'azione: riduzione della qualità, ottimizzazione e innovazione. Queste linee d'azione si possono applicare a tre livelli: sul piano delle condizioni quadro dello Stato sociale (livello macroscopico), sul piano delle istituzioni del settore sociale (livello mesoscopico) e sul piano della fornitura di aiuti sociali (livello microscopico). Se si combinano le linee d'azione e i livelli d'azione, da questo schema teorico derivano nove ambiti d'intervento. In occasione di un workshop con rappresentanti di Cantoni e istituzioni del settore sociale, il potenziale maggiore è stato attribuito alle misure relative alla linea d'azione dell'ottimizzazione, al livello d'azione delle istituzioni del settore sociale (livello mesoscopico). Alcuni esempi di tali ottimizzazioni sono i seguenti: l'ottimizzazione dei processi operativi, l'utilizzo delle economie di scala e/o della fusione delle istituzioni (in particolare di quelle piccole), la concentrazione sull'attività principale e l'esternalizzazione dei compiti secondari, il rafforzamento della formazione continua interna, la riduzione degli oneri di documentazione. Per quanto riguarda le possibili innovazioni si menzionano, ad esempio, l'ispirazione a modelli esteri di successo, l'ottimizzazione coerente delle mansioni e delle competenze, la centralità dell'individuo e l'orientamento allo spazio sociale. Nell'ambito delle cure di persone anziane, una maggiore promozione delle strutture intermedie (p. es. le strutture diurne e quelle notturne o l'offerta di alloggi con assistenza) potrebbe fornire un importante contributo al miglioramento della produttività. Eventualmente, anche l'impiego di nuove tecnologie nel settore delle cure potrebbe determinare un futuro sgravio per i lavoratori (anche se bisogna tenere conto delle questioni etiche legate all'introduzione di robot).

Possibilità d'azione a livello di Confederazione e Cantoni e relativa valutazione: come può lo Stato, intervenendo direttamente o creando condizioni quadro adeguate, contribuire a migliorare la produttività nel settore sociale? Alcune possibilità sono le seguenti: miglior coordinamento e armonizzazione fra sistemi di prestazioni sociali e di assistenza medica, ottimizzazione delle regolamentazioni (a tal proposito, i rappresentanti del settore ritengono opportuno sopprimere alcune regolamentazioni in certi casi, ma anche crearne di nuove in altri), modifiche nel finanziamento delle prestazioni sociali e delle istituzioni sociali (p. es. nell'ambito delle prestazioni complementari o del finanziamento ai beneficiari), introduzione di più elementi concorrenziali, finanziamento di formazione e formazione continua nonché promozione dell'innovazione, anche attraverso investimenti nella ricerca, misurazione dei risultati e identificazione di esempi di buone pratiche in Svizzera e all'estero. Per quanto riguarda la definizione delle priorità nelle misure da implementare, lo studio si pre-

senta come uno strumento d'aiuto indicando i settori dell'assistenza sociale che attualmente assorbono le maggiori risorse e fornendo una previsione relativa a quelli con tassi di crescita particolarmente alti. Allo stesso tempo, il rapporto presenta le complesse interazioni fra le possibili misure statali volte all'aumento dell'efficienza, indica gli eventuali conflitti fra i vari obiettivi (p. es. tra una riduzione della spesa nel settore della custodia di bambini extrafamiliare e l'aumento del tasso di attività delle madri, auspicato per diverse ragioni), mettendo così in guardia da un'implementazione poco ponderata di misure che a prima vista sembrano promettenti. Lo studio mostra quali aspetti delle misure che si prevede di implementare devono essere scrupolosamente approfonditi ex ante. A tal proposito, è importante tener conto delle particolarità del settore sociale (commerciabilità limitata e difficile misurazione dei risultati delle prestazioni sociali nonché scopo ideale invece che economico). Inoltre, all'interno del contesto svizzero, è importante tenere conto della frammentazione e dell'eterogeneità del settore sociale. Di conseguenza, una misura quale la fusione di piccole case di cura può aumentare l'efficienza in un Cantone urbano come Basilea Città, mentre per lo stesso scopo potrebbe rivelarsi inutile in ampie parti del Cantone di Berna.

Valutazione critica e prospettive: se le tendenze osservate in passato proseguiranno, il fabbisogno di personale nel settore sociale continuerà ad aumentare in maniera marcata anche in futuro. La crescita prevista per il settore sociale pone la società di fronte a sfide importanti, sia per quanto riguarda gli aspetti finanziari che per la disponibilità di personale qualificato. Il presente studio indica che vi sono molteplici soluzioni per l'ottimizzazione e l'innovazione del settore sociale; anche la Confederazione e i Cantoni dispongono di possibilità d'azione in tal senso. Tuttavia, è importante che le aspettative relative agli effetti delle misure volte ad aumentare la produttività nel settore sociale rimangano nel complesso realistiche. Le misure abbozzate nel rapporto non incidono sui (presunti) fattori determinanti della crescita dell'impiego nel settore sociale: l'aumento della popolazione e la piramide delle età sono determinati da evoluzioni nel lungo periodo; dal punto di vista sociale, si auspicano la crescita economica e un aumento del tasso di attività delle madri, con quest'ultimo come parte integrante della strategia per contrastare la carenza di personale qualificato. Una volta considerate in questa prospettiva le possibilità di aumento dell'efficienza, il rapporto propone un elenco di primi passi da compiere per promuovere la produttività nel settore sociale. Tra questi rientrano analisi di approfondimento, il lancio di progetti pilota affiancati da valutazioni e misurazione

dei risultati nonché uno scambio regolare di conoscenze all'interno del settore, in merito alla questione dell'aumento di efficienza e produttività.

Summary

Background and objectives

In recent years, demand for qualified workers has risen strongly across a number of industries. This is particularly true of the social services sector. There is a danger that the supply of suitably qualified workers will not be able to keep pace with this increased demand. This poses the question of how to respond to the existing or imminent shortage of qualified workers. In 2011, the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER) launched a qualified workers initiative and, in September 2014, the Federal Council decided to lend more support to implementation of the initiative. The Federal Department of Home Affairs (FDHA) was tasked, for example, with preparing a report on employment and productivity in the social services sector in cooperation with the cantons. The Federal Social Insurance Office (FSIO) commissioned a corresponding study, the results of which are presented here.

The main objective of the study was to gather data and background information so as to better understand past employment trends in the social services sector as well as the expected medium-to-long-term outlook for employment growth. Another purpose of the study was to provide a basis for forecasting the future situation as regards the availability of qualified workers in the social services sector. The results of the study provided a starting point for determining potential measures aimed at enhancing efficiency in the social services sector, and these measures were workshopped with experts.

Present study applies broad definition of social services sector

The social services sector can be delimited using a variety of different criteria (e.g. types of services offered, objectives and task fields or services). The examination of employment and productivity carried out in this study requires an analysis of empirical data taken from public statistics. For this reason, the social services sector is delimited in this study using the segment nomenclature given in the FSIO's NOGA 2008 system. The latter covers not only inpatient and outpatient social services (NOGA 87 and 88), but also social insurance schemes and areas of the public administration (NOGA 84). In accordance with the FSIO's nomenclature, public administration comprises social services as well as healthcare, education and culture. Retirement and nursing homes (NOGA 871000 and 873001) are also assigned to the social services sector in national and international statistics; in terms of full-time-equivalents (FTEs) in 2013, this segment accounted for around 41% of total employment in the social services sector. The statistics, then, cover activities that go far

beyond social services in the narrow sense and, with activities such as long-term inpatient care, include parts of the healthcare sector. Certain evaluations required additional delimitation in terms of occupations using the FSIO's Swiss Standard Classification of Occupations (SBN 2000).

Results

Employment trend: Between 1995 and 2013, employment in the social services sector grew from 121,000 to 209,000 FTEs. This corresponds to an increase of 73% (or 88,000 FTEs). Over the same period, employment across the economy as a whole rose by around 16% (measured in FTEs). It should be noted that this figure covers all occupations. In addition to social service employees with pertinent qualifications (e.g. social workers), the figure also includes, for instance, commercial employees or cooks working in this segment. The strongest growth rates for employment within the social services sector were for child day care. In terms of absolute FTE numbers, growth was strongest in retirement and nursing homes and in institutions catering to people with impairments, addictions and psycho-social problems. Compared with the employment trend in selected other European countries, employment in the social services sector in Switzerland has grown at an above-average rate.

Employment structure: The study also determined various structural parameters for the social services sector, including data on age, gender and occupation. It also drew on information regarding immigration. As in other industries, the social services sector has seen a rise in the number of older workers. The share of women employed in this sector is also higher than average when compared with other industries. The sector is characterised by two occupational fields. In 2014, some 26% of employees in the social services sector were involved in a socially oriented occupation (in accordance with the Swiss Standard Classification of Occupations, this includes occupations such as social workers, educationalists, managers of homes and crèches, and other carers) while about 24% were in a healthcare occupation. The remaining 50% of employees in the social services sector were engaged in occupations such as hospitality/catering, commercial activities and administration, education/teaching, cleaning and personal hygiene, social/natural sciences and the humanities, and management. The immigration rate for foreign employees – defined as the percentage of employees in the social services sector that have moved to Switzerland from abroad in the last ten years – increased during the observation period (2003-2014), as it did in other industries. However, it was lower than the average across all industries. Whereas the immigration rate in the social services sector rose from 5.5% in 2003 to 7.6% in 2014, the average rate in other sectors climbed from 6.8% in 2003 to

12.6% in 2014. Cross-border commuters were not included when calculating the immigration rate.

Determinants of employment growth: The authors of the study found possible explanations in the literature for this documented increase in employment. In addition to potential explanations based in economics or economic theory (Baumol's cost disease, income elasticity of demand, political-economic approaches) that can be applied across the entire spectrum of social services, a number of different, industry-specific approaches were identified that explain this growth in employment. These can be summarised as demographic trends, social change (such as the higher percentage of working mothers and the associated rise in demand for supplementary childcare) and political initiatives (such as start-up funding for supplementary childcare). In addition to this qualitative assessment, a quantitative analysis of the reasons for employment growth was carried out. A variety of factors were derived from the possible explanations and compared with the growth in employment using a correlation analysis. As the relationships between employment growth and the explanatory factors are typically of a medium-to-long-term nature, it is difficult to identify *causal effects* on the basis of the data available. Therefore, this analysis is of a descriptive nature only and does not admit of any causal interpretation. The data indicates that there is a strong correlation between employment growth in the social services sector and the size of the overall population, the percentage of the population accounted for by the elderly (aged over 64 or over 80), the employment ratio of mothers, and overall economic activity.

Future employment growth: On the basis of the explanatory factors identified (or of scenarios of how these factors will develop in future), the study presents forecasts for future employment growth. These forecasts reveal that, based on the mid-range scenario, employment in the social services sector will increase from 290,00 FTEs in 2013 to 317,000 FTEs in 2030, a rise of around 52%. Again based on the mid-range scenario, the social services sector's share in the total employment market should grow from 5.4% in 2013 to 7.4% in 2030. In absolute terms, the growth in employment will be particularly high in institutions for people with impairments, addictions and psycho-social problems, and in retirement and nursing homes, whereas the percentage growth rate will be highest in child day care.

Situation as regards qualified workers: The situation as regards qualified workers must be assessed against the backdrop of the past growth in employment in this area and how it is expected to trend in future. The analysis indicates that the situation will be fraught when it comes to the supply of qualified workers in the social services sector, especially as regards the social and healthcare occupations, which are the two

largest occupational areas in the sector. According to a rough estimate, the already difficult situation as regards qualified workers will worsen after 2020.

Productivity: In macro-economic statistics, productivity is defined as an output-input relationship, with labour productivity in particular defined as output per unit of labour input (e.g. per FTE or hour worked). It is a measure of efficiency seen in relation to the labour input. In order to measure productivity, the product or service provided to the market has to be assigned a monetary value. However, it is often impossible to put a market value on social services.

Despite the difficulties described above, it is possible to analyse labour productivity for a portion of the social services sector – and to track its development – using the productivity statistics of the FSIO. It should be noted that this analysis is restricted to commercial enterprises active in the social services sector because output data is available for such enterprises only. However, that part of the social services sector operating on a free-market basis – which mainly comprises retirement and nursing homes, and child day care providers – is not representative of the sector as a whole. According to the official statistics, labour productivity in the free-market segment of the social services sector fell in the period 1997–2013, although alternative indicators do not confirm this finding (at least where retirement and nursing homes are concerned). The available data does not allow us to make any definitive statements in this regard.

Increase in productivity: The study went on to analyse whether the increasing demand for qualified workers in the social services sector could be mitigated in future through an increase in productivity. On the basis of an analysis of the literature, interviews with experts, and workshops, the study identified potential measures to enhance efficiency. These were structured with the aid of a thought framework. The thought framework developed in the course of the project distinguishes between three potential approaches: decrease in quality; optimisation; and innovation. These approaches can be activated at the level of social-security parameters (macro-level), at the level of social-security institutions (meso-level) or at the level where social assistance is provided (micro-level). If the approaches and levels are combined, the thought framework results in nine areas of activity. In a workshop with representatives of the cantons and social services institutions, the greatest potential was recognised as being offered by optimisation measures at the level of social services institutions (meso-level). Examples of such optimisation measures are: refinement of work processes; utilisation of economies of scale and the merger of institutions (especially small ones); concentration on core business and the outsourcing of other activities to third parties; intensification of further training; reduction in time spent

on documentation. Potential innovations included the following: alignment with successful models abroad; systematic optimisation of the skills and grade mix; sharper focus on people; stronger orientation toward the social space. As regards nursing care for the aged, more support for intermediary structures (e.g. day or night services for the elderly or assisted-living offerings) could make a substantial contribution toward enhancing productivity. What is more, the future deployment of new technologies in the field of nursing care could relieve the burden on staff (though the use of robots in this area could raise ethical questions).

Potential action at federal and cantonal level and how it is assessed: How can the state – either through direct intervention or the creation of corresponding parameters – help achieve an increase in productivity? Possibilities include: better coordination between the social-security and supply systems; optimisation of regulations (although some industry representatives call for less regulation, while others consider it more appropriate to introduce new regulations); changes in the financing of social services and social institutions (e.g. supplementary benefits or financial support); introduction of more elements to promote competition; financing of initial and further training; and fostering of innovation, e.g. through investments in research, efficiency measurement and pinpointing examples of good practice in Switzerland and abroad. As regards the prioritisation of the measures to be taken, the study offers guidance to the extent that it highlights those areas of the social services sector that tie up the most resources today and where particularly high growth rates can be expected in future. At the same time, the report refers to the complex interdependencies between potential state measures to enhance efficiency, outlines potential goal conflicts (e.g. between reducing costs for external childcare and attempting to increase the employment ratio of mothers) and warns against blindly adopting measures that appear promising at first glance. The study reveals what aspects of future measures need to be examined carefully in advance. In this context, it is necessary to take account of the peculiarities of the social services sector (e.g. limited competitiveness and difficulty in measuring the effects of social services; orientation toward ideals rather than economic aspects). Further, the fragmentation and heterogeneous nature of the social services sector is of relevance within the specific Swiss context. For instance, merging small nursing homes in an urban canton such as Basel-Stadt may enhance efficiency, whereas similar measures across large swathes of Canton Bern may not result in any efficiency gains at all.

Critical appraisal and outlook: If the trends observed in the past continue, the social services sector will require substantially more human resources in the future. The expected continued growth in this sector poses big challenges to society, both in

terms of financing and of the availability of qualified workers. The present study reveals that there are many ideas out there for optimising and innovating social services. It also collates the options for action on the part of the federal and cantonal authorities. Overall, however, expectations as regards the potential effects of measures taken to increase productivity in the social services sector must remain realistic. The measures outlined in the report will not change the (assumed) determinants of employment growth in the social services sector: the growth and age structure of the population are determined by long-term trends; society wants economic growth and a higher employment ratio for mothers (the latter being viewed as an integral part of the strategy to counter the shortage of qualified workers). Taking into account the limited possibilities to increase efficiency, the report ultimately names a number of viable first steps to enhance productivity in the social services sector. These comprise in-depth analyses, the launch of pilot projects that are evaluated and the effects of which are measured, and ongoing knowledge-sharing within the industry on ways to increase efficiency and productivity.

1. Einleitung

Die Nachfrage nach Fachkräften ist in den letzten Jahren in verschiedenen Branchen stark gestiegen. Dies gilt insbesondere auch für den Sozialbereich, wie er über die Branchennomenklatur des Bundesamts für Statistik (BFS) abgegrenzt wird. Bei einer starken Nachfrage nach Fachkräften stellt sich die Frage nach der Fachkräftesituation: Kann das Angebot an entsprechend qualifizierten Fachkräften mit der gestiegenen Nachfrage mithalten? Verschiedene Studien liefern Hinweise, dass dies für gewisse Berufsgruppen, die im Sozialbereich stark vertreten sind, bereits heute nicht der Fall ist. Für diese Berufe gibt es begründete Hinweise auf einen Fachkräftemangel. Die Frage zur Fachkräftesituation stellt sich allerdings nicht nur für heute, sondern auch für die folgenden Jahre. Ein Fachkräftemangel kann in den nächsten Jahren noch entstehen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Massnahmen auf den bereits bestehenden oder drohenden Fachkräftemangel reagiert werden kann. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat im Jahr 2011 die Fachkräfteinitiative lanciert.¹ Diese Initiative formuliert vier Handlungsfelder, die aufzeigen, wie das inländische Fachkräftepotenzial in Zukunft besser ausgeschöpft und somit ein allfälliger Fachkräftemangel gelindert oder behoben werden kann. Neben der Höherqualifizierung der Beschäftigten (*Höherqualifizierung, um den Bedürfnissen der Unternehmen besser zu entsprechen*), der besseren Integration von älteren Arbeitnehmenden (*Schaffung guter Bedingungen für die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer*) und der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (*Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie*) ist als viertes Handlungsfeld die Förderung von Innovationen (*Förderung von Innovationen, um den Fachkräftemangel abzufedern*) abgesteckt. Im September 2014 beschloss der Bundesrat, die Umsetzung der Fachkräfteinitiative verstärkt zu fördern. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wurde u.a. beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen Bericht zur Beschäftigung und zur Produktivität im Sozialbereich zu erstellen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat eine entsprechende Studie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse hiermit vorliegen. Begleitet wurde die Studie durch das Bundesamt für Statistik (BFS), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und die Konferenz der

¹ <https://www.wbf.admin.ch/de/themen/bildung-forschung-innovation/fachkraefteinitiative/>

kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).² Die hier vorliegende Studie, die ausschliesslich auf den Sozialbereich fokussiert, leistet einen Beitrag zur Umsetzung der Fachkräfteinitiative. Dabei stehen insbesondere Massnahmen zur Deckung des (künftigen) Fachkräftebedarfs im Zentrum, die dem Handlungsfeld „Förderung von Innovationen, um den Fachkräftemangel abzufedern“ zugeordnet werden können.

Mit der Studie werden folgende Ziele verfolgt:

- *Abgrenzung des Sozialbereichs und dessen Teilbereiche:* Der Sozialbereich wird in einer geeigneten Form abgegrenzt. Dabei werden die relevanten Branchen und Berufe berücksichtigt. Teilbereiche werden definiert.
- *Bereitstellung von Informationen zur vergangenen und künftigen Entwicklung der Beschäftigung im Sozialbereich und der Auswirkungen der Beschäftigungsentwicklung auf die Fachkräftesituation im Sozialbereich und den Schweizer Arbeitsmarkt insgesamt:* Die Struktur und die vergangene Entwicklung der Beschäftigung im Sozialbereich werden aufgezeigt. Gründe für die Beschäftigungsentwicklung werden genannt. Die zu erwartende mittel- bis langfristige Beschäftigungsentwicklung wird mittels Szenarien abgeschätzt. Vor diesem Hintergrund erfolgen eine Einschätzung der Fachkräftesituation im Sozialbereich und eine Einschätzung der Folgen für die den Schweizer Arbeitsmarkt insgesamt.
- *Bereitstellung von Informationen zur Produktivität im Sozialbereich:* Die Entwicklung der Produktivität im Sozialbereich wird aufgezeigt. Dabei wird auf die Methoden der Messung der Produktivität und der damit verbundenen Probleme eingegangen. Alternative Produktivitätsindikatoren werden besprochen.
- *Erarbeitung und Diskussion von Massnahmen zur Steigerung der Produktivität im Sozialbereich:* Verschiedene Massnahmen zur Produktivitätssteigerung werden identifiziert. Dabei liegt der Fokus insbesondere auf Massnahmen zur Steigerung von Innovation.
- *Identifikation von Handlungsmöglichkeiten für Bund und Kantone:* Handlungsmöglichkeiten für Bund und Kantone zur Beeinflussung der Beschäftigungsentwicklung und zur Senkung des Risikos des Auftretens oder der

² Die Forschungsstelle IWSB (Institut für Wirtschaftsfragen Basel) erstellte im Auftrag von SAVOIRSOCIAL, unter Mitfinanzierung der SODK, die Studie „Fachkräfte- und Bildungsbedarf in ausgewählten Berufsfeldern des Sozialbereichs“. Während die Studie des IWSB den Fokus auf spezifische Berufsfelder im Sozialbereich legt und für diese ausgewählten Berufsfelder den Bildungsbedarf ermittelt, liegt der Fokus der hier vorliegenden Studie von B,S,S. und HSLU-SA auf der vergangenen und künftigen Entwicklung der Beschäftigung für den Sozialbereich insgesamt.

Verstärkung eines bestehenden Fachkräftemangels im Sozialbereich werden aufgezeigt.

2. Inhaltliches Vorgehen

2.1. Bearbeitungsschritte

Um die im vorangehenden Kapitel erwähnten Informationen bereitzustellen, gehen wir in folgenden Schritten vor:

In einem ersten Schritt (vgl. Kapitel 2.2) wird eine Abgrenzung des Sozialbereichs vorgenommen. Diese Abgrenzung bildet die Grundlage für die nachfolgenden Auswertungen und wird sich stark an der Branchennomenklatur des BFS orientieren, da die Untersuchungen insbesondere im Kapitel 3 empirischer Natur sind. Weiter werden die für die Analyse relevanten Berufsfelder abgegrenzt. Damit ist es möglich, bei der Informationsbereitstellung sowohl die Branchen- wie auch die Berufssicht zu berücksichtigen.

In einem zweiten Schritt (vgl. Kapitel 3) wird eine empirische Analyse der Beschäftigung durchgeführt. Dabei führen wir fünf Teilschritte durch: Erstens wird die Beschäftigungsstruktur nach Branche und die jüngste Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich (vgl. Kapitel 3.1) aufgezeigt. Neben einer gesamtschweizerischen Betrachtung wird auch eine nach Kantonen differenzierte Analyse durchgeführt. Weiter wird die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich mit den Entwicklungen in anderen Branchen verglichen. Mit einem internationalen Vergleich wird dieser erste Teilschritt abgeschlossen. Im zweiten Teilschritt wird die Struktur der Erwerbstätigen im Sozialbereich (vgl. Kapitel 3.2) aufgezeigt. Konkret werden Alters-, Geschlechts- und Berufsstruktur untersucht. Anschliessend werden im dritten Teilschritt die Determinanten der Beschäftigungsentwicklung ökonomisch untersucht (vgl. Kapitel 3.3). Im vierten Teilschritt wird die künftige Beschäftigungsentwicklung auf Basis von festgelegten Szenarien fortgeschrieben (vgl. Kapitel 3.4). Die empirische Analyse des Sozialbereichs endet im fünften Teilschritt mit einer Einschätzung der (künftigen) Fachkräftesituation im Sozialbereich (vgl. Kapitel 3.5).

In einem dritten Schritt (vgl. Kapitel 4) widmen wir uns der empirischen Analyse der Produktivität. In einem ersten Teilschritt (vgl. Kapitel 4.1) zeigen wir auf, wie die Produktivität im Sozialbereich zurzeit gemessen wird und weisen auf mögliche Probleme dieser Messung und auf die Grenzen der Aussagekraft der Messergebnisse hin. Weiter nehmen wir einen Vergleich der Produktivitätsentwicklung im Sozialbereich mit den Entwicklungen in anderen Branchen sowie den Entwicklungen im Sozialbereich anderer Länder vor. In einem zweiten Teilschritt (vgl. Kapitel 4.3) schlagen wir alternative Produktivitätsindikatoren vor, die möglicherweise aussagekräftigere Resultate zur Produktivität im Sozialbereich liefern können.

In vierten Schritt (vgl. Kapitel 5) werden mögliche Massnahmen zur Steigerung der Produktivität im Sozialbereich identifiziert. Hierfür haben wir neben einer Literaturanalyse und Expertengesprächen einen Workshop mit Fachpersonen aus dem Sozialwesen und einen Workshop mit Fachpersonen aus dem Bereich Alters- und Pflegeheime durchgeführt.

Im abschliessenden fünften Schritt (vgl. Kapitel 6) sind mögliche Handlungsfelder für Bund und Kantone identifiziert (vgl. Kapitel 6.2) und bewertet (vgl. Kapitel 6.3).

2.2. Praxisbezogene Definition

Die Abgrenzung des Sozialbereichs erfolgt nach der Branchennomenklatur NOGA 2008 des BFS. Bestand und Entwicklung des Sozialbereichs werden auf der Grundlage dieser Abgrenzung analysiert (vgl. Kapitel 3.1 bis Kapitel 3.4).³ Für die Analyse der Struktur der Erwerbstätigen innerhalb des Sozialbereichs (vgl. Kapitel 3.2) wie auch zur Beurteilung der Fachkräftesituation (vgl. Kapitel 3.5) wird neben der Branchensicht auch eine Berufssicht eingenommen. Die Berufssicht eröffnet einerseits eine weitere Möglichkeit zur Beschreibung der Struktur des Sozialbereichs.⁴ Andererseits bedingt die Beantwortung der Frage nach der Fachkräftesituation den Einbezug der Qualifikationen der Beschäftigten in die Analyse: Die Arbeitnehmenden bieten auf dem Arbeitsmarkt eine bestimmte Qualifikation an (bspw. Sozialarbeiter/in). Die Organisationen (u.a. aus dem Sozialbereich) treten als Nachfrager dieser Qualifikation im Arbeitsmarkt auf. Ein Fachkräftemangel tritt dann auf, wenn die Nachfrage nach einer bestimmten Qualifikation das Angebot unter den vorherrschenden Arbeitsbedingungen übersteigt.

Ansätze zur Abgrenzung des Sozialbereichs

Aufgrund der in der Schweiz stark ausgeprägten Prinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus und der entsprechenden geschichtlichen Ausdifferenzierung ist das Sozialwesen der Schweiz stark fragmentiert und äusserst vielfältig organisiert (Lengwiler, 2014). Die Landschaft des schweizerischen Sozialwesens systematisch darzustellen, ist nur in Ansätzen möglich. Das Sozialwesen ist einerseits je nach Thema national, interkantonal, kantonal, regional, kommunal und/oder lokal organisiert. Die Vielfalt wird andererseits erhöht durch den Umstand, dass der spezifische Wohlfahrtsmix der Schweiz neben dem staatlichen und dem marktlichen Sektor

³ Die Abgrenzung des Sozialbereichs ist auch für die (empirischen) Analysen zur Produktivität im Sozialbereich relevant.

⁴ Bspw. kann geklärt werden, welche Berufe bzw. Qualifikationen im Sozialbereich nachgefragt werden.

auch einen ausgeprägten NPO/NGO-Bereich («dritter Sektor») aufweist (Engeler, 2013). Das Tätigkeitsgebiet vieler Träger überschneidet sich zudem mit dem Gesundheits- und dem Bildungsbereich. Nicht zuletzt werden in der Schweiz nach wie vor viele Leistungen durch informelle Netze (Familie, Verwandtschaft, Nachbarschaft) erbracht.

Aufgrund dieser Heterogenität sind Versuche der Systematisierung der Branche anspruchsvoll. Es können verschiedene Ordnungsmomente gewählt werden, wobei keines allein umfassend und differenziert genug wäre. In der Literatur finden sich beispielsweise Gliederungsvorschläge des Sozialbereichs nach:

- *Zielen und Aufgabenfeldern* wie Personalisation, Qualifikation, Reproduktion, Rehabilitation und Resozialisation (Heiner, 2007);
- *Handlungsfeldern oder Themen* wie Existenzsicherung, Inklusion, Migration, Behinderung, Sozialraum, Arbeitswelt usw. (Guggisberg, 2013);
- *Lebensphasen* wie Kindheit, Jugend, Ausbildung, Erwerbsleben, Familie, Alter (Guggisberg, 2013);
- *Lebenslagen* wie Wohnen, Arbeiten, Familie, Bildung, Gesundheit, Freizeit;
- stationären, teilstationären und ambulanten *Angebotsformen* (Dieterle, 2013);
- *Dienstleistungen* wie Beratung, Betreuung, Begleitung, Beschäftigung, Bildung, Unterstützung, Schutz, Nothilfe usw.

Das Wörterbuch der Sozialpolitik (Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik SVSP, 2003) umschreibt den Begriff Sozialwesen zusammenfassend als „die Gesamtheit aller Organisationen, die sich mit der Umsetzung von Maßnahmen in den Bereichen soziale Sicherheit und Wohlfahrt befassen. Die Etablierung und Ausgestaltung dieser Organisationen darf als Reaktion der jeweiligen Gesellschaft auf vergangene und gegenwärtige soziale Problemlagen gelten. Sie unterliegt sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Veränderungen.“

Abgrenzung nach Branchen

Die Untersuchung der Beschäftigung und Produktivität des Sozialbereichs verlangt die Analyse von entsprechenden empirischen Daten. Die relevanten Datengrundlagen sind in öffentlichen Statistiken zu finden. Die Abgrenzung des *Sozialbereichs* für die folgenden Untersuchungen erfolgt darum nach der Branchennomenklatur NOGA 2008 des BFS. In Tabelle 1 sind die relevanten NOGA-Positionen für die

Abgrenzung des Sozialbereichs aufgeführt. Die 2-stelligen Codes bilden die übergeordneten Wirtschaftsabteilungen des Sozialbereichs, während die 4- und 6-stelligen Codes detailliertere Wirtschaftsarten darstellen.

Wie Tabelle 1 zeigt, wird die offizielle NOGA-Aggregation von detaillierten Wirtschaftsarten (6-stellig) zu breiter gefassten Branchen (4-stellig bzw. 2-stellig) für unsere Analyse leicht angepasst. Insbesondere werden Pflegeheime (871001) und Altersheime (873001) zu einer gemeinsamen Kategorie zusammengefasst. Der Grund liegt darin, dass in der Vergangenheit viele bestehende Altersheime zu Pflegeheimen „umdefiniert“ wurden, weil diese begonnen haben, Pflegeleistungen anzubieten. Folglich ist es wenig zielführend, die beiden Heimtypen getrennt voneinander zu analysieren. Als weitere übergeordnete Kategorie der Heime werden Institutionen für Suchtkranke (872001), psychosoziale Fälle (872002) und Menschen mit Behinderungen (873002) zusammengefasst.

Bei der gewählten Abgrenzung gilt es folgende drei Punkte zu beachten:

- Es werden alle Beschäftigten, unabhängig von ihrer Qualifikation, dem Sozialbereich zugeordnet. Das Interesse liegt darin aufzuzeigen, wie viele Beschäftigte bzw. Erwerbstätige der Sozialbereich grundsätzlich absorbiert. So wird neben der Sozialpädagogin auch der Koch oder der Hauswart, sofern sie in einer Organisation des Sozialbereichs arbeiten (bspw. in einem Kinderheim), über diese Abgrenzung bei der Analyse als Beschäftigte bzw. Erwerbstätige berücksichtigt.
- Der Sozialbereich ist bewusst breit definiert worden. So werden bei dieser Abgrenzung neben dem stationären und ambulanten Sozialwesen (NOGA 87 und 88) auch Teile der öffentlichen Verwaltung und die Sozialversicherungen (NOGA 84) berücksichtigt. Dabei kann im Bereich der Verwaltung leider nicht zwischen den Gebieten Gesundheitswesen, Bildung, Kultur und Sozialwesen unterschieden werden.
- Der Bereich der Alters- und Pflegeheime (NOGA 871001 und 873001) wird in der nationalen und internationalen Statistik ebenfalls dem Sozialbereich zugeordnet. Damit geht die statistische Abgrenzung über den Sozialbereich im engeren Sinne hinaus und deckt mit der stationären Langzeitpflege auch

Teile des Gesundheitswesens ab. Hingegen wird der ambulante Pflegebereich (Spitex) *nicht* in die Analyse eingeschlossen, da sich die Analyse soweit möglich an der bestehenden Datenstruktur orientieren soll.⁵

Tabelle 1: Abgrenzung Sozialbereich nach NOGA 2008

NOGA-Codes	Bezeichnung
84 (Teilbranchen)	Sozialbereich der öff. Verwaltung
8412	Öffentliche Verwaltung auf den Gebieten Gesundheitswesen, Bildung, Kultur und Sozialwesen
8430	Sozialversicherung (AHV/IV/ALV)
87	Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)
neu	Alters- und Pflegeheime
871001	Pflegeheime
873001	Altersheime
neu	Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle
872001	Institutionen für Suchtkranke
872002	Institutionen für psychosoziale Fälle
873002	Institutionen für Behinderte
8790	Sonstige Heime
879001	Wohnheime für Kinder und Jugendliche
879002	Erziehungsheime
879003	Sonstige Wohnheime
88	Sozialwesen (ohne Heime)
8810	Soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter
8891	Tagesbetreuung von Kindern
8899	Sonstiges Sozialwesen a. n. g.
889901	Organisationen der Wohlfahrtspflege
889902	Sonstiges Sozialwesen a. n. g.

Hinweise: „neu“ bedeutet, dass die Gruppierung der detaillierten Wirtschaftsarten nicht der offiziellen NOGA-Aggregation entspricht.

Abgrenzung nach Berufen

Wie eingangs bereits erwähnt, wird es für gewisse Auswertungen notwendig sein, eine Berufssicht einzunehmen. Für diese Berufssicht werden zwei Berufsfelder gebildet: Das erste Berufsfeld umfasst die *Sozialberufe* (vgl. Definition unten). Das andere Berufsfeld die restlichen Berufe. Die Abgrenzung nach Berufsfeldern erfolgt gemäss Schweizerischer Berufsnomenklatur (SBN) 2000. Folgende Berufsgruppen

⁵ Der ambulante Pflegebereich wird gemäss NOGA 2008 dem Gesundheitswesen (Abteilung 86) zugeordnet. Gemäss BFS (2015) arbeiteten im Jahr 2014 43'498 Personen bei der Spitex. Die vollzeit-äquivalente Beschäftigung betrug 18'783.

(mit SBN-5-Steller jeweils in Klammern) werden im Berufsfeld der Sozialberufe zusammengefasst:

- Sozialarbeiter/innen (83101)
- Erzieher/innen (83102)
- Heim- und Krippenleiter/innen (83103)
- Andere Betreuerberufe (83104)

Die Auswahl dieser vier Berufsgruppen erfolgt analog zu [B,S,S. \(2011\)](#). In dieser Studie wurden den für den Sozialbereich relevanten Ausbildungsgängen (vgl. Tabelle 24 Anhang A.4) Berufsgruppen der SBN 2000 zugeordnet.

Es gilt zu betonen, dass es sich hier um vier *Berufsgruppen*, nicht um einzelne Berufe handelt. Die Titel dieser Berufsgruppen entsprechen den Bezeichnungen in der SBN 2000. In diesen vier Berufsgruppen werden jeweils verschiedene ausgeübte Berufe zusammengefasst. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in der Statistik auch Erwerbstätige diesen Berufsgruppen zugeteilt werden, die nicht den Sozialberufen entsprechen, wie sie gemäss den typischen Ausbildungen im Sozialbereich zu erwarten sind. Mit gewissen Unschärfen ist daher zu rechnen. Allerdings ist anzunehmen, dass diese Unschärfen weniger stark ausfallen, sobald neben der Berufssicht auch die Branchensicht angewendet wird, d.h. wenn sich die Analyse auf Erwerbstätige in Sozialberufen im Sozialbereich konzentriert.

Der Fokus auf die Sozialberufe macht neben inhaltlichen Gründen⁶ auch in quantitativer Hinsicht Sinn: Wie wir später zeigen werden, bilden die Sozialberufe im Jahr 2014 die grösste Berufsgruppe innerhalb des Sozialbereichs.

Die Berufssicht eignet sich insbesondere für die Differenzierung der Erwerbstätigen mit und ohne spezifische Ausbildung für die Berufe im Sozialbereich und damit auch für eine Beurteilung der Fachkräftesituation in diesem Berufsfeld.

Die Branchen- und die Berufssicht werden in den folgenden Analysen miteinander verbunden. Dabei können die in Abbildung 1 abgebildeten Fälle unterschieden werden:

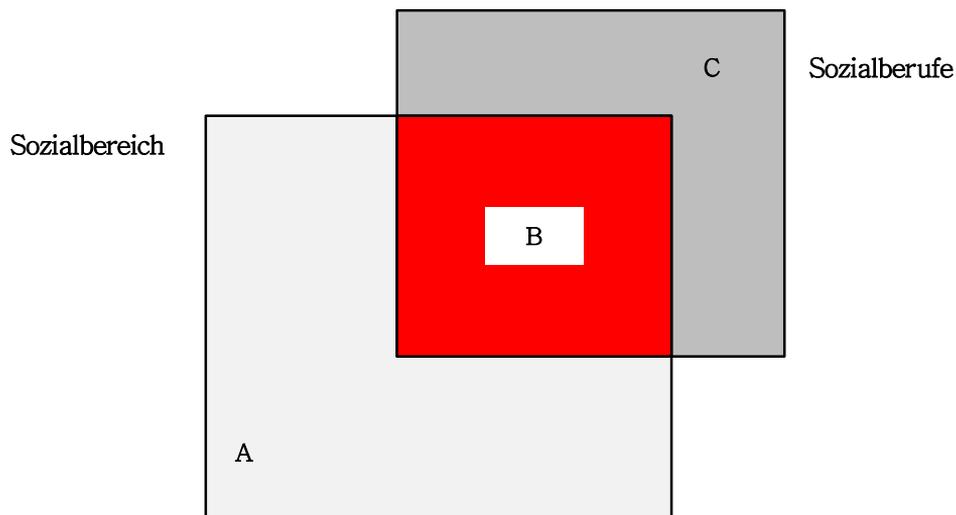
- Fall A: Erwerbstätige Person, die im Sozialbereich arbeitet, aber keinen Sozialberuf ausübt. Beispiel: Kaufmännischer Angestellter, der in der Administration eines Sozialdienstes arbeitet.
- Fall B: Erwerbstätige Person, die einen Sozialberuf im Sozialbereich ausübt. Beispiel: Sozialarbeiterin, die in einem Jugendheim arbeitet.

⁶ Die Studie untersucht Bestand, Entwicklung und Struktur der Beschäftigten sowie die Produktivität im Sozialbereich.

- Fall C: Erwerbstätige Person, die einen Sozialberuf ausserhalb des Sozialbereichs ausübt. Beispiel: Sozialarbeiterin, die in einem Gefängnis arbeitet.

Für die folgenden Auswertungen stehen Erwerbstätige der Fälle A und B im Vordergrund.

Abbildung 1: Abgrenzung nach Branchen und Berufen



Hinweise: Eigene Darstellung.

Relevante Daten

Je nach gewählter Abgrenzung liegen den Auswertungen unterschiedliche Untersuchungseinheiten zugrunde. Erfolgt die Abgrenzung nur nach Branchen, basieren die Analysen auf den Beschäftigten oder der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten. Hier stehen die besetzten Stellen bzw. die mit dem Beschäftigungsgrad gewichteten besetzten Stellen im Vordergrund. Wird neben der Branchenabgrenzung auch eine berufsbezogene Abgrenzung vorgenommen, basieren die Analysen auf den Erwerbstätigen. Dabei werden Personen betrachtet, die einer Erwerbsarbeit nachgehen (unabhängig davon, wie viele Stellen sie besetzen). Tabelle 2 gibt Auskunft über die Definition der Begriffe und die verwendeten Datenquellen. Zudem wird angegeben, in welchem Kapitel welcher Begriff verwendet wird.

Tabelle 2: Definition Beschäftigte und Erwerbstätige

Begriff	Definition	Quelle	Verwendung im Bericht
Beschäftigte	Anzahl besetzte Stellen	STATENT BZ	Kapitel 3.1
Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)	Beschäftigtenzahl gewichtet mit dem Beschäftigungsgrad	STATENT BZ	Kapitel 3.1, 3.3, 3.4, 3.5
Erwerbstätige	Anzahl Personen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen (unabhängig davon, wie viele Stellen sie besetzen)	SAKE	Kapitel 3.2, 3.5

Quelle: BFS (2014a). Definitionen, Arbeit und Erwerb.

3. Empirische Analyse der Beschäftigung

Dieses Kapitel beinhaltet die deskriptive Analyse der Beschäftigung im Sozialbereich. Als erstes werden die Zusammensetzung des Sozialbereichs nach Branche sowie die Entwicklung über die Zeit aufgezeigt (3.1). Zweitens wird die Struktur der Erwerbstätigen nach Alter, Geschlecht, Berufe usw. ausgeleuchtet (3.2). In einem dritten Schritt werden die Determinanten der Beschäftigungsentwicklung ökonomisch untersucht (3.3). Ausgehend vom Erklärungsmodell und von verschiedenen Szenarien wird die zukünftige Beschäftigungsentwicklung abgeschätzt (3.4). Abschliessend wird eine Analyse der Fachkräftesituation durchgeführt (3.5).

3.1. Bestand und Entwicklung der Beschäftigung

In diesem Kapitel wird detailliert untersucht, wie sich die Beschäftigung im Sozialbereich über die detaillierten Wirtschaftsarten (nach NOGA 2008) verteilt und wie sich die Beschäftigung über die Zeit entwickelt hat. Dabei wird auch auf die Unterschiede zwischen Kantonen eingegangen. Zudem werden Quervergleiche zu anderen Wirtschaftsbereichen innerhalb der Schweiz und zum Sozialwesen in anderen Ländern durchgeführt. Als erstes gehen wir kurz auf die Datengrundlage ein. Im Anschluss diskutieren wir die Ergebnisse der deskriptiven Analyse.

3.1.1. Datengrundlage

BZ und STATENT

Als Datengrundlage für die Analyse in diesem Kapitel werden die Betriebszählung (BZ) und die Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS verwendet. Die BZ steht für die Jahre 1995, 2001, 2005 und 2008 zur Verfügung, während STATENT von 2011 bis 2013 vorliegt. Beide Erhebungen enthalten 6-stellige Branchencodes nach NOGA 2008 und sind differenziert nach Kanton, so dass detaillierte Aussagen zur Branchenstruktur und zur geographischen Verteilung der Beschäftigung möglich sind.

Die beiden Datensätze basieren auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden: Die BZ wurde mit Fragebögen erhoben und schloss alle Unternehmen mit ein, die pro Woche mindestens 20 Stunden tätig waren und alle Beschäftigten, die mindestens 6 Stunden pro Woche arbeiteten. Im Gegensatz dazu basiert STATENT auf den Registern der Ausgleichskassen AHV/IV/EO und deckt auch Kleinunternehmen sowie Beschäftigte mit wenigen Arbeitsstunden ab, sofern diese AHV-

beitragspflichtig sind.⁷ Aufgrund dieser Unterschiede hat STATENT eine *grössere Abdeckung* als die BZ, so dass die Zahlen im Niveau zwischen den beiden Erhebungen nicht direkt miteinander vergleichbar sind.

Harmonisierung der Daten

Um die Zahlen zwischen den zwei Erhebungen vergleichbar zu machen, hat das BFS eine retrospektive Schätzung von STATENT für die Jahre 2005 und 2008 durchgeführt.⁸ Diese Schätzung ist differenziert nach Kantonen und 2-stelligen Wirtschaftsabteilungen, aber nicht nach detaillierten 6-stelligen Wirtschaftsarten. Um die BZ-Daten auf Ebene 6-Steller mit STATENT vergleichbar zu machen, gehen wir wie folgt vor: Für jeden Kanton k und jede 2-Steller-Branche b berechnen wir den prozentualen Korrekturfaktor, der benötigt wird, um die Beschäftigung gemäss BZ auf das Niveau der BFS-Schätzung zu bringen. Im Anschluss wenden wir diesen Korrekturfaktor auf alle 6-Steller-Branchen an, welche sich in der 2-Steller-Branche b befinden. Auf diese Weise werden die BZ-Daten der Jahre 2005 und 2008 mit der BFS-Schätzung von STATENT harmonisiert. Die weiter zurückliegenden Daten werden mithilfe der Wachstumsraten gemäss BZ retropoliert. Für eine formale Beschreibung der Harmonisierung wird auf Anhang A.1 verwiesen. Es ist wichtig zu erwähnen, dass es sich bei der Harmonisierung um eine *Approximation* der Beschäftigungszahlen in den 6-stelligen Wirtschaftsarten vor 2011 handelt.

Beschäftigte und Vollzeitäquivalente

Sowohl die BZ als auch STATENT enthalten Informationen zur Anzahl der Beschäftigten und zur Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ). Die Beschäftigten beziehen sich auf die *Anzahl besetzte Stellen*. Die VZÄ stellen eine Gewichtung der Beschäftigten mit dem jeweiligen *Beschäftigungsgrad* dar. Beispiel: Eine Person mit einem 50%-Pensum entspricht 0.5 VZÄ. Allerdings ist zu erwähnen, dass der Beschäftigungsgrad in den Quelldaten von STATENT nicht direkt beobachtet wird. Gemäss Auskunft des BFS basieren die VZÄ auf einem Modell, welche die individuellen Löhne mithilfe der Lohnmasse und der Anzahl Beschäftigten in einem Unternehmen standardisiert. Im Anschluss werden Anpassungen auf Ebene der Branchen und Grossregionen vorgenommen.⁹

⁷ Die AHV-Beitragspflicht gilt ab einem Jahreseinkommen von mindestens 2300 Franken und schliesst somit nahezu alle Personen ein, welche während eines Jahres selbständig oder unselbständig erwerbstätig sind.

⁸ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/02/blank/data.html>

⁹ Auskunft von Volker Täube, Bereich Wirtschaftsstruktur, BFS, vom 11.12.2015.

Aus der Perspektive der personellen Ressourcen, welche für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen aufgewendet werden, sind die VZÄ die aussagekräftigere Grösse. Die nachfolgende Analyse fokussiert deshalb hauptsächlich auf die Betrachtung der *Beschäftigung in VZÄ*. Zusätzliche Ergebnisse basierend auf der Anzahl der Beschäftigten finden sich im Anhang A.1. Diese sind allgemein sehr ähnlich wie die Resultate in VZÄ und werden im Haupttext daher nicht diskutiert.

3.1.2. Bestand und Entwicklung der Beschäftigung

Nach Branche

Tabelle 3 zeigt den Bestand der Beschäftigung in VZÄ für die Jahre 1995, 2005 und 2013 sowie differenziert nach den Branchen des Sozialbereichs. Die Daten basieren auf BZ und STATENT und wurden, wie oben beschrieben, miteinander harmonisiert. Der rechte Teil der Tabelle zeigt zudem das durchschnittliche jährliche Wachstum der Beschäftigung in den beiden Zeiträumen.

Wie ganz unten zu sehen ist, ist die Beschäftigung im Sozialbereich relativ stark gewachsen: Zwischen 1995 und 2013 wurde ein Anstieg von 120'000 auf 209'000 VZÄ verzeichnet. Dies entspricht einer Zunahme von 89'000 VZÄ bzw. 74%. Ein Quervergleich der verschiedenen Branchen zeigt, dass das Wachstum sehr unterschiedlich ausgefallen ist. Bei der Tagesbetreuung von Kindern hat die Beschäftigung mit Abstand am deutlichsten zugenommen: Das jährliche Wachstum in den beiden Zeiträumen betrug hier 8.6% bzw. 10%. Diese Entwicklung ist primär auf den gesellschaftlichen Wandel bzgl. der Geschlechterrollen und auf die zunehmende Beteiligung von Müttern am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Ebenfalls stark gewachsen sind die Bereiche Pflege- und Altersheime, Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle und das sonstige Sozialwesen.

Zwei Bereiche zeichnen sich durch ein deutlich negatives Wachstum zwischen 1995 und 2005 aus: die Altersheime und die Sozialversicherungen. Bei den Pflege- und Altersheimen ist eine starke Verschiebung innerhalb der Branche ersichtlich. Dies ist höchstwahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass viele Altersheime über die Zeit zu Pflegeheimen umdefiniert wurden, weil diese begonnen haben, Pflegeleistungen anzubieten, welche über die obligatorische Krankenversicherung abgerechnet werden können. Somit ist diese Verschiebung hauptsächlich auf die statistische Brancheneinteilung der Institutionen und nicht auf strukturelle Faktoren zurückzuführen.¹⁰ Weiter ist auffällig, dass die Beschäftigung bei den Sozialversicherungen

¹⁰ Weitere Informationen zur Beschäftigung in Pflegeheimen finden sich in BFS (2015b).

(AHV, IV, EO) zwischen 1995 und 2005 deutlich abnahm. Dies dürfte aber ein statistisches Artefakt darstellen, das mit der Umstellung der Branchennomenklatur im Jahr 1995 in Zusammenhang steht. Denkbar ist, dass die Umschlüsselung von der alten in die neue Nomenklatur zu Unschärfen geführt hat.¹¹

Tabelle 3: Bestand und Entwicklung der VZÄ nach Wirtschaftsart

	Anzahl VZÄ (in Tausend)			Jährliches Wachstum	
	1995	2005	2013	1995-2005	2005-2013
Sozialbereich Verwaltung	18.0	17.1	21.9	-0.5%	3.1%
Öff. Verw. in Gesundh./Bild./Kultur/Sozialw.	12.9	14.8	19.5	1.4%	3.5%
AHV, IV, ALV	5.1	2.3	2.4	-7.7%	0.5%
Pflege- und Altersheime	49.0	70.4	86.0	3.7%	2.5%
Pflegeheime	36.8	67.6	82.4	6.3%	2.5%
Altersheime	12.2	2.8	3.6	-13.7%	3.2%
Inst. für Beh., Suchtkr. und psychosoz. Fälle	14.9	24.7	32.7	5.2%	3.6%
Institutionen für Behinderte	11.8	21.3	28.1	6.1%	3.5%
Institutionen für Suchtkranke	1.1	1.2	1.5	0.9%	2.8%
Institutionen für psychosoziale Fälle	1.9	2.2	3.1	1.5%	4.4%
Sonstige Heime	6.6	6.7	8.3	0.2%	2.7%
Wohnheime für Kinder und Jugendliche	3.7	3.6	4.2	-0.3%	1.9%
Erziehungsheime	0.7	1.1	1.1	4.6%	0.0%
Sonstige Wohnheime	2.2	2.0	3.0	-0.9%	5.2%
Betreuung Ältere u. Behinderte	11.1	11.3	11.2	0.2%	-0.1%
Tagesbetreuung von Kindern	4.5	10.0	20.8	8.3%	9.6%
Wohlfahrtspflege u. sonstiges Sozialwesen	17.2	21.5	28.0	2.3%	3.4%
Organisationen der Wohlfahrtspflege	6.0	6.3	6.3	0.5%	0.0%
Sonstiges Sozialwesen a. n. g.	11.2	15.2	21.7	3.1%	4.6%
Gesamter Sozialbereich	121.3	161.8	208.8	2.9%	3.2%
Gesamtwirtschaft	3375.5	3421.3	3901.7	0.1%	1.7%

Hinweise: Die Daten der BZ (1995,2005) wurden im Niveau mit STATENT (2013) harmonisiert. Wachstumsraten basieren auf dem geometrischen Mittelwert. Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

Tabelle 4 beinhaltet die gleichen Statistiken wie Tabelle 3, aber basierend auf der Anzahl der Beschäftigten. Aufgrund von Teilzeitarbeit sind die absoluten Zahlen entsprechend höher als die VZÄ, aber die Wachstumsraten für den gesamten Sozialbereich sind sehr ähnlich.

¹¹ Womöglich ist dies dem Umstand geschuldet, dass die SUVA nach NOGA 2008 neu den Versicherungen (NOGA 65) und nicht mehr den Sozialversicherungen zugeordnet wird.

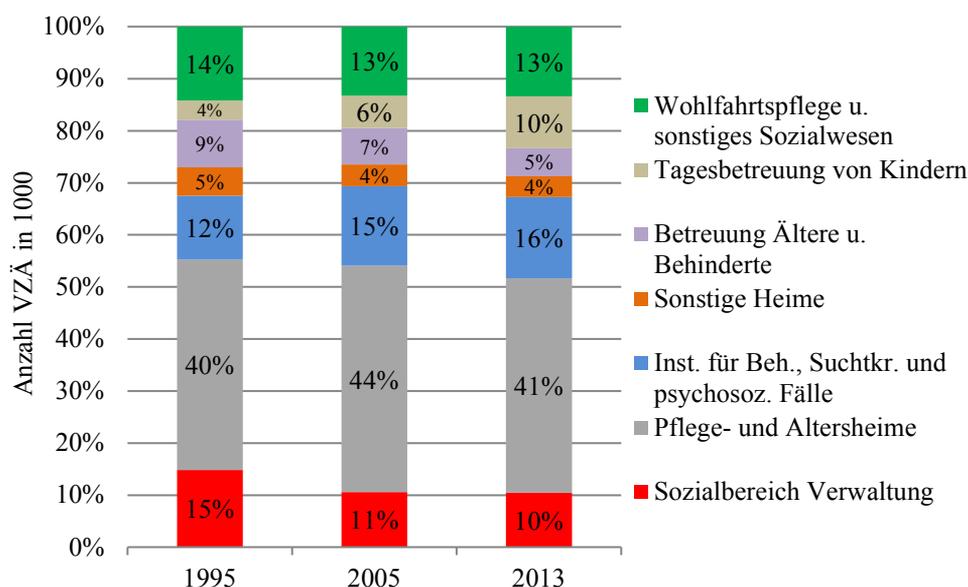
Tabelle 4: Bestand und Entwicklung der Anzahl Beschäftigten nach Wirtschaftsart

	Anzahl Beschäftigte (in Tausend)			Jährliches Wachstum	
	1995	2005	2013	1995-2005	2005-2013
Sozialbereich Verwaltung	23.8	24.0	35.8	0.1%	5.1%
Öff. Verw. in Gesundh./Bild./Kultur/Sozialw.	17.6	21.1	33.0	1.8%	5.7%
AHV, IV, ALV	6.3	2.9	2.8	-7.5%	-0.4%
Pflege- und Altersheime	73.5	104.9	118.1	3.6%	1.5%
Pflegeheime	55.1	100.5	112.8	6.2%	1.5%
Altersheime	18.5	4.4	5.4	-13.4%	2.6%
Inst. für Beh., Suchtkr. und psychosoz. Fälle	20.9	36.2	47.4	5.6%	3.4%
Institutionen für Behinderte	16.7	31.3	40.6	6.5%	3.3%
Institutionen für Suchtkranke	1.6	1.9	2.3	1.7%	2.4%
Institutionen für psychosoziale Fälle	2.7	3.1	4.5	1.4%	4.8%
Sonstige Heime	9.2	9.8	12.0	0.6%	2.6%
Wohnheime für Kinder und Jugendliche	5.1	5.1	6.0	0.0%	2.1%
Erziehungsheime	0.9	1.5	1.6	5.2%	0.8%
Sonstige Wohnheime	3.3	3.1	4.4	-0.6%	4.5%
Betreuung Ältere u. Behinderte	16.7	18.7	16.4	1.1%	-1.6%
Tagesbetreuung von Kindern	7.4	17.9	35.7	9.2%	9.0%
Wohlfahrtspflege u. sonstiges Sozialwesen	32.6	39.9	47.6	2.0%	2.2%
Organisationen der Wohlfahrtspflege	11.7	11.8	12.2	0.1%	0.4%
Sonstiges Sozialwesen a. n. g.	21.0	28.1	35.4	3.0%	2.9%
Gesamter Sozialbereich	184.3	251.4	313.0	3.2%	2.8%
Gesamtwirtschaft	4246.6	4440.2	4962.6	0.4%	1.4%

Hinweise: Die Daten der BZ (1995,2005) wurden im Niveau mit STATENT (2013) harmonisiert. Wachstumsraten sind mit dem geometrischen Mittelwert berechnet. Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

Um Bestand und Entwicklung der Beschäftigung im Sozialbereich noch anschaulicher und konziser darzustellen, zeigt Abbildung 2 nur die übergeordneten Segmente aus Tabelle 3 grafisch. Bei dieser Betrachtung ist besonders augenfällig, dass die Alters- und Pflegeheime einen grossen Teil des Sozialbereichs (ca. 40%) ausmachen. Dieser prozentuale Anteil ist in den Jahren 1995 und 2013 aber nahezu gleich gross, was bedeutet, dass der Bereich Alters- und Pflegeheime über den gesamten Zeitraum gesehen in etwa gleich schnell wuchs wie der restliche Sozialbereich.

Abbildung 2: Bestand und Entwicklung der VZÄ nach 4-stelligen Branchen



Hinweise: Die Daten der BZ (1995, 2005) wurden im Niveau mit STATENT (2013) harmonisiert. Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

Nach Kantonen

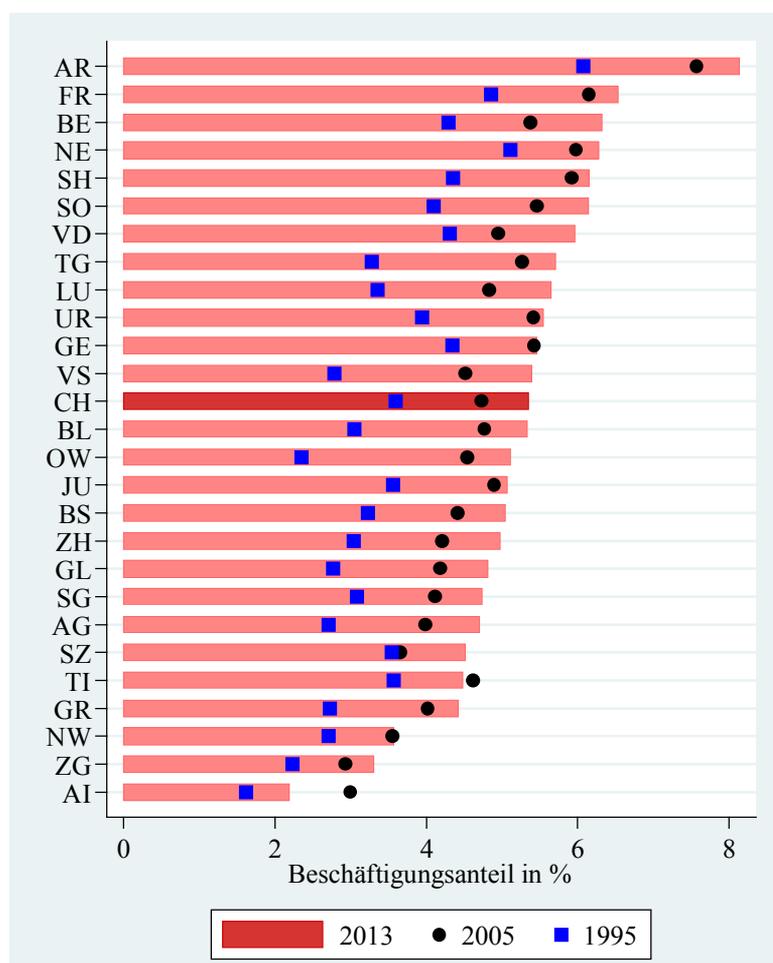
Absolute Zahlen sind zwischen den Kantonen aufgrund ihrer Grössenunterschiede nicht gut miteinander vergleichbar. Aus diesem Grund wird in Abbildung 3 für jeden Kanton der prozentuale Anteil des Sozialbereichs an der Gesamtbeschäftigung in VZÄ betrachtet. Das heisst, die Anzahl VZÄ im Sozialbereich werden ins Verhältnis gesetzt zur Anzahl VZÄ der gesamten Wirtschaft. Wie zu sehen ist, gibt es zwischen den Kantonen beträchtliche Unterschiede in der relativen Grösse des Sozialbereichs. Gemessen am Jahr 2013 (Balken) weisen die Kantone Appenzell Innerrhoden, Zug und Nidwalden die kleinsten Anteile aus, während Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Bern und Neuenburg die grössten Anteile haben. Es sei erwähnt, dass bei den beiden Appenzell besondere Umstände in Bezug auf die interkantonalen Patientenströme bei den Heimen herrschen.¹² Auf den ersten Blick gibt es für die kantonalen Unterschiede keine einfache Erklärung. Interessanterweise ist kein systematischer

¹² Die massiven Unterschiede zwischen Appenzell Innerrhoden (AI) und Appenzell Ausserrhoden (AR) erfordern eine detailliertere Betrachtung. Im Kanton AI gibt es z.B. keine Pflegeheime und keine Institutionen für Suchtkranke und psychosoziale Fälle. Zudem gibt es im Bereich Altersheime und Institutionen für Behinderte nur eine sehr geringe Anzahl Beschäftigte. Die SOMED-Statistik zeigt, dass die Einwohner des Kantons AI diese sozialen Dienstleistungen grösstenteils ausserkantonale (Kantone AR und SG) in Anspruch nehmen. Demgegenüber scheint der Kanton AR gemäss SOMED-Statistik ein „Heimkanton“ zu sein: Hier werden deutlich mehr Personen aus anderen Kantonen (v.a. AI, SG, ZH, TG, GL) betreut als umgekehrt. Dies erklärt, warum der Kanton AR einen überdurchschnittlich hohen Beschäftigungsanteil im Sozialbereich aufweist.

Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Kantonen auszumachen. Die Stadtkantone Genf und Basel-Stadt bewegen sich im Mittelfeld. Beim Vergleich der Sprachgebiete zeigt sich, dass die französischsprachigen Kantone zwar eher über dem schweizerischen Durchschnitt liegen, das Tessin hat hingegen einen relativ kleinen Sozialbereich.

Abbildung 3 gibt zudem Aufschluss darüber, dass die Beschäftigung im Sozialbereich relativ zur Gesamtbeschäftigung in allen Kantonen gestiegen ist. Die früheren Beschäftigungsanteile (Punkte und Quadrate) implizieren, dass der Sozialbereich in allen Kantonen zwischen 1995 und 2013 stärker wuchs (bzw. weniger stark abnahm) als die Gesamtwirtschaft.

Abbildung 3: Anteil des Sozialbereichs an der Gesamtbeschäftigung (VZÄ) nach Kanton



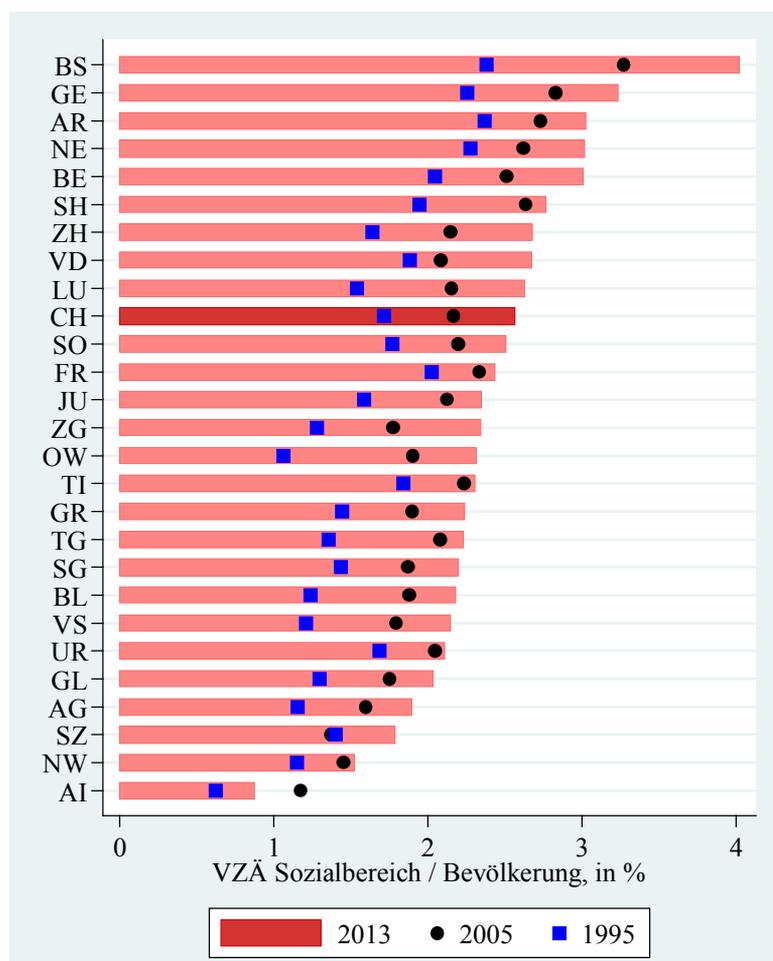
Hinweise: Die Daten der BZ (1995,2005) wurden im Niveau mit STATENT (2013) harmonisiert.
Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

Die Betrachtung relativ zur Gesamtbeschäftigung ist mit gewissen Nachteilen verbunden. Die Variation zwischen den Kantonen kann u.a. auch von unterschiedlichen Arbeitslosenquoten, Erwerbsquoten und der Grösse der erwerbstätigen Bevölkerung relativ zur Gesamtbevölkerung beeinflusst werden. Hat ein Kanton z.B. eine tiefere Erwerbsbeteiligung, so schlägt sich das *ceteris paribus* in einem höheren Anteil des Sozialbereichs nieder, weil dieser ins Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung gesetzt wird.

Aus diesem Grund wird in [Abbildung 4](#) die Beschäftigung im Sozialbereich *ins Verhältnis zur Wohnbevölkerung* gesetzt. Da die Bevölkerung die sozialen Dienstleistungen nachfragt, wird hier aufgezeigt, wie viele Ressourcen für soziale Dienstleistungen pro Einwohner aufgewendet werden.¹³ In dieser Betrachtung zeigt sich ein etwas anderes Bild als oben. Allgemein scheint die interkantonale Variation etwas geringer auszufallen. Insbesondere stechen nun jedoch die Stadtkantone Genf und Basel-Stadt mit einem relativ grossen Sozialbereich heraus. Bei der Betrachtung der Veränderung über die Zeit bleibt die Schlussfolgerung bestehen, dass der Sozialbereich in allen Kantonen (relativ gesehen) gewachsen ist. Besonders überdurchschnittlich ist die Zunahme in Basel-Stadt ausgefallen, wo sich die Beschäftigung im Sozialbereich relativ zur Wohnbevölkerung zwischen 1995 und 2013 beinahe verdoppelte.

¹³ Einschränkung ist zu erwähnen, dass interkantonale Nachfrageströme hier eine Unschärfe erzeugen.

Abbildung 4: VZÄ im Sozialbereich relativ zur Wohnbevölkerung nach Kanton

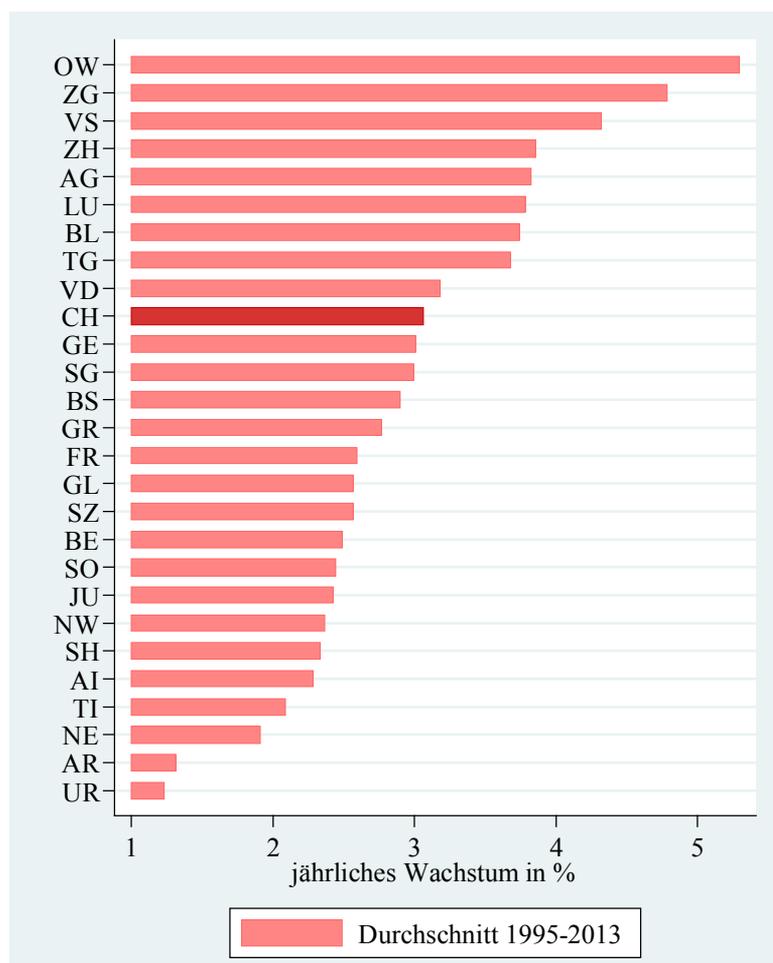


Hinweise: Die Daten der BZ (1995,2005) wurden im Niveau mit STATENT (2013) harmonisiert.
 Quellen: Betriebszählung (BZ), STATENT und STATPOP, BFS.

Um die intertemporale Dynamik in den Kantonen noch besser zu veranschaulichen, wird in Abbildung 5 das durchschnittliche jährliche Wachstum der VZÄ im Sozialbereich aufgezeigt. Wie zu sehen ist, war das prozentuale Wachstum des Sozialbereichs im Zeitraum 1995–2013 sehr heterogen und lag zwischen rund 1.2% und 5.3%.

Abschliessend muss zur Analyse der kantonalen Unterschiede festgehalten werden, dass die genauen Gründe für die Heterogenität nicht geklärt sind. Eine weiterführende qualitative Untersuchung (z.B. eine Befragung der Kantone) könnte hierzu Aufschluss bringen. Diese Untersuchung würde allerdings über den Rahmen dieser Studie hinausgehen.

Abbildung 5: Mittleres jährliches Wachstum der VZÄ im Sozialbereich nach Kanton



Hinweise: Die Daten der BZ (1995,2005) wurden im Niveau mit STATENT (2013) harmonisiert.
 Quellen: Betriebszählung (BZ), STATENT und STATPOP, BFS.

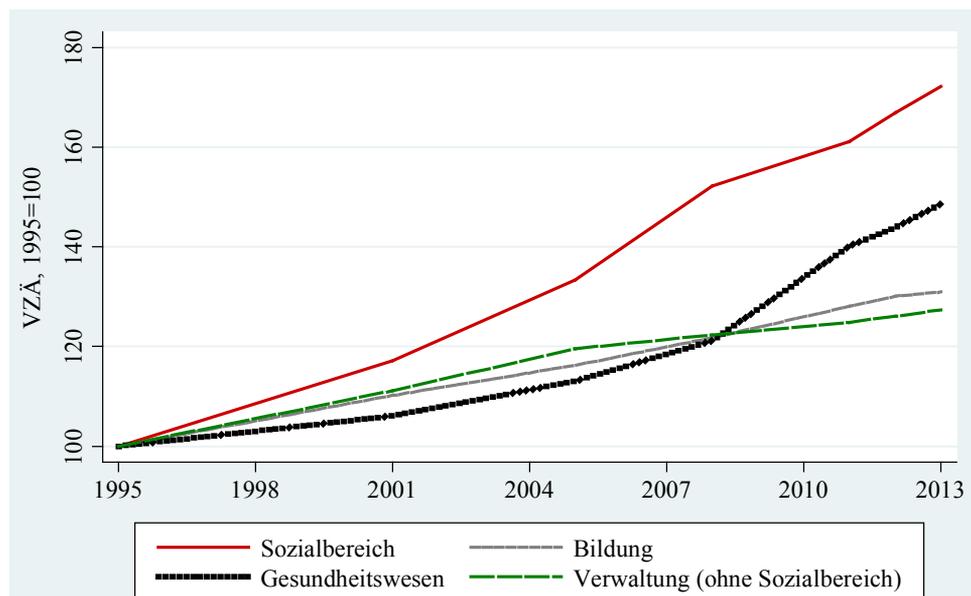
Branchenvergleich

Die oben beschriebenen Resultate zeigen, dass die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich sehr dynamisch verlaufen ist. Um die Wachstumsraten besser einordnen zu können, wird die Entwicklung im Sozialbereich mit jener in ähnlichen staatlichen und staatsnahen Branchen verglichen. Abbildung 6 zeigt den relativen Beschäftigungsanstieg seit 1995 für den Sozialbereich, Bildung (NOGA 85), Gesundheitswesen¹⁴ (NOGA 86) und die Verwaltung ohne Sozialbereich (NOGA 84 ohne

¹⁴ Zur Erinnerung: Die Alters- und Pflegeheime sind dem Sozialbereich und nicht der Branche Gesundheitswesen (NOGA 86) zugeordnet.

8412 und 8430). Wie deutlich zu erkennen ist, war das relative Wachstum des Sozialbereichs mit Abstand am stärksten.

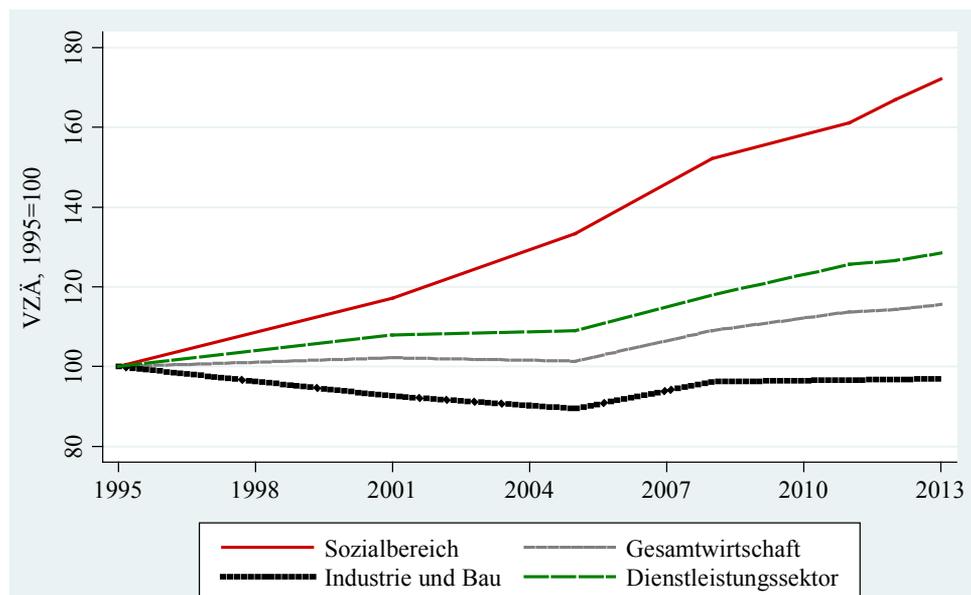
Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl VZÄ im Branchenvergleich



Hinweise: Die Daten der BZ (1995–2008) wurden im Niveau mit STATENT (2011–2013) harmonisiert. Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

Abbildung 7 veranschaulicht die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich im Kontext der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In der Schweizer Volkswirtschaft nahm die Beschäftigung in VZÄ im Zeitraum 1995–2013 um rund 16% zu, während der Sozialbereich mit 73% deutlich stärker wuchs. Eine weitere Differenzierung zwischen dem zweiten und dritten Wirtschaftssektor zeigt, dass das gesamtwirtschaftliche Wachstum ausschliesslich im Dienstleistungssektor stattfand, während die Beschäftigung in der Industrie und im Bau sogar leicht abnahm.

Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl VZÄ im Vergleich zu den Wirtschaftssektoren und der Gesamtwirtschaft



Hinweise: Die Daten der BZ (1995–2008) wurden im Niveau mit STATENT (2011–2013) harmonisiert. Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

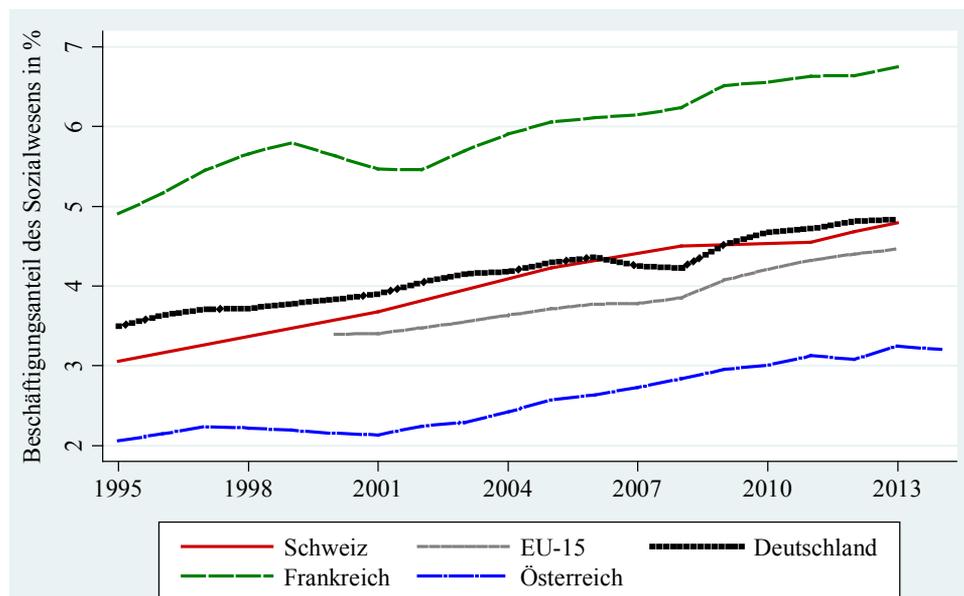
Internationaler Vergleich

Neben Vergleichen innerhalb der Schweizer Wirtschaft ist auch die Frage von Interesse, wie die dynamische Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich der Schweizer Wirtschaft aus internationaler Perspektive einzuordnen ist. Primär ist dabei der Vergleich mit ähnlichen europäischen Ländern relevant.

Statistiken auf Branchenebene zu EU-Ländern sind bei Eurostat verfügbar. Allerdings gibt es zwei Einschränkungen. Erstens sind die Daten nur für das gesamte Sozialwesen im engeren Sinne (NOGA-Abschnitt 87–88) verfügbar und nicht für detailliertere Branchendefinitionen. Zweitens wird die Beschäftigung als Total der Arbeitsstunden und als Anzahl Beschäftigte ausgewiesen, jedoch nicht in VZÄ. Um einen sinnvollen Vergleich über die Länder zu ermöglichen, wird jeweils der *Anteil* des Sozialwesens relativ zur Gesamtwirtschaft berechnet. Die Daten für die Schweiz basieren dabei auf VZÄ und für die europäischen Länder auf Arbeitsstunden. Im relativen Grössenvergleich sollten dadurch aber keine bedeutenden Verzerrungen entstehen. In Abbildung 8 ist ersichtlich, dass Grösse und Entwicklung des Sozialwesens in der Schweiz und in Deutschland relativ ähnlich waren. Augenfällig ist, dass der Beschäftigungsanteil in Frankreich deutlich grösser und in Österreich deutlich kleiner ist. Die Entwicklung über die Zeit verlief in allen Ländern aber mehr

oder weniger parallel. Somit lassen die Daten den Schluss nicht zu, dass das Sozialwesen in der Schweiz aus internationaler Perspektive überdurchschnittlich stark gewachsen ist.

Abbildung 8: Anteil des Sozialwesens (NOGA 87–88) an der Gesamtbeschäftigung im Ländervergleich



Anmerkung: Für die EU-Länder bezieht sich der Beschäftigungsanteil auf Arbeitsstunden und für die Schweiz auf VZÄ. Quellen: BZ/STATENT, Eurostat.

3.2. Struktur der Erwerbstätigen

3.2.1. Datengrundlage

Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

In diesem Kapitel wird die Struktur der Erwerbstätigen im Sozialbereich und den Sozialberufen für die Jahre 2003-2014 dargestellt. Für die Auswertungen zur Struktur der Erwerbstätigen im Sozialbereich wird auf die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) zurückgegriffen.¹⁵ Bei der SAKE handelt es sich um eine Stichprobenerhebung bei Personen aus der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz (ab 15 Jahren). Die Erhebung wird telefonisch durchgeführt. Die Stichprobengröße be-

¹⁵ Ab 2003 liegt die Stichprobengröße der SAKE auf einem Niveau, das für die folgenden, teilweise stärker ausdifferenzierten Auswertungen, eine ausreichende Basis bietet.

trägt rund 60'000 Personen. In der Vergangenheit war die Stichprobe allerdings bedeutend kleiner (rund 35'000 Personen von 2002 bis 2009). Bis 2009 bezieht sich die Befragung jeweils auf das 2. Quartal des betrachteten Jahres. Ab 2010 werden die Daten kontinuierlich über das Jahr verteilt erhoben. Die Resultate sind entsprechend als Durchschnitt des Jahres zu interpretieren. Die Erhebung soll primär Informationen zum Erwerbsverhalten der ständigen Wohnbevölkerung liefern. Da die Daten auf einer Stichprobe basieren, sind die Schätzungen immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Diese Unsicherheiten fallen u.a. umso grösser aus, je kleiner die Stichprobe ist, auf die sich die Analyse bezieht. Aus diesem Grund werden die Schätzergebnisse mit einem 95%-Konfidenzintervall angegeben. Dieses gibt dabei den Bereich an, der den wahren Wert mit einer statistischen Sicherheit von 95% beinhaltet.

Im Unterschied zu den vorangehenden Auswertungen bilden in den folgenden Analysen die *Erwerbstätigen* und nicht die *Beschäftigten* die Untersuchungseinheit. Während unter den Beschäftigten die besetzten Stellen verstanden werden, sind bei den Erwerbstätigen die Personen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, gemeint (unabhängig davon wie viele Stellen sie besetzen). Mittels SAKE lassen sich somit die Erwerbstätigen, nicht aber die Beschäftigten, untersuchen.

Umschlüsselung der Branchennomenklatur

Der Sozialbereich nach Branche wurde bereits in Tabelle 1 abgegrenzt. Da die Angaben zur Branche in der SAKE 2003 bis 2008 nach NOGA 2002 (4-Steller) und ab dem Jahr 2009 nach NOGA 2008 (6-Steller) zur Verfügung stehen, mussten für den intertemporalen Vergleich einige Anpassungen vorgenommen werden. Diese Anpassungen wurden mit Hilfe des vom BFS zur Verfügung gestellten Umsteigeschlüssels vorgenommen.¹⁶ Für die SAKE 2003-2008 bedurfte es beim NOGA-4-Steller 7530 (Sozialversicherung) einer Anpassung (vgl. Tabelle 5). Lediglich 26% der Beschäftigten nach NOGA-4-Steller 7530 tauchen gemäss NOGA 2008 im Bereich Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherungen auf. Um dieser Umstellung gerecht zu werden, wurde bei Personen mit NOGA-4-Steller 7530 die Gewichtung für die Hochrechnung mit der Umsteigewahrscheinlichkeit in Spalte 3 multipliziert. Für die SAKE 2009-2014 bedurfte es bei den NOGA-4-Stellern 8720 (Stationäre Einrichtungen zur psychosozialen Betreuung, Suchtbekämpfung) und 8730 (Altenheime; Alten- und Behindertenwohnheime) ebenfalls Anpassungen (vgl. Tabelle 6).

¹⁶ Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen.html> → Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige → Publikationen NOGA 2008.

Die Gewichtung für die Hochrechnung wurde für Personen aus der SAKE 2009-2014 mit den entsprechenden Umsteigewahrscheinlichkeiten multipliziert.

Für die folgenden Analysen beschränken wir uns auf die Darstellung der Resultate für den Sozialbereich insgesamt.¹⁷

Tabelle 5: Umsteigeschlüssel NOGA 2002 auf NOGA 2008

NOGA 2002	NOGA 2008	Umsteige-wahrscheinlichkeit	NOGA 2008, konstruierter 2-Steller	Titel
7512	8412	1.00000	84	Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherungen
7530 ¹⁸	8430	0.26087		
8531	8710	$\Sigma = 1$	87	Heime, ohne Erholungs- und Ferienheime
8531	8730			
8531	8790			
8531	8720	$\Sigma = 1$	88	Sonstiges Sozialwesen ohne Heime
8532	8899			
8532	8810			
8532	8891			

Hinweise: In Spalte 4 wird der konstruierte NOGA-2Steller ausgewiesen. Es handelt sich insofern um einen konstruierten Wert, als dass nicht alle 4-Steller berücksichtigt werden (bspw. werden im konstruierten NOGA-2-Steller die NOGA-4-Steller „Allgemeine öffentliche Verwaltung“ (8411) nicht berücksichtigt). Quellen: NOGA 2008 – Umsteigeschlüssel 2002-2008 (BFS).

¹⁷ Die Analysen haben gezeigt, dass die Fallzahlen bei gewissen Auswertungen und Differenzierungen sehr tief sind, was zu grossen Unsicherheiten in den Schätzungen führt. Aus diesem Grund wird der Sozialbereich nicht weiter differenziert.

¹⁸ 7530 → 6629 mit WS 0.42006 und 7530 → 6512 mit WS 0.42006.

Tabelle 6: Umsteigeschlüssel NOGA 2008 auf NOGA 2002

NOGA 2008	NOGA 2002	Umsteige-wahrscheinlichkeit	NOGA 2008, konstruierter 2-Steller	
8412	7512	1.00000	84	Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherungen
8430	7530	1.00000		
8710	8531	1.00000	87	Heime, ohne Erholungs- und Ferienheime
8720 ¹⁹	8531	0.92345		
8730 ²⁰	8531	0.99598		
8790	8531	1.00000	88	Sonstiges Sozialwesen ohne Heime
8810	8532	1.00000		
8891	8532	1.00000		
8899 ²¹	8532	1.00000		

Hinweise: In Spalte 4 wird der konstruierte NOGA-2Steller ausgewiesen. Es handelt sich insofern um einen konstruierten Wert, als nicht alle 4-Steller berücksichtigt werden (bspw. werden im konstruierten NOGA-2-Steller die NOGA-4-Steller "Allgemeine öffentliche Verwaltung" (8411) nicht berücksichtigt). Quellen: NOGA 2008 – Umsteigeschlüssel 2002-2008 (BFS).

3.2.2. Struktur Erwerbstätige im Sozialbereich

Nach Alter

Abbildung 9 zeigt die Altersstruktur im Sozialbereich (rechte Abbildung) im Vergleich zur Altersstruktur in den anderen Branchen (linke Abbildung). Die Altersstruktur zeigt die Anteile der Erwerbstätigen der drei Altersklassen „jünger als 35 Jahre“, „zwischen 35 und 49 Jahren“ und „älter als 49 Jahre“ an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen. Sowohl im Sozialbereich wie auch in den anderen Branchen ist über die betrachteten Jahre eine Zunahme des Anteils der über 49-jährigen Erwerbstätigen festzustellen. Im Sozialbereich ist der Anteil der über 49-jährigen von rund 28% im Jahr 2003 auf rund 35% im Jahr 2014 gestiegen. Im selben Zeitraum ist dieser Anteil in den anderen Branchen von rund 28% auf rund 33% gestiegen.²² Unter Berücksichtigung der Unschärfe der Schätzungen hat sich die Altersstruktur im Sozialbereich ähnlich entwickelt wie in den restlichen Branchen.

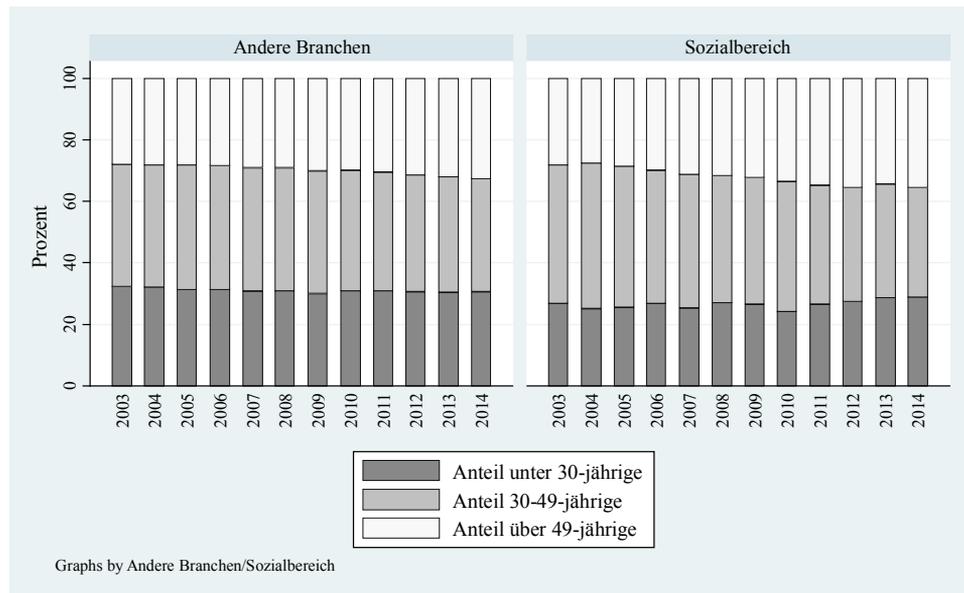
¹⁹ 8720 → 8514 mit Wahrscheinlichkeit 0.04631 und 8720 → 8511 mit Wahrscheinlichkeit 0.03024.

²⁰ 8730 → 8514 mit Wahrscheinlichkeit 0.00402.

²¹ 8899 → 7521 mit Wahrscheinlichkeit 0.00000.

²² Die Schätzungen bewegen sich zwischen +/- 2%-Punkten bis 3%-Punkten im Sozialbereich und +/- 0.5%-Punkten bis 1%- Punkt in den anderen Branchen.

Abbildung 9: Altersstruktur im Sozialbereich



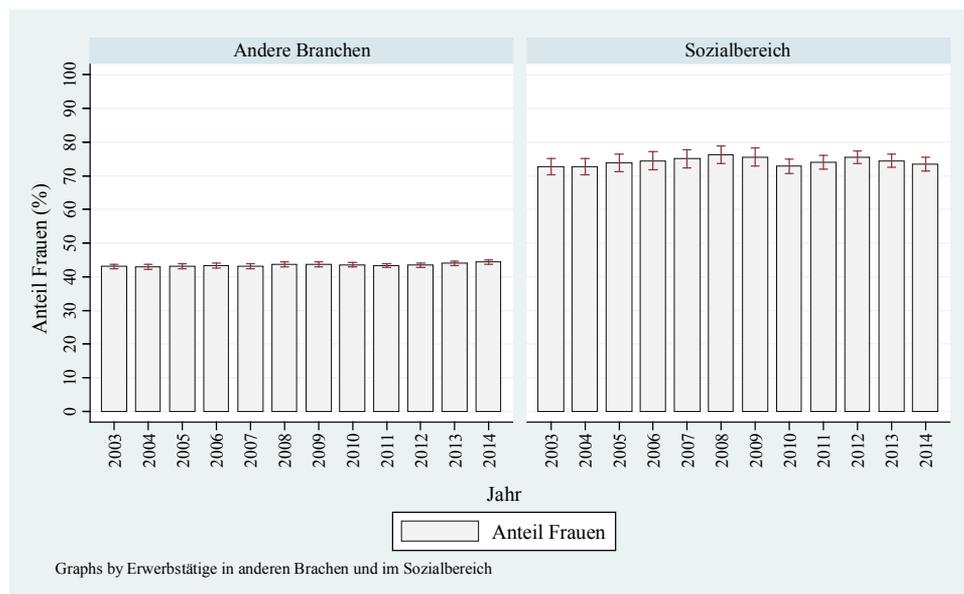
Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

Nach Geschlecht

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung des Anteils der erwerbstätigen Frauen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Sozialbereich (rechte Abbildung). Wie bei der Altersstruktur erfolgt auch hier der Vergleich mit der Entwicklung in den anderen Branchen (linke Abbildung). Die Auswertung zeigt, dass der Anteil der Frauen im Sozialbereich im Vergleich zu den anderen Branchen deutlich höher ist. Zudem ist zu erkennen, dass dieser Anteil über die letzten Jahre relativ konstant geblieben ist. Der Anteil der Frauen im Sozialbereich betrug im Jahr 2003 rund 73%, im Jahr 2014 waren es rund 74%. Im Vergleich dazu bewegte sich der Frauenanteil in den anderen Branchen zwischen 43% im Jahr 2003 und 44% im Jahr 2014.²³

²³ Die Schätzungen bewegen sich zwischen +/- 2%-Punkten bis 3%-Punkten im Sozialbereich und +/- 0.5%-Punkten bis 1%- Punkt in den anderen Branchen.

Abbildung 10: Anteil Frauen im Sozialbereich



Hinweise: Die Fehlerindikatoren (Linien am Balkenende) geben das 95%-Konfidenzintervall der Punktschätzung an. Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

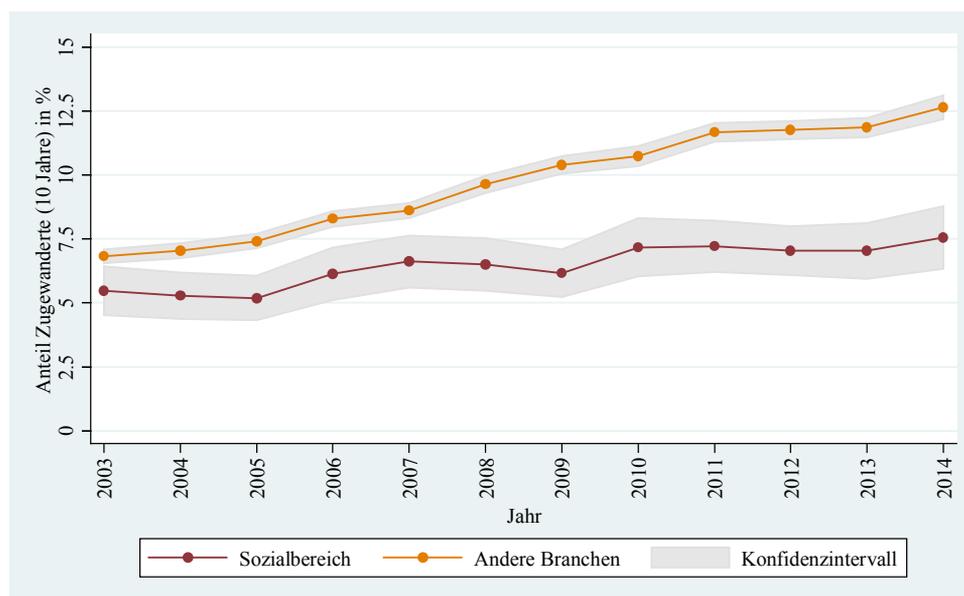
Zuwanderungsquote

Für die Abschätzung der Zuwanderung wird auf der Grundlage der SAKE 2003-2014 der durchschnittliche Anteil der in den jeweils letzten 10 Jahren zugewanderten Erwerbstätigen im Sozialbereich am Total der Erwerbstätigen im Sozialbereich abgeschätzt. Die Zuwanderungsquote ist folgendermassen definiert:

$$\bar{m}_t = \frac{\left(\text{in den letzten 10 Jahren zugewanderte Erwerbstätige} \right)}{\text{Erwerbstätige im Sozialbereich}}$$

In Abbildung 11 ist der Anteil der Zugewanderten im Sozialbereich im Vergleich zum Anteil der Zugewanderten in den anderen Branchen für die Jahre 2003 bis 2014 abgebildet. Die Zuwanderungsquote hat im Sozialbereich wie in den anderen Branchen in der betrachteten Zeitperiode von 2003 bis 2014 zugenommen. Dabei zeigen sich zwischen dem Sozialbereich und den anderen Branchen v.a. Unterschiede im Niveau der Zuwanderungsquote: Während die Migrationsquote im Sozialbereich von 5.5% im Jahr 2003 auf 7.6% im Jahr 2014 zugenommen hat, ist die Zuwanderungsquote in den anderen Branchen von 6.8% im Jahr 2003 auf 12.6% im Jahr 2014 angestiegen.

Abbildung 11: Anteil zugewanderte Erwerbstätige, Branchensicht



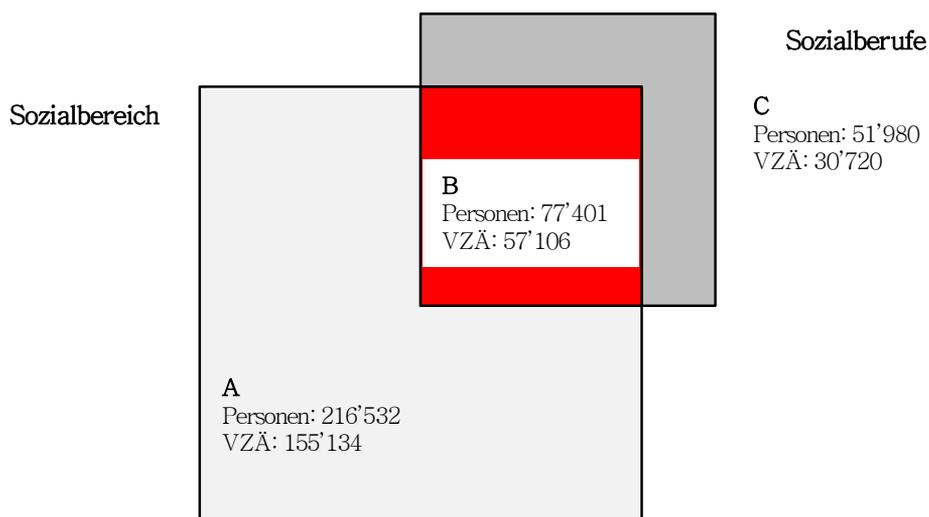
Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

Nach Berufsgruppen

In diesem Abschnitt wird die Berufsstruktur des Sozialbereichs analysiert. Wir unterscheiden hierfür vorderhand grob zwei Berufsfelder: Die Sozialberufe und die anderen Berufe (für die Abgrenzung vgl. Kapitel 2.2). In der folgenden Betrachtung konzentrieren wir uns zudem auf den Sozialbereich. Gemäss Abbildung 12 betrachten wir somit die Fälle B und A, also Erwerbstätige im Sozialbereich mit einem Sozialberuf und Erwerbstätige im Sozialbereich mit anderen Berufen. In Abbildung 12 sind die entsprechenden Werte (Anzahl Personen und VZÄ²⁴) aufgeführt. Die Flächen widerspiegeln die Grössenverhältnisse bei Betrachtung der Anzahl der Erwerbstätigen. In der Tabelle 7 (Sozialbereich) sind die Werte in tabellarischer Form zusammengefasst. Der Anteil der Erwerbstätigen in Sozialberufen gemessen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Sozialbereich betrug im Jahr 2014 rund 26%. Dieser Anteil mag tief erscheinen. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass im Sozialbereich auch Erwerbstätige in Alters- und Pflegeheimen berücksichtigt werden. Diese Erwerbstätigen üben insbesondere auch Gesundheitsberufe aus.

²⁴ Für die Berechnung der Vollzeitäquivalente werden die Erwerbstätigen mit dem Beschäftigungsgrad gewichtet. Die Information für den Beschäftigungsgrad stammt aus der Untersuchungsvariable BKU5 – Beschäftigungsgrad in % (Durchschnitt) – gemäss SAKE.

Abbildung 12: Erwerbstätige Personen und VZÄ in Sozialberufen und im Sozialbereich, 2014



Quellen: SAKE 2014 (BFS).

Tabelle 7: Erwerbstätige Personen und VZÄ in Sozialberufen und im Sozialbereich, 2014

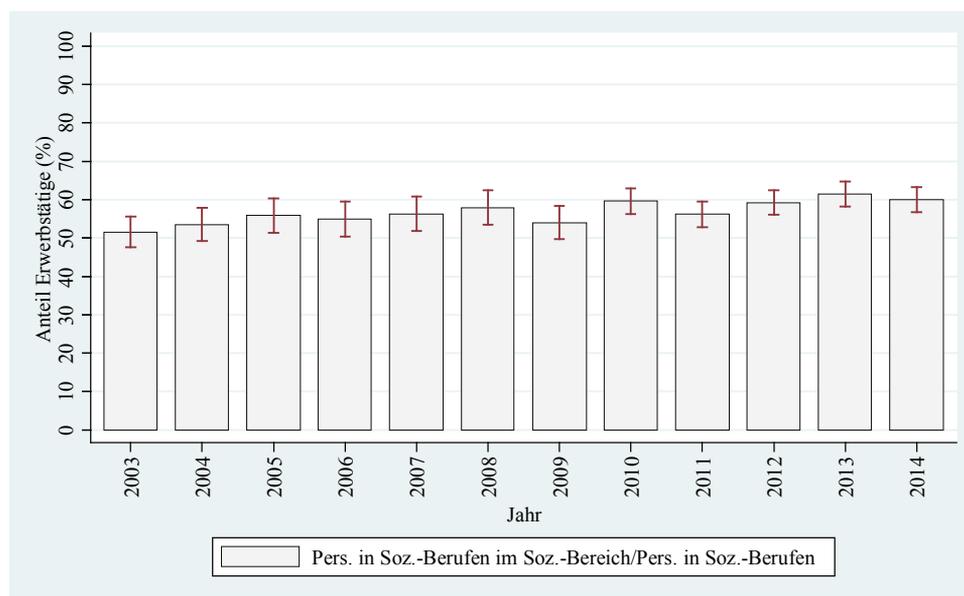
Bereich	Anzahl Personen	Anteil	VZÄ	Anteil
Sozialbereich				
A	216'532	74%	155'134	73%
B	77'401	26%	57'106	27%
A+B	293'933	100%	212'240	100%
Sozialberufe				
B	77'401	60%	57'106	65%
C	51'980	40%	30'720	35%
B+C	129'381	100%	87'826	100%

Hinweise: A: Erwerbstätige ohne Sozialberuf im Sozialbereich; B: Erwerbstätige mit Sozialberuf im Sozialbereich; C: Erwerbstätige mit Sozialberuf ausserhalb des Sozialbereichs. Quellen: SAKE 2014 (BFS).

Werden alle Erwerbstätigen, die einen Sozialberuf ausüben, zusammengenommen (gemäss Abbildung 12 handelt es sich um die Fälle B und C, also um Erwerbstätige mit Sozialberuf ausserhalb des Sozialbereichs und Erwerbstätige mit Sozialberuf innerhalb des Sozialbereichs), beläuft sich der Bestand an Erwerbstätigen im Jahr 2014 auf rund 129'000 Personen bzw. 88'000 VZÄ. Werden nur die Erwerbstätigen mit Sozialberuf im Sozialbereich betrachtet (Fall B), beläuft sich der Bestand im Jahr 2014 auf rund 77'400 Personen bzw. 57'100 VZÄ. Der Anteil der Erwerbstäti-

gen, die einen Sozialberuf im Sozialbereich ausüben an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen mit Sozialberuf betrug im Jahr 2014 also rund 60% (vgl. Tabelle 7, Sozialberufe). Dieser Anteil ist in den Jahren 2003-2014 etwa konstant geblieben (vgl. hierzu Abbildung 13).

Abbildung 13: Anteil Erwerbstätige in Sozialberufen im Sozialbereich am Total der Erwerbstätigen in Sozialberufen



Hinweise: Die Fehlerindikatoren (Linien am Balkenende) geben das 95%-Konfidenzintervall der Punktschätzung an. Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

Im Folgenden wird die Berufsstruktur im Sozialbereich noch etwas differenzierter angeschaut. Da der in dieser Studie betrachtete Sozialbereich auch Überschneidungen mit dem Gesundheitswesen hat (Pflegerheime wurden ebenfalls berücksichtigt), werden im Folgenden neben den Sozialberufen auch die Gesundheitsberufe betrachtet. Die Gesundheitsberufe werden dabei gemäss der Berufsgruppe 86 der Schweizerischen Berufsnomenklatur (SBN 2000) erfasst. Es handelt sich dabei um eine sehr umfassende Abgrenzung des Gesundheitspersonals. In Tabelle 8 ist der Bestand an Erwerbstätigen Personen im Sozialbereich, differenziert nach den Berufsgruppen Sozialberufe, Gesundheitsberufe und andere Berufe, für die Jahre 2003 und 2014 aufgeführt. Die Sozialberufe werden zudem noch nach den vier Berufsgruppen, die wir den Sozialberufen zugeordnet haben (vgl. Kapitel 2.2), differenziert. Tabelle 9 zeigt die Bestände in VZÄ. Im betrachteten Zeitraum hat die Anzahl der Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich jährlich um rund 4% zugenommen (von

rund 46'700 auf rund 77'400).²⁵ Die Zunahme der Erwerbstätigen in anderen Berufen im Sozialbereich beträgt im gleichen Zeitraum jährlich 4%. Die Gesundheitsberufe sind im selben Zeitraum um jährlich 2% gewachsen. Das Wachstum fällt bei Betrachtung der VZÄ ähnlich aus.

Tabelle 8: Erwerbstätige im Sozialbereich (Anzahl Personen), 2003/2014

	Anzahl Personen				Jährliches Wachstum
	2003	Struktur	2014	Struktur	
Sozialberufe	46'714	23%	77'401	26%	4%
<i>Sozialarbeiter/innen</i>	5'610	3%	9'210	3%	4%
<i>Erzieher/innen</i>	18'645	9%	26'958	9%	3%
<i>Heim- und Krippenleiter/innen</i>	6'381	3%	12'173	4%	6%
<i>Andere Betreuerberufe</i>	16'078	8%	29'060	10%	5%
Gesundheitsberufe	58'105	29%	71'187	24%	2%
Andere Berufe	94'328	47%	145'346	49%	4%
Total	199'147	100%	293'933	100%	3%

Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

Tabelle 9: Erwerbstätige im Sozialbereich (VZÄ), 2003/2014

	VZÄ				Jährliches Wachstum
	2003	Struktur	2014	Struktur	
Sozialberufe	35'175	25%	57'106	27%	4%
<i>Sozialarbeiter/innen</i>	4'131	3%	6'976	3%	4%
<i>Erzieher/innen</i>	14'796	10%	21'021	10%	3%
<i>Heim- und Krippenleiter/innen</i>	4'946	3%	8'923	4%	5%
<i>Andere Betreuerberufe</i>	11'302	8%	20'187	10%	5%
Gesundheitsberufe	40'016	28%	51'708	24%	2%
Andere Berufe	66'741	47%	103'426	49%	4%
Total	141'932	100%	212'240	100%	3%

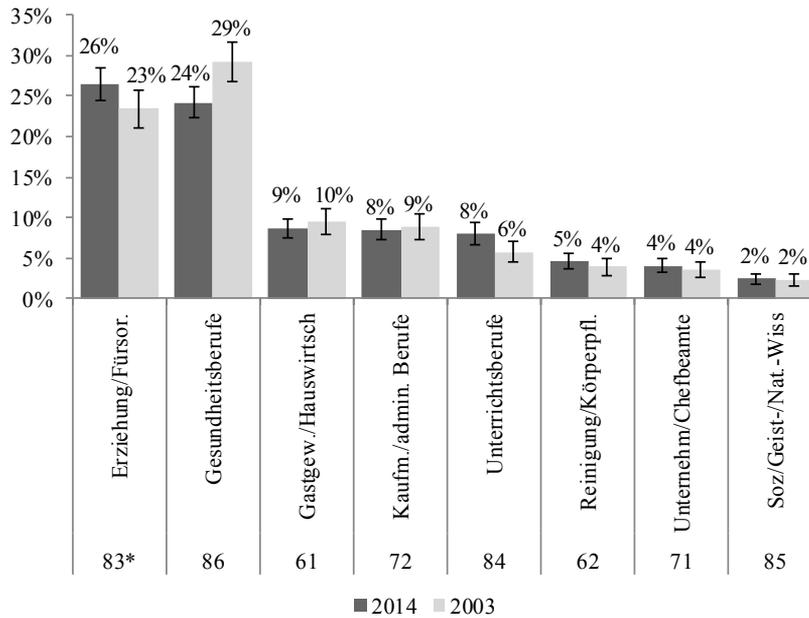
Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

²⁵ Die Zunahme der Erwerbstätigen in Sozialberufen fällt im Sozialbereich stärker aus als in den anderen Branchen. Die Anzahl der Erwerbstätigen, die einen Sozialberuf ausüben, hat von 2003 bis 2014 insgesamt um rund 43% zugenommen (von rund 91'000 im Jahr 2003 auf rund 129'000 im Jahr 2014).

Die Abbildung 13 bildet die Berufsstruktur im Sozialbereich für die Jahre 2003 und 2014 noch einmal ab. Dabei wird die Gruppe der anderen Berufe noch etwas differenzierter dargestellt. Wie bereits erwähnt, betrug der Anteil der Erwerbstätigen (gemessen in Anzahl Personen), die im Sozialbereich einen Sozialberuf ausüben, im Jahr 2014 rund 26%. Im Jahr 2003 betrug der Anteil rund 23%. Da sich die geschätzten Anteile in Bandbreiten von +/- 2%-Punkten bewegen, ist von einem konstanten Anteil über die betrachtete Zeitperiode auszugehen. Die Erwerbstätigen, die im Sozialbereich arbeiten aber keinen Sozialberuf ausüben, werden in Abbildung 13 in Berufsklassen (gemäss SBN-2-Steller) differenziert dargestellt. In der Berufsklasse 83* (Berufe der Erziehung und Fürsorge) sind die vier betrachteten Gruppen von Sozialberufen zusammengefasst. Das Symbol * weist darauf hin, dass die in diesem Bericht verwendete Abgrenzung dieser Berufsgruppe von derjenigen der SBN 2000 abweicht.²⁶ Die Sozialberufe sind im Jahr 2014 mit einem Anteil von rund 26% die grösste Berufsgruppe. Ebenfalls gross (Anteil von rund 24% im Jahr 2014) ist die Gruppe der Gesundheitsberufe, was auf die wichtige Bedeutung der Pflegeheime zurückzuführen sein dürfte. Mit abnehmender Wichtigkeit verteilen sich die Erwerbstätigen weiter auf die Berufsfelder Gastgewerbe und Hauswirtschaftsberufe, kaufmännische und administrative Berufe, Unterrichtsberufe, Berufe der Reinigung, Hygiene und Körperpflege, Unternehmer/innen und Chefbeamte, Berufe der Sozial-, Geistes- und Naturwissenschaften sowie auf andere Berufe (hier nicht dargestellt). Die in Abbildung 14 aufgeführten Berufsfelder vereinigen rund 87% der Erwerbstätigen im Sozialbereich.

²⁶ Gemäss SBN 2000 umfasst die Berufsklasse 83 (Berufe der Erziehung, Fürsorge und Seelsorge) auch die Berufe der Seelsorge. Diese wurden umklassiert und nicht in der Berufsgruppe 83* berücksichtigt.

Abbildung 14: Berufsspektrum im Sozialbereich, 2003/2014

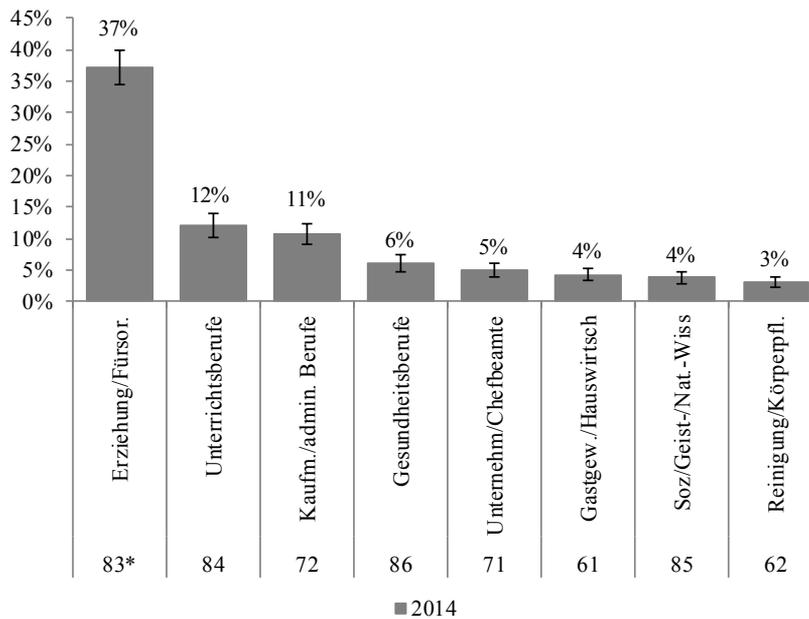


Hinweise: Die Fehlerindikatoren (Linien am Balkenende) geben das 95%-Konfidenzintervall der Punktschätzung an. Quellen: SAKE 2014/2005 (BFS).

Abbildung 15 zeigt die Berufsstruktur im Sozialbereich ohne Pflege- und Altersheime für das Jahr 2014.²⁷ Der Anteil der Sozialberufe nimmt um rund 10%-Punkte auf 37% zu. Demgegenüber fällt der Anteil der Erwerbstätigen, die einen Gesundheitsberuf ausüben, deutlich auf 6%.

²⁷ Ein intertemporaler Vergleich der Berufsstruktur ist auf der Grundlage der gewählten Datenbasis nicht möglich. Die Daten der SAKE 2003-2008 enthalten Informationen zur Branche auf Stude NOGA 2002 4-Steller. Eine Abgrenzung des Sozialbereichs ohne Pflege- und Altersheime ist deshalb für die Jahre 2003-2008 nicht möglich.

Abbildung 15: Berufsspektrum im Sozialbereich ohne Pflege- und Altersheime, 2014



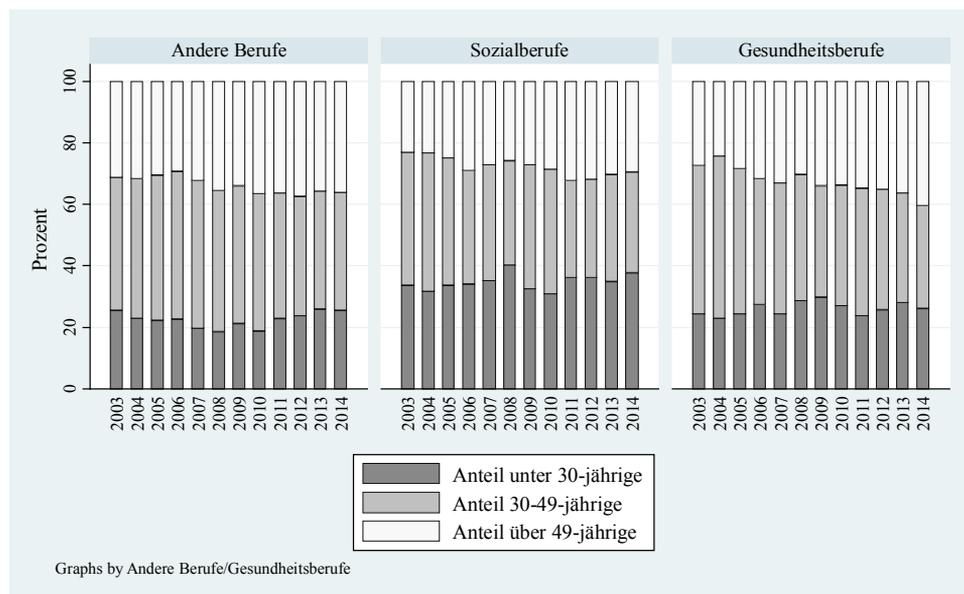
Hinweise: Die Fehlerindikatoren (Linien am Balkenende) geben das 95%-Konfidenzintervall der Punktschätzung an. Quellen: SAKE 2014/2005 (BFS).

Nach Berufsgruppen und Alter

In Abbildung 16 ist die Altersstruktur im Sozialbereich, differenziert nach Sozial- und Gesundheitsberufen sowie andere Berufe, aufgeführt. Im Unterschied zu Abbildung 9, in welcher die Altersstruktur im Sozialbereich insgesamt mit der Altersstruktur in den anderen Branchen verglichen wird, liegt der Fokus in Abbildung 16 nur auf dem Sozialbereich. Allerdings wird zwischen Erwerbstätigen mit und ohne Sozial- bzw. Gesundheitsberuf unterschieden.

Sowohl bei den Sozial- und Gesundheitsberufen wie auch bei den anderen Berufen im Sozialbereich ist über die betrachtete Zeitperiode ein Anstieg des Anteils älterer Erwerbstätiger (> 49 Jahre) zu beobachten (vgl. auch Auswertung zum Sozialbereich insgesamt, Abbildung 9). Während der Anteil der über 49-jährigen in den Sozial- und Gesundheitsberufen von rund 23% bzw. 27% im Jahr 2003 auf rund 30% bzw. 40% im Jahr 2014 anstieg, ist für die anderen Berufe ein Anstieg des Anteils der über 49-jährigen von 31% im Jahr 2003 auf rund 36% im Jahr 2014 festzustellen. Die Zunahme des Anteils der über 49-jährigen ging zulasten der mittleren Alterskategorie (zwischen 30- und 49-jährige).

Abbildung 16: Altersstruktur im Sozialbereich, Sozialberufe und andere Berufe



Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

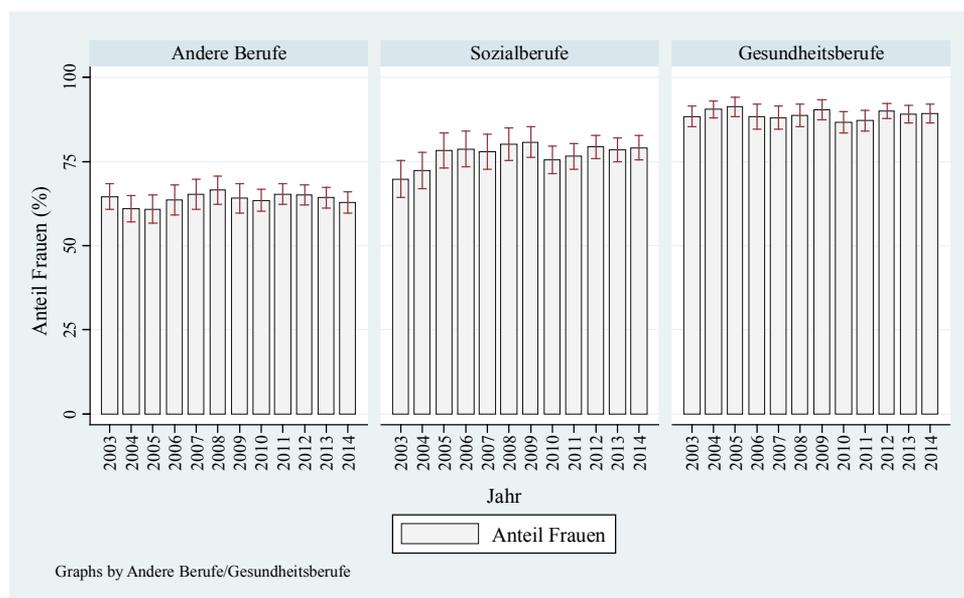
Nach Berufsgruppen und Geschlecht

Abbildung 17 zeigt den Anteil der erwerbstätigen Frauen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Sozialbereich, differenziert nach Sozialberufen und anderen Berufen. Im Vergleich zur Auswertung in Abbildung 10, welche die Geschlechtsstruktur für den Sozialbereich im Vergleich zu den anderen Branchen darstellt, bildet Abbildung 17 lediglich den Anteil der Frauen im Sozialbereich ab, differenziert dabei aber zwischen den Sozial- und Gesundheitsberufen sowie den anderen Berufen.

Der Anteil der Frauen ist in den Gesundheitsberufen mit rund 89% (Jahr 2014) am höchsten, gefolgt von den Sozialberufen mit rund 79% und 62% bei den anderen Berufen. In den Sozialberufen ist der Anteil der Frauen zwischen 2003 und 2014 von rund 70% auf rund 79% gestiegen. Im selben Zeitraum ist der Anteil der Frauen in den Gesundheitsberufen und den anderen Berufen etwa konstant geblieben. Allerdings sind die Resultate für die Sozialberufe von einer grösseren Unschärfe betroffen.²⁸

²⁸ Auch unter Berücksichtigung der Unschärfe der Schätzungen zeichnet sich ein Anstieg des Anteils der Frauen ab. Allerdings ist dieser Unterschied nicht mehr ganz so eindeutig wie bei Betrachtung der Punktschätzungen. Die Werte bei den anderen Berufen schwanken zwischen rund 72% und 74%. Unter Berücksichtigung der Unschärfe der Schätzungen sind diese Unterschiede eher zufällig als systematisch.

Abbildung 17: Geschlechtsstruktur im Sozialbereich, Sozialberufe und andere Berufe



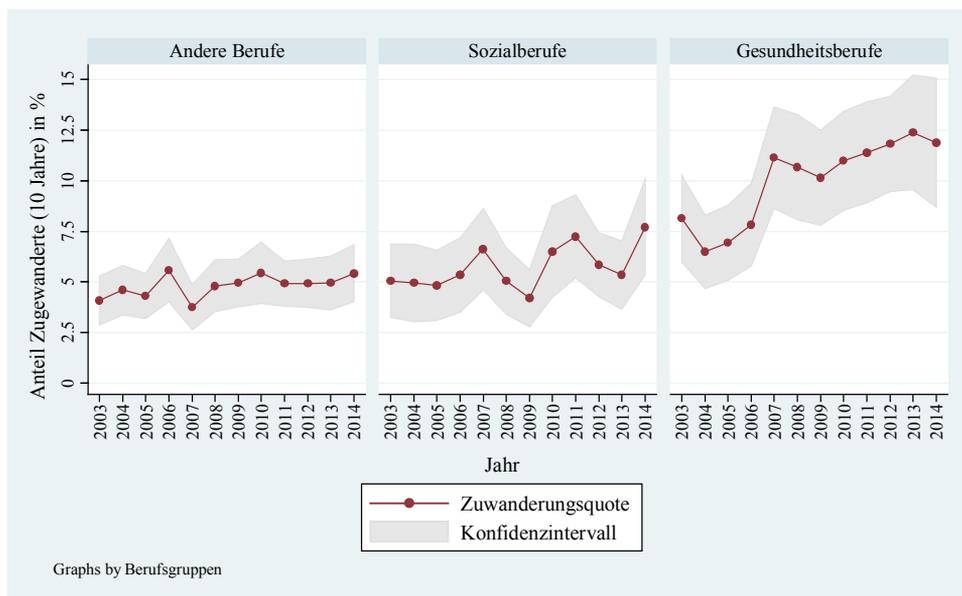
Hinweise: Die Fehlerindikatoren (Linien am Balkenende) geben das 95%-Konfidenzintervall der Punktschätzung an. Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

Nach Berufsgruppen und Zuwanderungsquote

In Abbildung 18 wird die Zuwanderungsquote (Anteil der in den letzten 10 Jahren zugewanderten Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen) im Sozialbereich differenziert nach den Berufsgruppen Sozial- und Gesundheitsberufe sowie andere Berufe dargestellt. Die Resultate zeigen, dass die Zuwanderungsquote in den Sozialberufen und den anderen Berufen im Sozialbereich ähnlich hoch ist (insbesondere unter Berücksichtigung des Konfidenzintervalls). Die Zuwanderungsquote betrug bei den Sozialberufen im Jahr 2014 rund 5.4%, bei den anderen Berufen 7.7%. Im Jahr 2003 betrug die Zuwanderungsquoten 5.1% bzw. 4.1%. Obwohl die Schätzungen ungenauer sind, liegt die Zuwanderungsquote bei den Gesundheitsberufen im Sozialbereich über den Werten der Sozialberufe und der anderen Berufe. Im Jahr 2014 betrug die Zuwanderungsquote bei den Gesundheitsberufen im Sozialbereich rund 12%, im Jahr 2003 rund 8%.

Zu beachten gilt es, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger in diesem Zuwanderungsquoten nicht berücksichtigt werden. Je nach Region spielen Grenzgängerinnen und Grenzgänger eine wichtige Rolle bei der Deckung des Fachkräftebedarfs.²⁹

Abbildung 18: Zuwanderungsquoten im Sozialbereich, Berufsgruppen



Hinweis: Die Schätzungen basieren teilweise auf weniger als 50 Beobachtungen (aber mehr als 5 Beobachtungen). Die Resultate sind entsprechend mit Vorsicht zu interpretieren. Quellen: SAKE 2003-2014 (BFS).

3.3. Determinanten der Beschäftigungsentwicklung

Nachdem der Bestand, die Struktur und die Entwicklung der Beschäftigung im Sozialbereich deskriptiv analysiert worden ist, wenden wir uns nun der Frage zu, welche Determinanten die Beschäftigungsentwicklung beeinflusst haben. Hierzu gehen wir in folgenden Schritten vor: In einem ersten Schritt erarbeiten wir mittels einer Literaturrecherche mögliche *Erklärungsansätze* der Beschäftigungsentwicklung (vgl. Kapitel 3.3.1). In einem zweiten Schritt identifizieren wir *Erklärungsfaktoren* (vgl. Kapitel 3.3.2), die wir in einem dritten Schritt mittels *Korrelationsanalyse* der Beschäftigungsentwicklung gegenüberstellen (vgl. Kapitel 3.3.3 und 3.3.4)

²⁹ Für die Gesundheitsberufe liefert die Studie von [Lobsiger und Kägi \(2016\)](#) Zahlen zu den Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Die Studie weist für das Jahr 2015 (Grenzgängerinnen und Grenzgänger) bzw. das Jahr 2013 (Erwerbstätige) für die Gesundheitsberufe einen Anteil von Grenzgängerinnen und Grenzgängern an der Gesamtzahl von Erwerbstätigen in einem Gesundheitsberuf im Gesundheitsbereich von rund 8% aus.

Dieses Vorgehen hat deskriptiven Charakter. Im Rahmen der Studie wurde geprüft, ob auf der Grundlage der bestehenden Daten ein multivariates Regressionsmodell verwendet werden kann, das die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich unter Berücksichtigung von verschiedenen Erklärungsfaktoren erklären kann. Konkret wurde ein Panel-Zeitreihenmodell verwendet, welches die Kantone als Querschnittseinheiten berücksichtigt. Als Erklärungsfaktoren wurden die Bevölkerungsgrösse nach Alter, die Anzahl der IV-Bezüger, die Anzahl der EL-Bezüger, die Anzahl der Arbeitslosen, die Haushaltsgrösse und die Erwerbsquote von Müttern berücksichtigt. Die Arbeiten hierzu haben gezeigt, dass der ökonometrische Ansatz in diesem Fall (gegeben Daten) wenig zielführend ist. Erstens sind die Beschäftigungsdaten nur für einen relativ kurzen Zeitraum (1995–2013) und nur in unregelmässigen Abständen verfügbar, so dass nur wenige Beobachtungen vorliegen und die fehlenden Jahreswerte zudem interpoliert werden müssen. Die Datengrundlage ist im Hinblick auf eine ökonometrische Schätzung somit als eher unzureichend einzuschätzen. Zweitens liegt die Stärke des ökonometrischen Modells in der Erklärung kurzfristiger Effekte der erklärenden Variablen. Tatsächlich scheint es aber wahrscheinlicher, dass die Zusammenhänge zwischen den Erklärungsfaktoren (z.B. Bevölkerungsstruktur) und der Beschäftigung im Sozialbereich in der mittleren bis längeren Frist bestehen. Entsprechend ist der Erklärungsgehalt des Modells eher gering. Das Vorgehen und die Resultate sind im Anhang [A.3](#) dokumentiert.

3.3.1. Erklärungsansätze aus der Literatur

Nachfolgend werden mögliche Erklärungen für die Zunahme der Beschäftigung im Sozialbereich aufgezeigt. Als erstes diskutieren wir theoretische Erklärungsansätze aus der Literatur, welche sich allgemein auf die Zunahme von staatlichen und staatsnahen Tätigkeiten beziehen und auf den Sozialbereich anwendbar sind. Im Anschluss gehen wir auf die einzelnen Branchen im Detail ein und fassen die wichtigsten Erkenntnisse aus der Literatur zusammen. Insgesamt ergibt sich daraus ein Bild, welche Faktoren für die beobachtete Entwicklung der Beschäftigten verantwortlich sein könnten.

Allgemeine theoretische Erklärungsansätze

Baumolsche Kostenkrankheit: Eine Möglichkeit, die in [Abbildung 8](#) aufgezeigte überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich zu erklären, bietet die *baumolsche Kostenkrankheit* (engl. *Baumol's cost disease*). Gemäss [Baumol \(1967\)](#) unterscheiden sich Branchen u.a. hinsichtlich der Rolle, die der Inputfaktor Arbeit bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen spielt. Wäh-

rend in Branchen (nachfolgend „kapitalintensive“ Branchen genannt), die Gebrauchs- und Verbrauchsgüter herstellen, der Inputfaktor Arbeit – falls technologisch möglich – durch Maschinen ersetzt werden kann, ohne dass eine Qualitätseinbusse beim Endprodukt zu befürchten ist, spielt der Inputfaktor Arbeit in Branchen, in welchen Dienstleistungen direkt von Menschen erbracht werden müssen (nachfolgend „arbeitsintensive“ Branchen genannt), offensichtlich eine bedeutend wichtigere Rolle. Produktivitätsfortschritte sind hier ungleich schwieriger zu realisieren. Dies hat verschiedene Implikationen, gerade auch auf die Verteilung der Beschäftigung zwischen den Branchen: Die Produktivitätsfortschritte in den kapitalintensiven Branchen haben einen positiven Einfluss auf die Löhne in diesen Bereichen. Da langfristig von einer gewissen Mobilität der Beschäftigten zwischen den Branchen auszugehen ist, müssen auch die Löhne in den arbeitsintensiven Branchen ansteigen. Dies führt in diesen Branchen unweigerlich zu einem (relativen) Anstieg der Kosten. Da einige dieser Dienstleistungen (bspw. im Sozialwesen, aber auch im Gesundheitswesen oder der Bildung) essenziell sind, nimmt die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen bei steigenden relativen Kosten nicht ab. Da die Produktivitätsfortschritte in den kapitalintensiven Branchen die Nachfrage nach Arbeit pro produzierte Einheit verringert, in den arbeitsintensiven Branchen die Nachfrage aber gleich bleibt, wird sich der Anteil der Beschäftigten zugunsten der arbeitsintensiven Branchen verschieben. Somit liefert Baumols Theorie eine Erklärung, warum die Beschäftigung in arbeitsintensiven Branchen wie dem Sozialbereich i.d.R. stärker zunimmt als in kapitalintensiven Branchen.

Einkommenselastizität der Nachfrage: Die Grösse einer Branche hängt damit zusammen, wie stark die entsprechenden Güter und Dienstleistungen nachgefragt werden. Die Entwicklung der Nachfrage über die Zeit hängt dabei entscheidend vom Einkommen pro Kopf ab. Wenn die sogenannte *Einkommenselastizität der Nachfrage grösser als eins* ist, steigen die Ausgaben für die entsprechenden Güter und Dienstleistungen überdurchschnittlich an, wenn das Einkommen zunimmt, so dass auch der Beschäftigungsanteil der entsprechenden Branche steigt. In diesem Fall spricht man oft von einem sogenannten „Luxusgut“, weil die Haushalte diesem mit steigendem Einkommen mehr Gewicht beimessen. Auch wenn Haushalte die sozialen Dienstleistungen nicht selber nachfragen, sind sie bei höherem Einkommen eher bereit, der öffentlichen Hand zusätzliche finanzielle Ressourcen (Steuern) für die Bereitstellung von bedarfsabhängigen sozialen Dienstleistungen abzutreten. Mit anderen Worten kann ein steigendes Einkommen die Nachfrage nach einem *öffentlichen Angebot* an sozialen Dienstleistungen erhöhen. Somit könnte der Einkommenszuwachs in den vergangenen Jahrzehnten grundsätzlich erklären, warum die Beschäf-

tigung im Sozialbereich überdurchschnittlich gewachsen ist. Es muss jedoch einschränkend erwähnt werden, dass es a-priori unklar ist, ob bei sozialen Dienstleistungen die Einkommenselastizität tatsächlich grösser als eins ist. Uns sind keine empirischen Schätzungen bekannt.

Polit-ökonomische Theorien: In der politischen Ökonomie gibt es mehrere Erklärungsansätze für die zunehmende Staatstätigkeit und damit auch für das Wachstum von staatsnahen Branchen wie dem Sozialbereich. Bereits [Wagner \(1893\)](#) dokumentierte die stetige Zunahme der Staatstätigkeit über die Zeit, als ob dies einer „Gesetzmässigkeit“ unterliege. Allerdings formulierte er keine fundierte Theorie über die Ursachen dieser Entwicklung. Eine jüngere Theorie von [Rodrik \(1998\)](#) geht davon aus, dass die *Globalisierung* und die damit verbundene Verlagerung von Arbeitsplätzen dazu geführt hat, dass die Präferenzen der Bürger/innen für soziale Sicherheit gestiegen sind und sie deshalb ein höheres Niveau an Transfers (z.B. Sozialhilfe) und sozialen Dienstleistungen (Integrationsmassnahmen, Betreuungsangebote) befürworten. Andere Ansätze gehen davon aus, dass die staatliche Verwaltung und staatsnahe Betriebe ihre eigenen finanziellen und personellen Ressourcen aus Eigeninteresse erhöhen wollen und zu diesem Zweck die politischen Prozesse dahingehend beeinflussen ([Niskanen 1971](#); [Williamson 1999](#)). Diese *Einflussnahme der Bürokratie* führt zu einer steigenden Beschäftigung in der Verwaltung und in staatsnahen Bereichen. Eine weitere Theorie von [Peacock & Wiseman \(1961\)](#) besagt, dass der Staat in Krisenzeiten (z.B. bei Kriegen oder Wirtschaftskrisen) höhere Ressourcen beanspruchen kann, weil die Steuerzahler dies als Massnahme zur Krisenbekämpfung akzeptieren. Nach Beendigung der Krise werden die staatlichen Ressourcen aber nicht wieder abgebaut, weil sich die Bürger/innen an die höhere Steuerbelastung gewöhnt haben. Dieser sogenannte „*Niveaushiftungseffekt*“ bewirkt, dass die staatliche Tätigkeit über die Zeit in der Tendenz zunimmt.

Sozialbereich Verwaltung

Der Sozialbereich Verwaltung umfasst die öffentliche Verwaltung von Programmen zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger (bspw. im Bereich Gesundheit, Erziehung, Sozialwesen, etc.). Ferner sind auch die staatlichen Sozialversicherungsprogramme (AHV, IV, ALV) eingeschlossen. Wie [Tabelle 3](#) zeigt, ist die Beschäftigung (VZÄ) in diesem Bereich im Zeitraum 2005 bis 2013 um jährlich 3.1 % angestiegen. Zu Beginn dieser Periode lag der Bestand noch bei 17'100 VZÄ, bis 2013 hatte er sich auf 21'900 VZÄ erhöht. Diese Entwicklung ist insbesondere auf eine Steigerung bei der öffentlichen Verwaltung zurückzuführen, da bei der AHV, IV und ALV die VZÄ nur leicht (0.5 %) zunahm.

Da der Sozialbereich Verwaltung nicht nur das Sozialwesen umfasst, sondern auch die Bereiche Gesundheit und Erziehung abgedeckt, können auch Gründe ausserhalb des Sozialbereichs für die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich Verwaltung verantwortlich sein. Die Literatur liefert keine eindeutigen Erklärungen. Mögliche Gründe für die Zunahme der Beschäftigung können aber grundsätzlich in steigenden Fallzahlen und/oder einem Ausbau der Leistungen sowie in organisatorischen Änderungen im Sozialbereich der Verwaltung (bspw. die Einführung der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden KESB im Jahr 2013) liegen.

Allgemein liegt die Vermutung nahe, dass sich bei steigenden Sozialhilfeausgaben pro Kopf staatliche Massnahmen eher lohnen, die das Sozialhilferisiko gefährdeter Bevölkerungsgruppen reduzieren. Dabei handelt es sich insbesondere um Massnahmen zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, wie z.B. Weiterbildungskurse, Coaching, subventionierte Beschäftigungsprogramme usw. Einerseits werden die Sozialhilfeausgaben der öffentlichen Hand reduziert, wenn Personen nicht oder nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sind. Andererseits führen entsprechende staatliche Massnahmen aber zu einem höheren Personalbedarf im Sozialbereich. Somit könnten vermehrte Anstrengungen zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit die steigende Beschäftigung im Sozialbereich der öffentlichen Verwaltung erklären.

Alters- und Pflegeheime

Dieser Bereich umfasst einerseits die Altersheime für Betagte, welche nur Betreuung benötigen und andererseits Pflegeheime, in welchen zusätzlich auch Pflegeleistungen beansprucht werden. Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, dass die vollzeitäquivalente Beschäftigung in den Alters- und Pflegeheimen zwischen 2005 und 2013 von 70'400 auf 86'000 gestiegen ist. Dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 2.5 %.

Folgende drei Gründe können zur Erklärung der Beschäftigungszunahme in Alters- und Pflegeheimen angeführt werden (vgl. [BFS 2007a](#)):

- *Demografische Entwicklung*: Ein zentraler Grund für die Zunahme der Beschäftigten in Alters- und Pflegeheimen ist die demografische Entwicklung. Mit der steigenden Lebenserwartung zeigen sich zunehmend Multimorbidität und chronische Erkrankungen, welche den Pflegebedarf erhöhen ([Rüegger & Widmer, 2010](#)). Auch nimmt die Zahl der über achtzigjährigen Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner stetig zu ([BFS 2015b](#)). Dies kann

einen erhöhten Betreuungsbedarf bedeuten, wenn die älteren Heimbewohner einer höheren Pflegebedarfsstufe³⁰ zugeordnet werden.

- *Abnehmende Unterstützung im Rahmen der Familie und Nachbarschaft bezüglich der Pflege und Betreuung:* Die Kapazitäten der privaten Betreuung von betagten Personen nehmen ab, es werden immer weniger ältere Personen durch die Familie gepflegt (Rüegger & Widmer 2010). Dies führt zu einer steigenden Nachfrage nach Wohn- und Pflegeplätzen, was wiederum eine Zunahme der Beschäftigung in diesem Bereich bedingen kann.
- *Bedeutung der ambulanten Pflege:* Ein weiterer Faktor, welcher die Inanspruchnahme von Leistungen der Alters- und Pflegeheimen und damit die Beschäftigung beeinflusst, sind die Dienstleistungen der ambulanten Pflege, wie z.B. der Spitex. Diese Dienstleistungen werden laufend ausgebaut, so dass Patientinnen und Patienten erst später in ein Pflegeheim eintreten. Dies reduziert einerseits die Aufenthaltsdauer und damit die Inanspruchnahme von Leistungen in Pflege- und Altersheimen. Dies wiederum könnte in einer Verschiebung der Beschäftigung aus dem Sozialbereich in den Gesundheitsbereich münden (da die ambulante Pflege dem Gesundheitsbereich, nicht dem Sozialbereich zugeordnet wird).³¹ Andererseits ist mit dem fortgeschrittenen Alter der Klientinnen und Klienten zum Zeitpunkt des Pflegeheimeintritts tendenziell auch eine höhere Pflegebedürftigkeit verbunden. Dies hat Auswirkungen auf die Anzahl wie auch auf die geforderte Qualifikation des Personals (Credit Suisse 2015a).³²

Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich zuerst auf die Institutionen für Behinderte. Wie Tabelle 3 zeigt, wiesen diese Institutionen im Vergleich zu den Institutionen für Suchtkranke und psychosoziale Fälle mit Abstand den höchsten Bestand

³⁰ Seit der Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 werden Heimbewohner/innen zur Bestimmung des Pflegebedarfs in eine von zwölf Pflegebedarfsstufen eingeteilt. Vorher kamen verschiedene Einteilungssysteme zur Anwendung.

³¹ Aber auch Verschiebungen vom Gesundheitsbereich in den Sozialbereich werden diskutiert. Insbesondere im Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung (ab 2012) wurde argumentiert, dass die (verstärkte) Reduktion der Aufenthaltsdauer in Spitälern dazu führen kann, dass (ältere) Patientinnen und Patienten nach der Entlassung weiterhin Pflege benötigen, welche zu Hause nur teilweise gewährleistet werden kann. Eine daraus folgende zunehmende Nachfrage nach Leistungen von Pflege- und Altersheimen kann wiederum zu einer Zunahme der Beschäftigung in diesen Einrichtungen führen (BFS, 2007).

³² Für den Zeitraum zwischen 2007 und 2013 lässt sich ein leichter Anstieg des Anteils qualifizierter Pflegepersonen von 56.7 % auf 57.8 % feststellen (BFS 2015b). Dieser leichte Anstieg ist aber nicht auf eine Veränderung des Pflegebedarfsgrads zurückzuführen. Die Indikatoren des BFS (2015b) zeigen über die Jahre 2007 bis 2013 einen konstanten durchschnittlichen Pflegebedarfsgrad.

an Beschäftigten auf. Das durchschnittliche jährliche Beschäftigungswachstum war in diesem Bereich ebenfalls relativ hoch (3.5% für den Zeitraum 2005-2013). Zu den Institutionen für Behinderte gehören Heime, in welchen die (medizinische) Betreuung und Ausbildung von Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung im Vordergrund steht.

Nachfolgend beschreiben wir Faktoren, die zu einer steigenden Nachfrage nach Angeboten für Behinderte führen können. Damit dieser Nachfrage entsprochen werden kann, muss das Angebot (und damit auch die Beschäftigung) entsprechend angepasst werden:

- *Höhere Lebenserwartung*: Gemäss Kanton [St. Gallen \(2014\)](#) gibt es mehr Leistungsbezügerinnen und –bezüger im Pensionsalter. Auch Zahlen des [BFS \(2012\)](#) zeigen, dass sich die Altersstruktur in Institutionen für Behinderte hin zu älteren Klientinnen und Klienten verändert hat. Diese Entwicklung kann den Betreuungsbedarf in den Institutionen erhöhen. Dieser erhöhte Betreuungsbedarf kann sich wiederum in einer Zunahme der Beschäftigten niederschlagen.
- *Bevölkerungszunahme*: Gemäss [BFS \(2012\)](#) ist die Quote der Personen in Institutionen (gemessen an der Gesamtbevölkerung) in den Jahren 2006-2010 relativ stabil geblieben. Die Anzahl Personen in Institutionen ist somit im Gleichschritt mit der Bevölkerung gewachsen.
- *Gesellschaft und Familie*: Die Betreuungsbereitschaft und die Betreuungsmöglichkeiten von Angehörigen hat gemäss Kanton [St. Gallen \(2014\)](#) tendenziell abgenommen. In diesem Fall ist mit einer (verstärkten) Zunahme von Klientinnen und Klienten in Institutionen für Behinderte zu rechnen.

Nicht auszuschliessen ist zudem, dass ein Teil der Zunahme der Beschäftigung auf die Anpassung der Erhebungsmethode bei STATENT zurückzuführen ist. Dies gilt insbesondere für Institutionen für Behinderte, die sowohl Betreuung wie auch Werkstätten anbieten. In STATENT werden alle Beschäftigten, also alle Arbeitsplätze in der Beherbergung und der geschützten Werkstätte, berücksichtigt. Dabei werden sowohl die Betreuerinnen und Betreuer wie auch die Behinderten, falls diese der AHV unterliegen, mitgezählt. Dies war in der BZ nicht (immer) der Fall.³³

Nachfolgend gehen wir soweit möglich auf Ansätze zur Erklärung der Beschäftigungsentwicklung in Institutionen für psychosoziale Fälle und Institutionen für Suchtkranke ein. Zu den Institutionen für psychosoziale Fälle zählen beispielsweise

³³ Dies gilt auch für Betriebe, die nur Plätze in Tageswerkstätten anbieten. Diese Betriebe werden allerdings dem Bereich *Betreuung Ältere und Behinderte* zugeordnet.

Wohnheime für Patienten mit psychischen Problemen oder Institutionen für geistig Behinderte. Ein eindeutiger Faktor für die Beschäftigungsentwicklung in diesem Bereich ist schwer zu identifizieren. Vorgebracht werden könnte die Entwicklung hin zu höheren und komplexeren Leistungsanforderungen in der Arbeitswelt, was zu einer Zunahme von psychischen Problemen führen könnte.³⁴ Damit könnte eine grössere Differenzierung des Angebots einhergehen. Neben einem quantitativen Zusatzbedarf an Beschäftigten kann dies auch zu einer Nachfrage nach qualifiziertem Personal führen (Stichwort *zunehmenden Professionalisierung*³⁵, OdA-Santé, 2007; Kantone BS & BL, 2013). Institutionen für Suchtkranke umfassen alle stationären Einrichtungen zur Behandlung von Alkohol- und Drogensucht. Erklärungsansätze für die Entwicklung der Beschäftigung in diesem Bereich sind keine bekannt.³⁶

Sonstige Heime

Unter „Sonstige Heime“ werden alle Einrichtungen zusammengefasst, welche Menschen aufnehmen, die sich nicht selbst versorgen können. Dies beinhaltet bspw. Kinderwohnheime und Erziehungsheime, nicht jedoch Alters- oder Behindertenheime. Die Beschäftigung ist im Zeitraum zwischen 2005-2013 jährlich um durchschnittlich 2.7 % gewachsen. In der Literatur werden keine Erklärungsansätze für die Beschäftigungsentwicklung in diesem Bereich diskutiert, was mitunter daran liegen kann, dass der Bereich relativ klein und heterogen ist.

Betreuung Ältere und Behinderte

In diesen Bereich fallen bspw. Institutionen wie Tagesheime für Behinderte. Auch geschützte Werkstätten werden grundsätzlich diesem Bereich zugeordnet.³⁷ Wie Tabelle 3 zeigt, hat sich die Beschäftigung (in VZÄ) in den Jahren 1995 bis 2013 kaum

³⁴ Bspw. ist der Anteil der IV-Rentenbezüger, deren Anspruch auf einer psychischen Krankheit beruht, zwischen 2002 und 2011 von 34 % auf 43 % gestiegen (Kantone BS und BL, 2013).

³⁵ Die Professionalisierung ist als Zunahme qualifizierter Beschäftigter zu verstehen, d.h. dass immer mehr Betreuungspersonal im entsprechenden Bereich ausgebildet wurde (vgl. OdA-Santé, 2007).

³⁶ Gemäss Infodrog (2014) wurde die Anzahl stationärer Plätze in der Schweiz im Jahr 2013 leicht reduziert. Die durchschnittliche Auslastung lag nur leicht über dem Vorjahresniveau. Die Zahlen beruhen auf den Angaben von 63 (teil-)stationären Suchttherapieinstitutionen in 14 Kantonen und 3 Halbkantonen. Die Übrigen Kantone verfügen über keine solchen Einrichtungen.

³⁷ Gemäss Kodierungshandbuch des BFS (www.kubb2008.bfs.admin.ch/) werden Institutionen, die Wohnen und Werkstätte gemeinsam anbieten, dem Bereich *Institutionen für Behinderte* zugeschlagen. Zudem werden geschützte Werkstätten, die „sehr produktiv und marktorientiert“ sind, gemäss ihrer Haupttätigkeit kodiert (allerdings geschieht dies nur in seltenen Fällen). In diesen Fällen haben die Klientinnen und Klienten einen Arbeitsvertrag und werden ebenfalls als Beschäftigte gezählt. Sozialfirmen (vgl. BSV 2011b) bieten wie geschützte Werkstätten Arbeitsstellen für Menschen an, die im ersten Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden. Sozialfirmen sind marktorientierter (einen gewissen Anteil der Kosten müssen über den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen gedeckt

verändert. Grundsätzlich können in diesem Bereich aber ähnliche Erklärungsfaktoren wie im Bereich der Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle vorgebracht werden: Mit der generellen Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung steigt auch die Anzahl der Pensionierten, welche auf eine Tagesbetreuung angewiesen sind. Behinderte erreichen häufiger das Pensionsalter. Wenn sie bis zu diesem Zeitpunkt beispielsweise in einer Werkstatt beschäftigt waren, benötigen sie im Pensionsalter eine alternative Tagesstruktur. Deshalb finden vermehrt Übertritte vom Arbeitsleben in eine Tagesstruktur statt (Kanton St. Gallen, 2014).

Tagesbetreuung von Kindern

Dieser Bereich beinhaltet Institutionen, die Betreuungsprogramme für Kinder (tagsüber), anbieten. Dabei handelt es sich bspw. um Kinderkrippen. Nicht eingeschlossen sind Kinderwohn- und Erziehungsheime (vergl. „Sonstige Heime“). Tabelle 3 zeigt, dass die Anzahl der vollzeitäquivalenten Beschäftigung in der Tagesbetreuung von Kindern zwischen 2005 und 2013 von 10'000 auf 20'800 gestiegen ist. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von 9.6 % und ist mit Abstand die grösste Zunahme im Sozialbereich.

Als Treiber dieser Entwicklung gelten *staatliche* und *privatwirtschaftliche Initiativen* zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die auf die bessere Ausschöpfung des Fachkräftepotenzials abzielen. Die Verbesserung der Koordination von Arbeit und Familie ist gemäss VKD (2013) ein wichtiges Ziel, damit beide Elternteile mit einem möglichst hohen Beschäftigungsgrad erwerbstätig bleiben können und damit das Fachkräftepotenzial optimal ausgeschöpft werden kann. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung sieht die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder vor. Eine Anstossfinanzierung soll neue Institutionen ermöglichen, sodass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie vereinfacht wird (BSV, 2015). Auch von Arbeitgeberseite besteht ein grosses Interesse, die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen zu erhöhen. Die Nachfrage nach Fachkräften führt entsprechend vermehrt zu von Betrieben bereitgestellten Betreuungsangeboten (Stern et al, 2014).

Ebenfalls zu beobachten ist eine zunehmende *Nachfrage der Eltern* nach Betreuungsangeboten. Eine zunehmende Teilnahme insbesondere der Frauen am Arbeitsmarkt entspricht einem zunehmendem Bedürfnis der Arbeitnehmerinnen. Gemäss Mecop & Infras (2007) stieg die Nachfrage nach Betreuungsangeboten für Kinder in den letzten Jahren u.a. aufgrund des Wunsches von Müttern, erwerbstätig zu sein.

werden) und auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet (Ziel: Integration der Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt).

Wenn die Möglichkeiten bestehen, werden familienergänzende Betreuungsangebote oft anstelle von privater Betreuung genutzt. Die private Organisation von Kinderbetreuung ist oft nur eine Lösung, weil keine externen Angebote zur Verfügung stehen (Mecop & Infras, 2007). Diese Ergebnisse werden auch durch die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) bestätigt. Gemäss dieser Erhebung möchten viele Erwerbstätige das Berufsleben anders organisieren und Nichterwerbstätige würde gerne wieder in das Arbeitsleben einsteigen. Mit mehr Betreuungsangeboten könnte diese Nachfrage besser gedeckt werden (BFS, 2014b). Auch Iten et al. (2005) untersuchen die Ansprüche der Familien an ergänzende Betreuungsangebote. Sie schliessen, dass wenn allen die Wahl der Betreuungsform frei gestellt wäre, deutlich mehr Kinder fremd betreut würden, die private Betreuung aber immer noch häufiger vorkommen würde.

Wohlfahrtspflege und sonstiges Sozialwesen

Das sonstige Sozialwesen umfasst u.a. Beratungs- Fürsorge- und Flüchtlingsbetreuungsdienstleistungen, Katastrophenhilfswerke und Selbsthilfeorganisationen. Der Wohlfahrtspflege werden Organisationen wie Caritas oder das Rote Kreuz zugeordnet. Gemäss Tabelle 3 hat sich die Beschäftigung zwischen 2005 und 2013 um jährlich 3.4 % auf 28'000 VZÄ gesteigert. Diese Erhöhung ist fast ausschliesslich auf einer Zunahme im Bereich „sonstiges Sozialwesen“ zurückzuführen. Da dieser Bereich sehr umfassend ist, sind genauere Aussagen zu den Ursachen der Zunahme kaum möglich.

Zusammenfassung

Die Literatur zeigt verschiedene Erklärungsansätze für die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich auf. Neben allgemeinen theoretischen Erklärungsansätzen (Baumolsche Kostenkrankheit, Einkommenselastizität der Nachfrage, polit-ökonomische Ansätze), die auf den gesamten Sozialbereich Anwendung finden, gibt es verschiedene, branchenspezifische Ansätze zur Erklärung des Beschäftigungswachstums. Hier sind zusammenfassend einerseits demografische Entwicklungen (v.a. Alterung der Bevölkerung) wie auch gesellschaftliche Veränderungen und politische Initiativen zu nennen. Im nächsten Kapitel geht es darum, ausgehend von den Erklärungsansätzen einzelne Faktoren zu identifizieren, die mit vorhandenen Daten abgebildet werden können.

3.3.2. Erklärungsfaktoren

Nachfolgend stellen wir Hypothesen auf, welche konkreten Faktoren die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich erklären können. Dabei zeigen wir jeweils auf,

welcher Zusammenhang zwischen den Grössen zu erwarten ist und mit welchen Variablen dieser operationalisiert werden könnte.

- Bevölkerungsgrösse und Altersstruktur
 - *Erwarteter Zusammenhang:* Positives Bevölkerungswachstum führt auch zu einem Wachstum der Beschäftigung im Sozialbereich. Ein enger Zusammenhang ist v.a. für die Alters- und Pflegeheime sowie für die Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle zu vermuten (vgl. Kapitel 3.3.1). Verschiebungen in der Altersstruktur können darüber hinaus einen Einfluss auf die Nachfrage nach Dienstleistungen des Sozialwesens ausüben, weil gewisse Altersgruppen diese Dienstleistungen stärker nachfragen (bspw. bei Alters- und Pflegeheime und Kindertagesstätten, vgl. Kapitel 3.3.1).³⁸
 - *Variablen:* die gesamte Bevölkerungsgrösse (Total der ständigen Wohnbevölkerung), die Anzahl bzw. der Anteil der über 64-Jährigen oder über 80-Jährigen.
- Bezüger von bestimmten Sozialversicherungsleistungen
 - *Erwarteter Zusammenhang:* Bezüger/innen von IV beziehen oft Dienstleistungen von Heimen und anderen medizinisch-sozialen Einrichtungen. Ein Wachstum dieser Personengruppen erhöht somit die Nachfrage nach Dienstleistungen des Sozialbereichs. Der Bezug von Ergänzungsleistungen zu den AHV-Leistungen (EL zur AHV) steht oft mit Pflegebedürftigkeit im Alter und damit mit Alters- und Pflegeheimen im Zusammenhang. Sozialhilfeabhängigkeit geht typischerweise mit einem höheren Bedarf an sozialen Dienstleistungen bspw. bei der öffentlichen Verwaltung einher.
 - *Variablen:* die Anzahl der Bezüger/innen von IV, EL zur AHV und zur IV oder Sozialhilfe.
- Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern
 - *Erwarteter Zusammenhang:* Je höher die Erwerbsquote von Müttern, desto grösser die Nachfrage nach Dienstleistungen der externen Kinderbetreuung. Umgekehrt steht eine höhere Erwerbsquote auch mit einer besseren wirtschaftlichen Lage im Zusammenhang,

³⁸ Die Beschäftigung im Bereich Kinderbetreuung entwickelte sich nicht proportional zur Anzahl Kinder unter 6 Jahren in der Schweiz. Das Wachstum wird somit durch Veränderungen in der Quote an fremdbetreuten Kindern getrieben. Der Zusammenhang zwischen Anzahl Kinder und Beschäftigung im Bereich Kinderbetreuung ist stark nicht-linear und wird in der Analyse deshalb nicht verwendet.

was die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen im Allgemeinen senken könnte.

- *Variablen*: Anteil der erwerbstätigen Frauen mit Kindern unter 6 Jahren im selben Haushalt.³⁹
- Struktur der Haushalte
 - *Erwarteter Zusammenhang*: Eine sinkende Haushaltsgrösse geht womöglich mit weniger Unterstützung durch Familienmitglieder und Angehörige einher, wenn Personen pflege- oder betreuungsbedürftig oder anderweitig auf Hilfe angewiesen sind. Dies geht i.d.R. mit steigender Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen einher, welche vom Sozialwesen erbracht werden.
 - *Variablen*: Durchschnittliche Haushaltsgrösse.
- Arbeitsmarktindikatoren
 - *Erwarteter Zusammenhang*: Es ist denkbar, dass bei einer sich verschlechternden Arbeitsmarktlage die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen – evtl. mit einer bestimmten Verzögerung – zunimmt. Dies erscheint dann plausibel, wenn Arbeitslose ausgesteuert werden und Sozialhilfe beziehen müssen.
 - *Variablen*: Anzahl Stellensuchende, Anzahl registrierte Arbeitslose.
- *Wirtschaftsleistung/Einkommen pro Kopf*
 - *Erwarteter Zusammenhang*: Eine höhere Wirtschaftsleistung bzw. ein höheres Einkommen schaffen die Voraussetzung, dass die öffentliche Hand mehr und bessere soziale Dienstleistungsangebote bereitstellen kann und dass privatwirtschaftlich angebotene Dienstleistungen von den Konsumenten auch stärker nachgefragt werden.
 - *Variablen*: reales BIP pro Kopf.

3.3.3. Empirische Analyse

Mögliche Zusammenhänge zwischen der Beschäftigungsentwicklung und den oben diskutierten Erklärungsfaktoren werden nun anhand einer empirischen Analyse untersucht. Da diese Zusammenhänge typischerweise mittel- bis langfristiger Natur

³⁹ Im Rahmen der Arbeiten wurde auch die hochgerechnete *absolute Anzahl* von erwerbstätigen Müttern (Anzahl Personen sowie VZÄ) gemäss SAKE geprüft. Der lineare Zusammenhang zwischen diesen Grössen und der Beschäftigung im Bereich Kinderbetreuung ist weniger ausgeprägt als bei der Verwendung des *Anteils* der erwerbstätigen Mütter. Aus diesem Grund verwenden wir in der Analyse den Anteil und nicht die absolute Zahl.

sind, ist es schwierig, mithilfe der Daten *kausale Wirkungen* zu identifizieren. Deshalb beschränkt sich die Analyse in der Folge auf *rein deskriptive Zusammenhänge*, welche mittels Korrelationskennzahlen bestimmt werden.

Methodisches Vorgehen

Das hier verwendete Korrelationskennzahl misst, wie gut sich der Zusammenhang zwischen der Beschäftigung im Sozialbereich und einer erklärenden Variable im Beobachtungszeitraum durch eine gerade Linie beschreiben lässt.⁴⁰ Liegen alle Werte auf einer Linie, so besteht ein „perfekter“ Zusammenhang und das Mass nimmt den Wert eins an. Je grösser die Abweichungen, desto ungenauer der Zusammenhang und desto tiefer der Wert. Der ermittelte Wert befindet sich immer im Intervall von null bis eins und zeigt die *Stärke des Zusammenhangs*.

Datengrundlage

Die verlässlichste Grundlage für die Beschäftigung im Sozialbereich bilden BZ und STATENT, welche wir im Niveau bereits miteinander harmonisiert haben (siehe Kapitel 3.1.1). Diese Daten stehen nur für die Jahre 1995, 2001, 2005, 2008, 2011–2013 zur Verfügung, sind jedoch nach Branche differenzierbar.

Für die Erklärungsfaktoren werden nur *jährlich* (oder häufiger) verfügbare Daten in Betracht gezogen. Zudem müssen die Daten über einen genügend langen Zeitraum (mind. 1995 bis 2013) vorhanden sein. Tabelle 10 zeigt eine Übersicht der in Frage kommenden Variablen und ihre Verfügbarkeit in offiziellen Statistiken.

Tabelle 10: Datenquellen zu Erklärungsfaktoren

Variable	Verfügbarer Zeitraum	Quelle
Bevölkerungsgrösse nach Alter	1992–2014	STAT-POP, BFS
Anzahl IV-Bezüger/innen	1994–2014	IV-Statistik, BSV
Anzahl EL-Bezüger/innen	1993–2014	EL-Statistik, BSV
Erwerbsquote von Müttern	1991–2015	SAKE, BFS
Haushaltsgrösse	1991–2015	SAKE, BFS
Registrierte Arbeitslose	1993–2015	amstat.ch, SECO
Stellensuchende	1993–2015	amstat.ch, SECO
Reales BIP pro Kopf	1990–2013	VGR, BFS

Daten zu Sozialhilfebezüger/innen und Pflegebedürftigen konnten wegen des geringen Zeitraums der Daten nicht miteinbezogen werden.

⁴⁰ Das Korrelationsmass entspricht der quadrierten Korrelation zwischen y und \hat{y} , wobei \hat{y} die gefitteten Werte der Regression von y auf die erklärende Variable darstellen.

Die Analyse wird auf *gesamtschweizerischer Ebene* durchgeführt. Eine Analyse auf Ebene der Kantone wurde für die vorliegende Studie geprüft, hat sich aber aus den folgenden Gründen als nicht praktikabel erwiesen: Erstens können einige erklärende Variablen (Haushaltsgrösse, Erwerbsquote von Müttern) für Kantone nicht mit ausreichender statistischer Präzision berechnet werden. Zweitens sind andere Variablen nach Kanton nur für einen kürzeren Zeitraum vorhanden (BIP pro Kopf, EL-Bezüger/innen).

Hingegen erlauben es die Daten zur Beschäftigung, die Analyse *separat für einzelne Branchen des Sozialbereichs* vorzunehmen.

3.3.4. Ergebnisse

Die berechneten Korrelationen zwischen der Beschäftigung und den erklärenden Variablen sind für die einzelnen Branchen und für den gesamten Sozialbereich (letzte Spalte) in Tabelle 11 dargestellt. Die Beschäftigung bezieht sich jeweils auf die Anzahl VZÄ.

Tabelle 11: Korrelationsmass zwischen VZÄ im Sozialbereich und erklärenden Variablen

Erklärungsfaktoren	Sozialbereich Verwaltung	Pflege- und Altersheime	Inst. für Beh., Suchtkr. und psy.soz. Fälle	Sonstige Heime	Betreuung Ältere u. Behinderte	Tagesbetreuung von Kindern	Wohlfahrtspflege u. sonstiges Sozialwesen	Gesamter Sozialbereich
Bevölkerung	0.89	0.94	0.93	0.90	0.02	1.00	0.99	0.98
Bevölkerung >64jährig	0.87	0.94	0.94	0.89	0.03	0.99	0.98	0.98
Bevölkerung >80jährig	0.88	0.95	0.93	0.89	0.02	0.99	0.99	0.99
EL-Bezüger/innen	0.82	0.98	0.95	0.84	0.01	0.98	0.98	0.99
IV-Bezüger/innen	0.15	0.64	0.59	0.20	0.02	0.40	0.46	0.53
Erwerbsquote Mütter	0.50	0.92	0.94	0.63	0.00	0.81	0.82	0.88
Haushaltsgrösse	0.00	0.30	0.29	0.02	0.08	0.11	0.14	0.21
Arbeitslose	0.09	0.00	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00
Stellensuchende	0.18	0.10	0.05	0.07	0.01	0.09	0.12	0.10
reales BIP/Einwohner	0.57	0.96	0.93	0.69	0.00	0.85	0.88	0.92

Anmerkungen: die Schattierungen beziehen sich auf das oberste, zweitoberste und drittoberste Quintil aller Werte.

Über alle Branchen gesehen, ist die Grösse der gesamten Bevölkerung (ständige Wohnbevölkerung) sowie der älteren Bevölkerung deutlich korreliert mit der Beschäftigung im Sozialbereich. Dies lässt sich so interpretieren, dass die Beschäfti-

gungsentwicklung im Sozialbereich proportional zur Bevölkerungsentwicklung verläuft. Sehr ähnlich verhält es sich bei der Variable der EL-Bezüger/innen. Auch die Entwicklung der Erwerbsquote der Mütter und das reale BIP pro Kopf weisen starke Zusammenhänge zur Beschäftigungsentwicklung auf. Letzteres Resultat ist konsistent mit der These, dass eine steigende Wirtschaftsleistung das öffentliche Angebot von sozialen Dienstleistungen verbessert bzw. eine höhere private Nachfrage ermöglicht. Demgegenüber sind die Anzahl IV-Bezüger, die Haushaltsgrösse, und die Arbeitsmarktindikatoren deutlich weniger stark mit der Beschäftigung im Sozialbereich korreliert. Bei letzteren liegt der Grund darin, dass die Anzahl Arbeitslose/Stellensuchende stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen sind, während die Beschäftigung im Sozialbereich nicht (merklich) von konjunkturellen Faktoren abhängt.

Beim Vergleich der einzelnen Branchen fällt auf, dass die Beschäftigung im Bereich „Betreuung Ältere und Behinderte“ praktisch mit keinem der Erklärungsfaktoren korreliert. Dies ist deshalb, weil sich der Beschäftigungsverlauf in dieser Branche als sehr unstetig präsentiert.⁴¹

Die Korrelation zwischen der Erwerbsquote der Mütter und der Beschäftigung im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder ist intuitiv nachvollziehbar. Die Ergebnisse in Tabelle 11 machen aber auch nochmals deutlich, dass die *Korrelationen* nicht zwingend einem *Wirkungszusammenhang* entsprechen: Der sehr hohe Wert für die Korrelation zwischen Erwerbsquote von Müttern und dem Bereich „Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle“ kann intuitiv nicht ohne weiteres durch eine Wirkung begründet werden. Die hohe Korrelation kann zustande kommen, weil sowohl die Beschäftigung in diesem Teil der Sozialbranche als auch die Erwerbsquote von Müttern durch gemeinsame *dritte Faktoren* (z.B. Einkommen, gesellschaftlicher Wandel) beeinflusst werden oder weil sie unabhängig voneinander *zufällig* einem ähnlichen *Zeittrend* unterliegen. Es ist aber auch eine kausale Erklärung der Korrelation zwischen der Erwerbstätigkeit der Mütter und der Beschäftigung in „Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle“ und der Beschäftigung im Sozialbereich *insgesamt* denkbar: So könnte es sein, dass Mütter / Frauen mit zunehmender Erwerbstätigkeit weniger Beiträge zur Pflege von älteren Angehörigen und aus anderen Gründen zu betreuenden Angehörigen (Behinderte, Suchtkranke, psychisch-soziale Fälle) leisten können und daher diese Arbeit zunehmend an Institutionen des Sozialbereichs übertragen wird.

⁴¹ Die Gründe für den unstetigen Verlauf in dieser Branche sind unklar.

Obwohl Korrelationen durchaus ohne jegliche Kausalität auftreten können, ist der Umkehrschluss unwahrscheinlich: Besteht eine kausale Wirkung einer erklärenden Variable auf die Beschäftigung, so ist auch eine gewisse Korrelation zwischen den beiden Grössen zu erwarten. Somit lässt sich festhalten, dass kausale Zusammenhänge in Tabelle 11 in denjenigen Fällen *möglich* sind, bei denen auch gewisse Korrelationen sichtbar sind.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass klare Aussagen zu den Treibern des Beschäftigungswachstums auf Grundlage der Analyse von Korrelationen kaum möglich sind. Dennoch ergeben sich gewisse *Hinweise* zu möglichen Erklärungen für das Beschäftigungswachstum. Alles in allem zeigt sich, dass die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich vor allem gut mit dem Bevölkerungswachstum und der Wirtschaftsleistung pro Kopf beschrieben werden kann.

3.4. Beschäftigungsszenarien

In diesem Abschnitt werden verschiedene Szenarien für die zukünftige Entwicklung der Beschäftigung im Sozialbereich bis zum Jahr 2030 erstellt. Bei der Formulierung von Szenarien ergeben sich zwei Möglichkeiten:

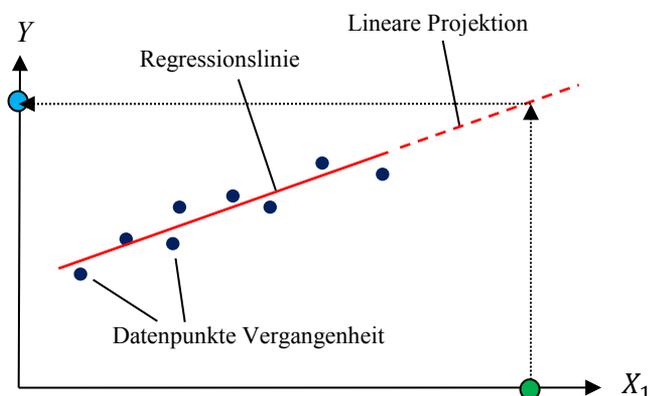
- *Direkte Methode*: Es werden ad-hoc Annahmen über die zukünftigen *Wachstumsraten* der Beschäftigung im Sozialbereich getroffen. Die Beschäftigungsszenarien basieren direkt auf einer Fortschreibung der heutigen Beschäftigung mit diesen Wachstumsraten.
- *Indirekte Methode*: Es werden Annahmen zur zukünftigen Entwicklung gewisser Erklärungsfaktoren getroffen, welche mit der Beschäftigung im Sozialbereich im Zusammenhang stehen. Der empirische Zusammenhang in der Vergangenheit wird dabei verwendet, um die zukünftige Beschäftigung im Sozialbereich mithilfe des Szenarios für die erklärende Variable herzu-leiten.

In dieser Studie verwenden wir die *indirekte* Methode. Der Vorteil ist, dass eine sinnvolle Formulierung von Szenarien für gewisse erklärende Faktoren (z.B. die Bevölkerung) einfacher ist als die direkte Formulierung von Szenarien für die Zielgrösse (d.h. die Beschäftigung im Sozialbereich). Es ist hervorzuheben, dass *keine kausale Wirkung* der erklärenden Variablen auf die Beschäftigung vorliegen muss; es muss jedoch eine *zeitlich stabile Korrelation* zwischen den beiden Grössen bestehen. Folglich sollte das Ergebnis dieser Methode im Allgemeinen nicht als Prognose sondern als *Projektion* verstanden werden.

3.4.1. Die lineare Projektionsmethode

Die hier verwendete Projektionsmethode basiert auf einem einfachen Prinzip. Die Beschäftigung im Sozialwesen, die Zielgröße, sei mit Y bezeichnet. Angenommen wir verfügen über eine erklärende Variable X , z.B. die Bevölkerungsgröße. Die Datenpunkte aus den vergangenen Jahren werden verwendet, um den Zusammenhang zwischen Y und X mit einem Streudiagramm zu ermitteln, siehe Abbildung 19. Mit der OLS-Methode wird eine Regressionslinie (rote Linie) berechnet. Der Steigungskoeffizient der Regression wird nun verwendet, um die Linie für Werte von X zu projizieren, für die keine Daten beobachtet werden (rot-gestrichelte Linie). Gegeben ein Szenario für die Variable X für ein bestimmtes Jahr in der Zukunft (grüner Punkt=Wert von X), kann eine Projektion der Variable Y für das gleiche Jahre erstellt werden (blauer Punkt=Wert von Y).

Abbildung 19: Lineare Projektion



Aus Abbildung 19 wird sofort klar, dass eine lineare Projektion umso plausiblere Werte generiert, je näher die Datenpunkte auf einer geraden Linie zu liegen kommen.

3.4.2. Vorteile und Grenzen der Methode

Die lineare Projektionsmethode hat den Vorteil, dass sie einfach verständlich und leicht zu implementieren ist und dass die Resultate klar interpretiert und gut nachvollzogen werden können. Zudem ist die Methode auch bei geringen Datenmengen – wie im vorliegenden Fall – anwendbar. Der gewichtige Nachteil besteht darin, dass es sich um ein rein mechanisches Vorgehen handelt: Auch beim Vorliegen einer starken Korrelation bleibt es unklar, ob ein struktureller Zusammenhang zwischen den Variablen besteht. Wenn der lineare Zusammenhang in der Vergangenheit rein zufällig zustande kommt, liefert die Projektion keine sinnvollen Ergebnisse. Diese

Gefahr ist dann besonders gross, wenn die beobachteten Datenreihen relativ kurz sind.

3.4.3. Erklärungsfaktoren

Eignungskriterien für Erklärungsfaktoren

Aus praktischer Sicht stellt sich natürlich die Frage, welche Erklärungsfaktoren für die Projektion der Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich in Frage kommen. Folgende Kriterien sind zu berücksichtigen:

- *Linearer statistischer Zusammenhang*: Zwischen der Zielgrösse und der erklärenden Variable sollte im Streudiagramm ein systematischer Zusammenhang ersichtlich sein, der möglichst linear ist. Obwohl nichtlineare Projektionen technisch möglich sind, gehen diese mit grosser Unsicherheit einher. Je ausgeprägter der lineare Zusammenhang in der Vergangenheit, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieser zeitlich stabil ist und auch in der Zukunft noch gelten wird.
- *Inhaltlicher Zusammenhang*: Aus theoretischer Sicht sollte ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen der erklärenden Variable und der Zielgrösse bestehen. Mit diesem Kriterium wird die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass eine erklärende Variable verwendet wird, die nur rein zufällig mit der Zielgrösse korreliert ist.
- *Zukunftsszenario*: Für die Erklärungsfaktoren muss ein Zukunftsszenario vorliegen oder formuliert werden, das als Berechnungsgrundlage für die Projektion der Zielgrösse verwendet werden kann.
- *Datenverfügbarkeit*: Erklärungsfaktoren müssen für einen genügend langen Beobachtungszeitraum in guter Datenqualität zur Verfügung stehen, um die Regressionslinie zu schätzen.

Grundsätzlich sollten nur erklärende Variablen in Betracht gezogen werden, welche nicht kurzfristig von politischen Entscheidungen beeinflusst werden, sondern solche, die längerfristigen sozio-ökonomischen Entwicklungen unterliegen.

Auswahl möglicher Variablen

Anhand der definierten Kriterien kommen in erster Linie die *Szenarien des BFS zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung* in Frage, welche sowohl die Bevölkerungsgrösse als auch die Altersstruktur abbilden. Die aktuellsten Szenarien wurden im Juni 2015 publiziert. Folgende Variablen können im Prinzip berücksichtigt werden:

- Die Bevölkerungsgrösse (ständige Wohnbevölkerung)

- Die Bevölkerungsgrösse einer bestimmten Altersgruppe

Weiter berücksichtigen wir die *Erwerbsbeteiligung von Müttern* mit Kindern unter 6 Jahren im selben Haushalt gemäss SAKE und das *reale BIP pro Kopf*. Da keine langfristigen Zukunftsszenarien für diese beiden Grössen vorliegen, werden diese auf einer ad-hoc-Grundlage erstellt.

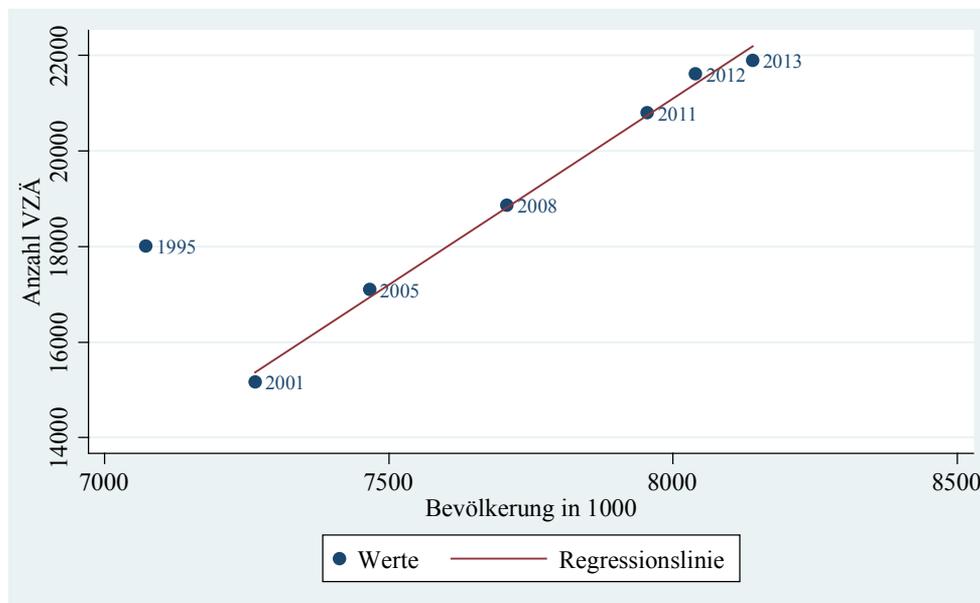
Weitere Variablen wurden auf ihre Eignung geprüft, können aber für eine verlässliche Projektion nicht berücksichtigt werden. Ein Grund liegt darin, dass kein stabiler linearer Zusammenhang zur Beschäftigung der Branchen im Sozialbereich ermittelt wurde, wie z.B. bei der Anzahl Arbeitslose/Stellensuchende oder der Haushaltsgrösse (vgl. 3.3.4). Zudem erscheint es bei gewissen Variablen schwierig, ein plausibles Szenario zu definieren, weil der Verlauf teilweise stark von politischen Reformen beeinflusst werden kann (z.B. Anzahl EL- oder IV-Bezüger/innen).

Tabelle 12 zeigt für jede Branche des Sozialbereichs, welche erklärenden Variablen für die Projektion der Beschäftigung verwendet werden. In den meisten Branchen besteht ein relativ deutlicher Zusammenhang zwischen der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz und der vollzeitäquivalenten Beschäftigung im Sozialbereich, wie Abbildung 20 für den Sozialbereich der öffentlichen Verwaltung beispielhaft aufzeigt. In einigen Branchen ist ein linearer Zusammenhang nur für einen Teil des Beobachtungszeitraums sichtbar. In Abbildung 20 ist das Jahr 1995 ein deutlicher Ausreisser, wobei die Gründe dafür unklar sind. In solchen Situationen ist eine lineare Projektion nur bedingt geeignet: Wenn extreme Datenpunkte am Anfang der Zeitreihe beibehalten werden, entspricht die lineare Projektion nicht der aktuellsten Entwicklung; wenn sie mechanisch weggelassen werden, entsteht die Gefahr, dass die Ergebnisse an Stabilität einbüßen. Da wir die jüngsten Daten (STATENT) als verlässlicher einschätzen als die älteren Daten (BZ), schränken wir den Zeitraum zu Beginn der Zeitreihe im Fall von Ausreissern ein, wie in der letzten Spalte in Tabelle 12 ersichtlich ist. Für die Branche „Betreuung Ältere und Behinderte“ ist die beobachtete Entwicklung sehr unstetig, so dass hier nur ein Zeittrend berücksichtigt wird.

Tabelle 12: Variablen für lineare Projektion

Branche/Bereich	Variable	Zeitraum
Sozialbereich Verwaltung	Gesamtbevölkerung	2001-2013
Alters- und Pflegeheime	Bevölkerung der über 80-Jährigen	1995-2013
	Reales BIP pro Kopf	1995-2013
Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle	Gesamtbevölkerung	2001-2013
	Bevölkerung der über 64-Jährigen	2001-2013
Sonstige Heime	Gesamtbevölkerung	2008-2013
Betreuung Ältere und Behinderte	Zeittrend	1995-2013
Tagesbetreuung von Kindern	Gesamtbevölkerung,	1995-2013
	Erwerbsquote von Müttern	2001-2013
Wohlfahrtspflege und sonstiges Sozialwesen	Gesamtbevölkerung	1995-2013

Abbildung 20: Zusammenhang Beschäftigung und Bevölkerung, Sozialbereich Verwaltung



Definition von Szenarien

Grundsätzlich ist es von Interesse zu untersuchen, wie sich die Beschäftigung im Sozialbereich unter *mehreren* Szenarien in Bezug auf die Erklärungsfaktoren entwickeln würde. Für die Bevölkerungsentwicklung berücksichtigen wir folgende Szenarien des BFS:

- Referenzszenario oder mittleres Szenario (A-00-2015)

- Hohes Szenario (B-00-2015): beruht auf Hypothesen, welche das Bevölkerungswachstum begünstigen, wie z.B. stärkere Einwanderung, höhere Lebenserwartung, steigende Geburtenzahlen.
- Tiefes Szenario (C-00-2015): beruht auf Hypothesen, welche das Bevölkerungswachstum dämpfen.

Die Erwerbsquote von Müttern (Altersgruppe 20 bis 50) mit Kindern unter 6 Jahren lag im Jahr 2014 bei 73.9%. Unter Einbezug der bisherigen Entwicklung und auf Basis eigener Plausibilitätsüberlegungen definieren wir folgende Szenarien:

- Mittleres Szenario: die Erwerbsquote steigt bis 2030 mit leicht abnehmenden Zuwachsraten auf 77.8%.
- Hohes Szenario: die Erwerbsquote steigt bis 2030 mit ca. gleichbleibenden Zuwachsraten auf 80%.
- Tiefes Szenario: die Erwerbsquote steigt bis 2030 mit sinkenden Zuwachsraten auf 75.7%.

Das reale BIP pro Kopf zu Preisen von 2010 lag im Jahr 2014 bei rund 70'000 Franken und das mittlere jährliche Wachstum im Zeitraum 1990–2014 betrug 0.8%. Auf dieser Grundlage definieren wir folgende Szenarien in Bezug auf die jährliche Wachstumsrate bis zum Jahr 2030:

- Mittleres Szenario: 0.8% (gleiches mittleres Wachstum wie bisher)
- Hohes Szenario: 1.2%
- Tiefes Szenario: 0.4%

Das hohe/tiefe Szenario unterscheidet sich deutlich vom mittleren Szenario, so dass die Auswirkungen in den Ergebnissen sichtbar gemacht werden können.

3.4.4. Schätzung der Zusammenhänge

Wie wir in 3.4.1 erläutert haben, wird der empirische Zusammenhang zwischen der vollzeitäquivalenten Beschäftigung im Sozialbereich und den erklärenden Variablen mithilfe einer linearen Regression ermittelt. Die geschätzten *Steigungskoeffizienten* sind in der letzten Spalte in Tabelle 13 dargestellt. Zur besseren Lesbarkeit wurden Bevölkerungsgrößen in den Schätzungen jeweils in Tausend ausgedrückt. Zur Interpretation der Koeffizienten machen wir ein paar Beispiele:

- Ein Anstieg der Gesamtbevölkerung (ständige Wohnbevölkerung) von 1000 Personen geht mit 7.8 zusätzlichen VZÄ im Sozialbereich der öffentlichen Verwaltung einher.
- Eine Zunahme der Bevölkerung über 80 Jahre von 1000 Personen geht im Schnitt mit 257 zusätzlichen VZÄ in Alters- und Pflegeheimen einher.

- Eine Zunahme des realen BIP pro Kopf um 1000 Franken geht im Schnitt mit zusätzlichen 2480 ($=2.48 \cdot 1000$) VZÄ in Alters- und Pflegeheimen einher.
- Mit jedem Jahr steigt die Beschäftigung bei der Betreuung von Älteren und Behinderten um 8 VZÄ. Die Beschäftigung bleibt somit beinahe konstant.
- Eine Erhöhung der Erwerbsquote von Müttern mit Kindern unter 6 Jahren von 1 Prozentpunkt geht mit zusätzlichen 1774 VZÄ im Bereich Kinderbetreuung einher.

Tabelle 13: Steigungskoeffizienten der linearen Projektion

Branche/Bereich	Variable	Steigungskoeff.
Sozialbereich Verwaltung	Gesamtbevölkerung	7.80
Alters- und Pflegeheime	Bevölkerung der über 80-Jährigen	256.81
	Reales BIP pro Kopf	2.48
Institutionen für Behind., Suchtkr. und psychosoz. Fälle	Gesamtbevölkerung	11.81
	Bevölkerung der über 64-Jährigen	32.75
Sonstige Heime	Gesamtbevölkerung	1.27
Betreuung Ältere und Behinderte	Zeittrend	8.36
Tagesbetreuung von Kindern	Gesamtbevölkerung	15.70
	Erwerbsquote von Müttern	1773.80
Wohlfahrtspflege und sonstiges Sozialwesen	Gesamtbevölkerung	13.60

Die Formulierung „geht einher mit“ anstelle von „führt zu“ soll dabei nochmals die Tatsache hervorheben, dass es sich um *deskriptive Zusammenhänge* und nicht um kausale Effekte handelt.

3.4.5. Ergebnisse der Projektion

Nachfolgend präsentieren wir die Ergebnisse der Projektion der Beschäftigung im Sozialbereich bis zum Jahr 2030. Die Beschäftigung bezieht sich hier jeweils auf die Anzahl VZÄ, wobei die vergangene Entwicklung auf den harmonisierten Daten aus BZ (1995, 2001, 2005, 2008) und STATENT (2011–2013) beruht.

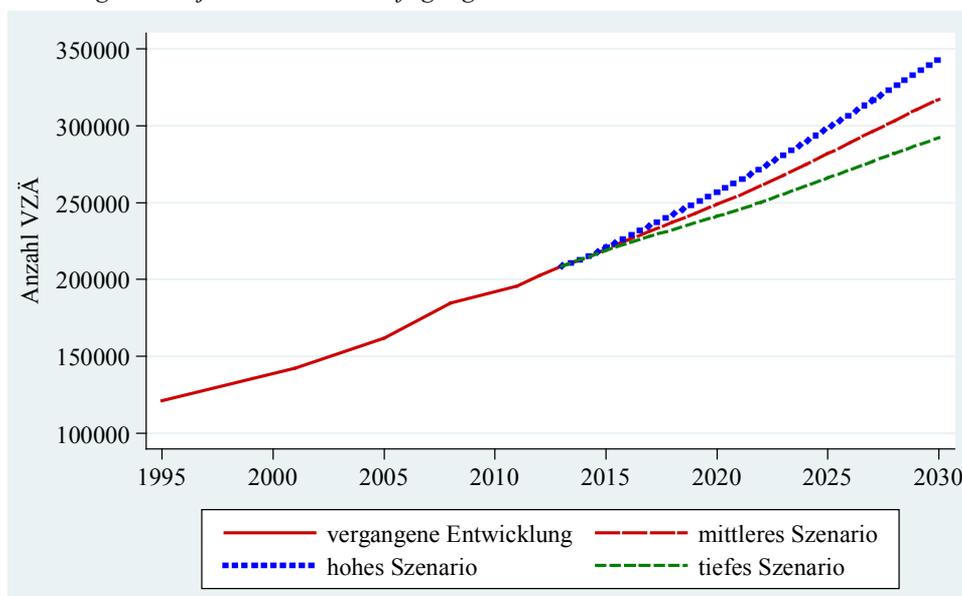
Es wird jeweils ein mittleres Szenario („Referenzszenario“) sowie ein tiefes und ein hohes Szenario ausgewiesen; diese basieren jeweils auf dem entsprechenden Szenario zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung des BFS sowie dem entsprechenden Szenario zur Erwerbsquote von Müttern und zum realen BIP pro Kopf. Wenn für eine Branche mehrere Erklärungsfaktoren zur Anwendung kommen, verwenden wir jeweils den *Durchschnitt der projizierten Werte*.

Nachfolgend stellen wir Ergebnisse der Projektionen für den gesamten Sozialbereich sowie für jede Branche grafisch dar. Im Anschluss werden die wichtigsten Eckwerte nochmals in einer Tabelle zusammengefasst.

Gesamter Sozialbereich

Abbildung 21 zeigt die Projektion der Anzahl VZÄ für den gesamten Sozialbereich. Diese ergibt sich aus der *Aggregation* der einzelnen Projektionen für die Branchen des Sozialbereichs. Im Referenzszenario steigt die Beschäftigung im Sozialbereich von 209'000 VZÄ im Jahr 2013 auf rund 317'000 VZÄ im Jahr 2030. Dies würde einem Wachstum von 52% entsprechen. Wird ein hohes Bevölkerungswachstum, ein hohes Wirtschaftswachstum sowie eine hoher Anstieg der Erwerbsquote von Müttern unterstellt, beträgt der projizierte Wert im Jahr 2030 rund 343'000 VZÄ. Im tiefen Szenario resultiert im Jahr 2030 eine Beschäftigung von 292'000.

Abbildung 21: Projektion der Beschäftigung, Gesamter Sozialbereich

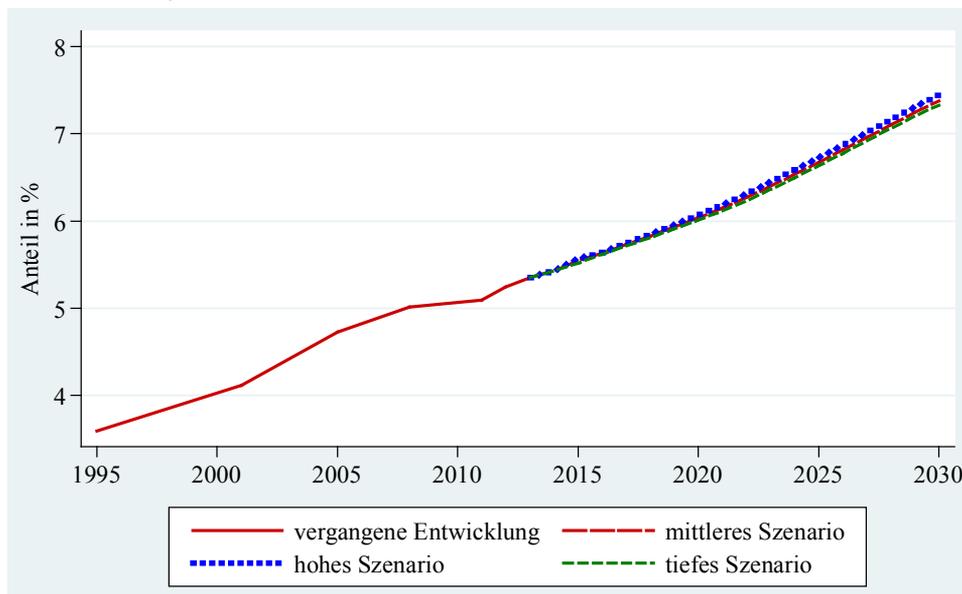


Natürlich ist auch die Frage von Interesse, wie sich der Beschäftigungsanteil des Sozialbereichs an der Gesamtwirtschaft entwickelt. Abbildung 22 zeigt unsere Projektion des Beschäftigungsanteils in VZÄ unter Berücksichtigung der BFS-Szenarien zur Entwicklung der Erwerbsbevölkerung für den Zeitraum 2015–2030.⁴² Der Anteil des Sozialbereichs von ca. 5.4% im Jahr 2013 wird gemäss Projektion

⁴² Die Szenarien der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung wurden verwendet, um die gesamtwirtschaftliche Anzahl VZÄ gemäss STATENT bis 2030 fortzuschreiben.

auf rund 7.4% im Jahr 2030 ansteigen. Zwischen den Szenarien ist praktisch keine Variation ersichtlich, was bedeutet, dass der Unterschied zwischen dem Wachstum im Zähler (VZÄ im Sozialbereich) und dem Wachstum im Nenner (VZÄ Gesamtwirtschaft) in jedem Szenario etwa gleich gross ist.

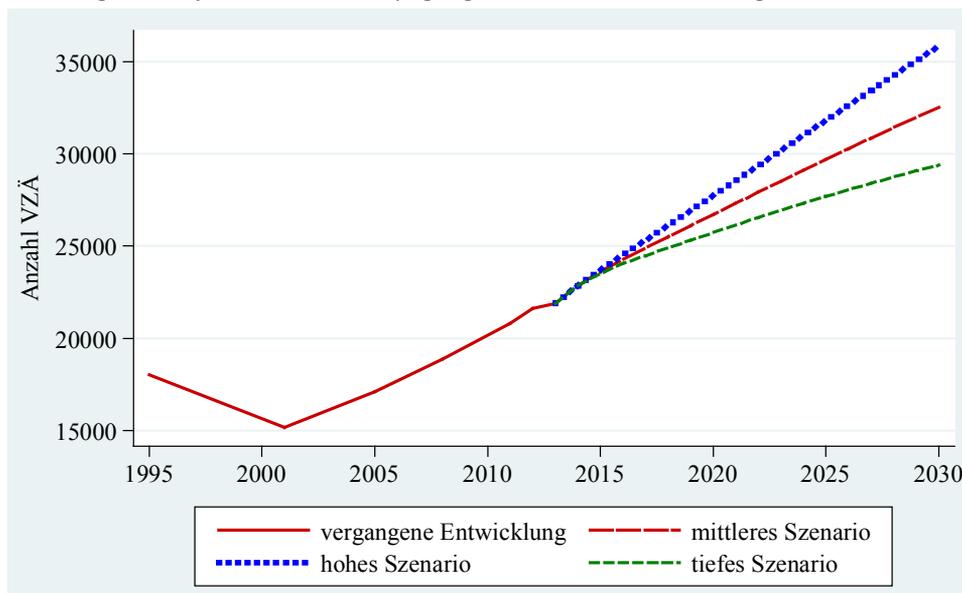
Abbildung 22: Projektion der Beschäftigung, Anteil des Sozialbereichs an der Gesamtwirtschaft



Nach Branche

In Abbildung 23 ist die Projektion der Beschäftigung im Sozialbereich der öffentlichen Verwaltung ersichtlich. Das Referenzszenario entspricht in etwa einer linearen Fortschreibung der bisherigen Entwicklung zwischen 2001 und 2013 und projiziert eine Beschäftigung von 32'500 VZÄ im Jahr 2030.

Abbildung 23: Projektion der Beschäftigung, Sozialbereich Verwaltung



Für die Branche Alters- und Pflegeheime zeigt sich ein nichtlinearer Verlauf der Projektion (vgl. Abbildung 24): Bis ca. 2022 setzt sich die bisherige Entwicklung fort und verläuft im Anschluss steiler. Im mittleren Szenario kommt die Beschäftigung im Jahr 2030 auf 132'000 zu liegen. Die Dynamik ist hier auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung zurückzuführen. Die Unterschiede im hohen und tiefen Szenario stammen hier v.a. von den Szenarien für das reale BIP pro Kopf und nicht von den Szenarien der Bevölkerungsentwicklung. Der Grund dafür ist, dass die Bevölkerungsgrösse der über 80-jährigen relativ gut vorherzusehen ist, da in dieser Altersgruppe kaum Migration stattfindet und die Zunahme der Lebenserwartung ein stetiger Prozess darstellt, der relativ zuverlässig prognostizierbar ist. Somit unterscheiden sich die verschiedenen Bevölkerungsszenarien des BFS für diese Bevölkerungsgruppe nur wenig und haben einen entsprechend geringen Einfluss auf die Beschäftigungsprojektion.

Abbildung 24: Projektion der Beschäftigung, Alters- und Pflegeheime

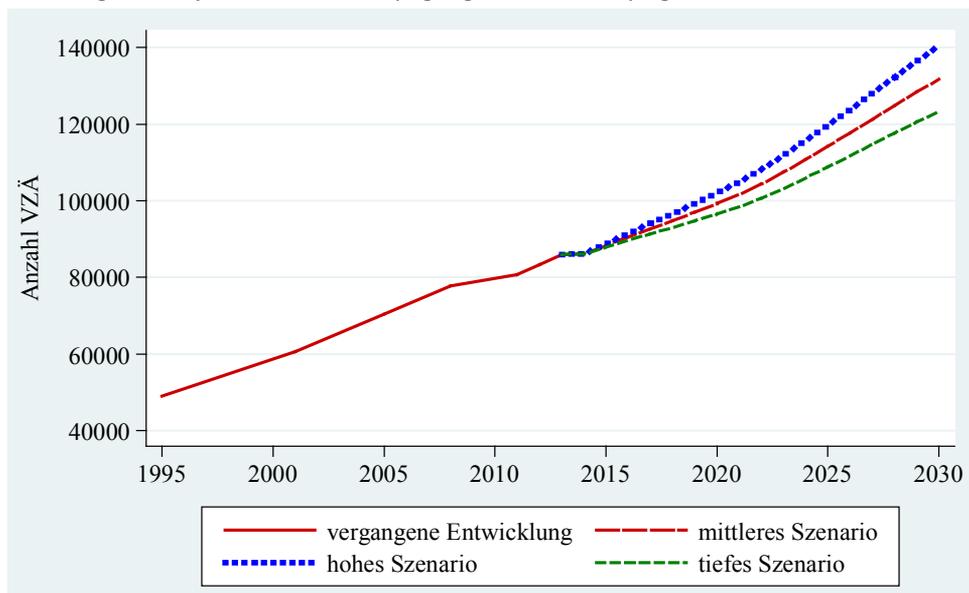


Abbildung 25 und Abbildung 26 zeigen die Resultate für die übrigen Heimkategorien des Sozialwesens. Bei den Heimen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle stellt die Projektion eine gleichförmige Fortschreibung der bisherigen Entwicklung dar: von 32'700 im Jahr 2013 auf 53'000 VZÄ im Jahr 2030. Bei den sonstigen Heimen steigt die Beschäftigung im Referenzszenario im selben Zeitraum von 8'300 auf 10'000 VZÄ.

Abbildung 25: Projektion der Beschäftigung, Heime für Beh., Suchtkr. und psy.soz. Fälle

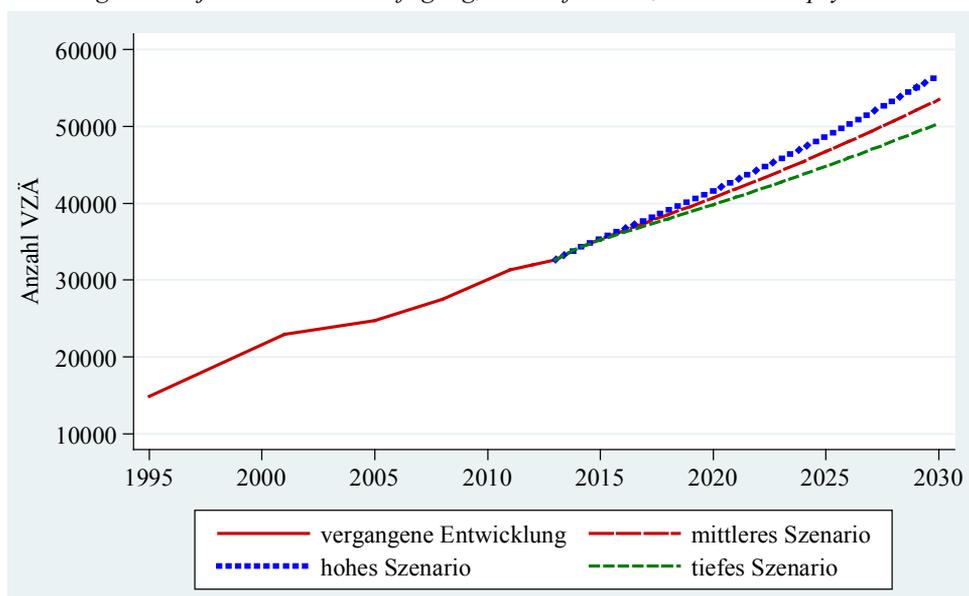
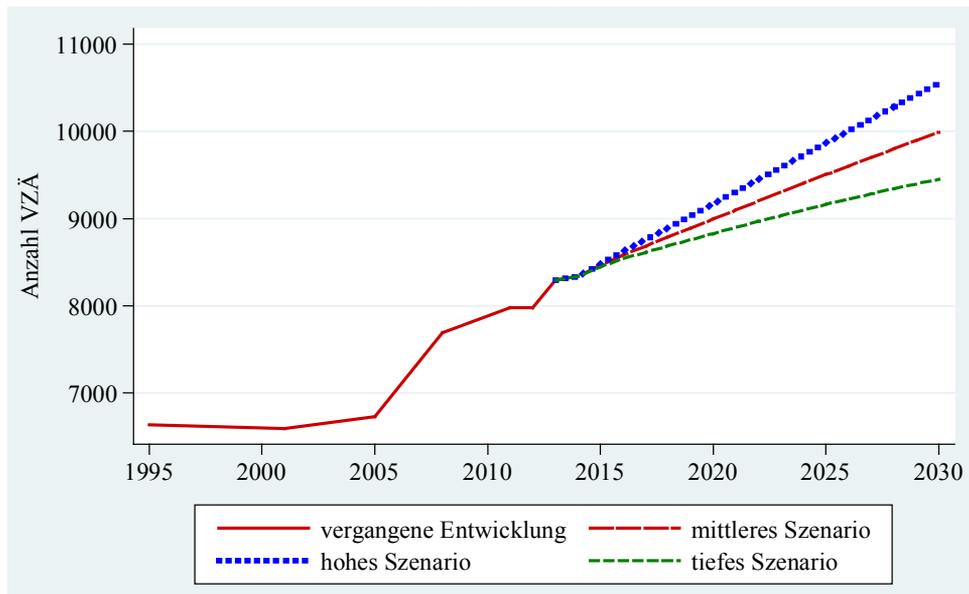
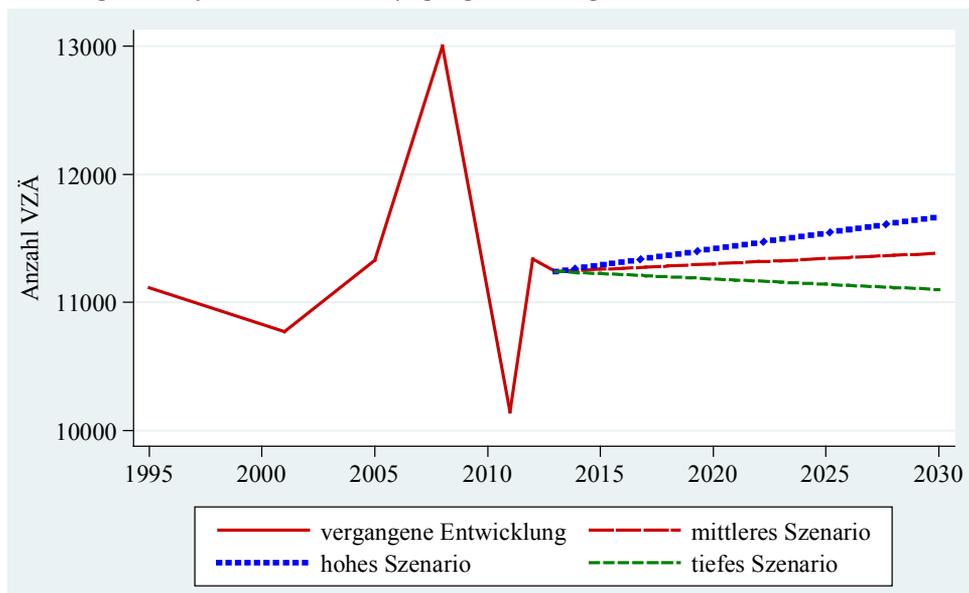


Abbildung 26: Projektion der Beschäftigung, sonstige Heime



Wie im vorherigen Abschnitt bereits angedeutet, ist der bisherige Verlauf der Beschäftigungsentwicklung in der Branche „Betreuung Ältere und Behinderte“ sehr erratisch (Abbildung 27). Es ist nicht auszuschliessen, dass die Änderungen in der Branchennomenklatur dafür verantwortlich sind; konkrete Hinweise dafür gibt es jedoch keine. Dementsprechend beruht die Projektion auf dem langfristigen Zeittrend im Zeitraum 1995–2013. Obwohl die Unsicherheit hier besonders gross erscheint, ist zu erwähnen, dass die Beschäftigung dieser Branche für den Sozialbereich als Ganzes eher unbedeutend ist.

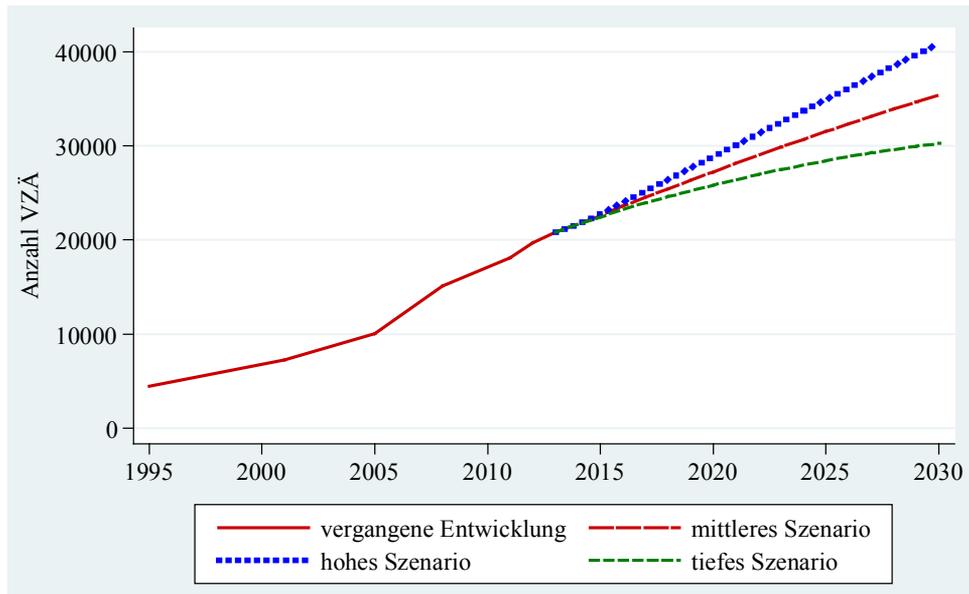
Abbildung 27: Projektion der Beschäftigung, Betreuung Ältere und Behinderte



Anmerkung: Das hohe bzw. tiefe Szenario ist definiert als mittleres Szenario ± 2 * Steigungskoeffizient.

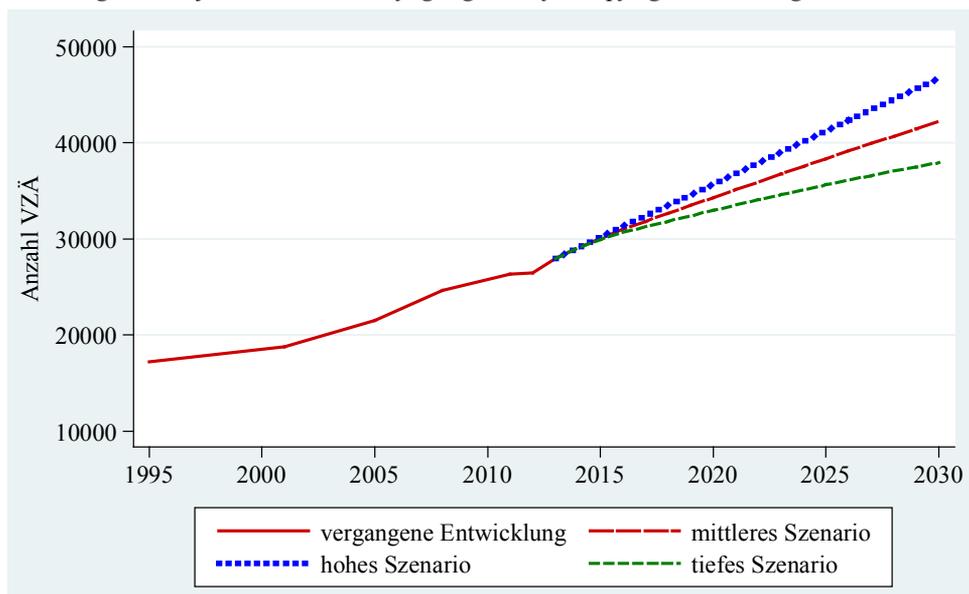
In Abbildung 28 wird die Beschäftigungsentwicklung für die Branche „Tagesbetreuung von Kindern“ dargestellt. Im Referenzszenario nimmt die Beschäftigung von 20'800 im Jahr 2013 auf 35'000 VZÄ im Jahr 2030 zu, was einem Wachstum von 71% entspricht. Die Dynamik unterscheidet sich relativ stark, je nachdem welches Szenario bzgl. Bevölkerungswachstum und Erwerbsquote von Müttern unterstellt wird. Im hohen Szenario kommt die Beschäftigung im Jahr 2030 auf rund 41'000 zu liegen, im tiefen Szenario auf 30'300.

Abbildung 28: Projektion der Beschäftigung, Tagesbetreuung von Kindern



Die Projektion für den Bereich Wohlfahrtspflege und das sonstige Sozialwesen ist in Abbildung 29 ersichtlich. Diese entspricht in etwa einer linearen Fortschreibung der bisherigen Entwicklung. Im mittleren Szenario beträgt die Beschäftigung im Jahr 2030 rund 42'000 VZÄ.

Abbildung 29: Projektion der Beschäftigung, Wohlfahrtspflege und sonstiges Sozialwesen



Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wichtigsten Zahlen der Projektionen der Beschäftigungsentwicklung werden in Tabelle 14 nochmals zusammengefasst.

Tabelle 14: Zusammenfassung der Beschäftigungsprojektionen

Branche	Szenario	2013	2030	Wachstum
Sozialbereich Verwaltung	hoch		36618	67%
	mitt	21896	33133	51%
	tief		29826	36%
Pflege- und Altersheime	hoch		140363	63%
	mitt	85990	131647	53%
	tief		123148	43%
Inst. für Beh., Suchtkr. und psychosoz. Fälle	hoch		56638	73%
	mitt	32664	53448	64%
	tief		50353	54%
Sonstige Heime	hoch		10553	27%
	mitt	8296	9987	20%
	tief		9450	14%
Betreuung Ältere u. Behinderte	hoch		11668	4%
	mitt	11242	11384	1%
	tief		11100	-1%
Tagesbetreuung von Kindern	hoch		40854	96%
	mitt	20807	35398	70%
	tief		30249	45%
Wohlfahrtspflege u. sonstiges Sozialwesen	hoch		46712	67%
	mitt	27953	42210	51%
	tief		37938	36%
Gesamter Sozialbereich	hoch		343406	64%
	mitt	208848	317207	52%
	tief		292064	40%
Anteil Sozialbereich an der Gesamtwirtschaft	hoch		7.44%	2.09 PP.
	mitt	5.35%	7.38%	2.03 PP.
	tief		7.33%	1.98 PP.

Anmerkungen: "PP." Bezeichnet die Veränderung in Prozentpunkten.

3.5. Einschätzung Fachkräftesituation

3.5.1. Ausgangslage

In den Kapiteln 3.1 und 3.2 wurden die vergangene Beschäftigungsentwicklung und die Struktur der Erwerbstätigen im Sozialbereich aufgezeigt. Im vorangehenden Kapitel 3.4 wurden unter Berücksichtigung der Resultate aus Kapitel 3.3 (Determinanten der Beschäftigungsentwicklung) Beschäftigungsszenarien für den Sozialbereich

präsentiert. Gemäss allen Szenarien ist mit einer weiteren Zunahme der vollzeitäquivalenten Beschäftigung im Sozialbereich zu rechnen. Die Frage stellt sich, welchen Einfluss die Beschäftigungsentwicklung auf die Fachkräftesituation hat bzw. haben wird. Dieser Frage gehen wir in diesem Kapitel nach.

Um die Frage nach der Fachkräftesituation zu beantworten, müssen wir eine *Berufssicht* einnehmen. Fachkräfte zeichnen sich durch bestimmte Qualifikationen aus, die sie auf dem Arbeitsmarkt anbieten. Wie die Auswertungen zur Struktur der Erwerbstätigen in Kapitel 3.2 gezeigt haben, bilden die Erwerbstätigen im Sozialbereich bezogen auf das Merkmal ausgeübter Beruf keine homogene Gruppe. Stark vertreten sind im Sozialbereich die Berufsgruppen Sozial- und Gesundheitsberufe. Aber auch andere Berufe, bspw. aus dem Bereich Administration, sind vertreten.

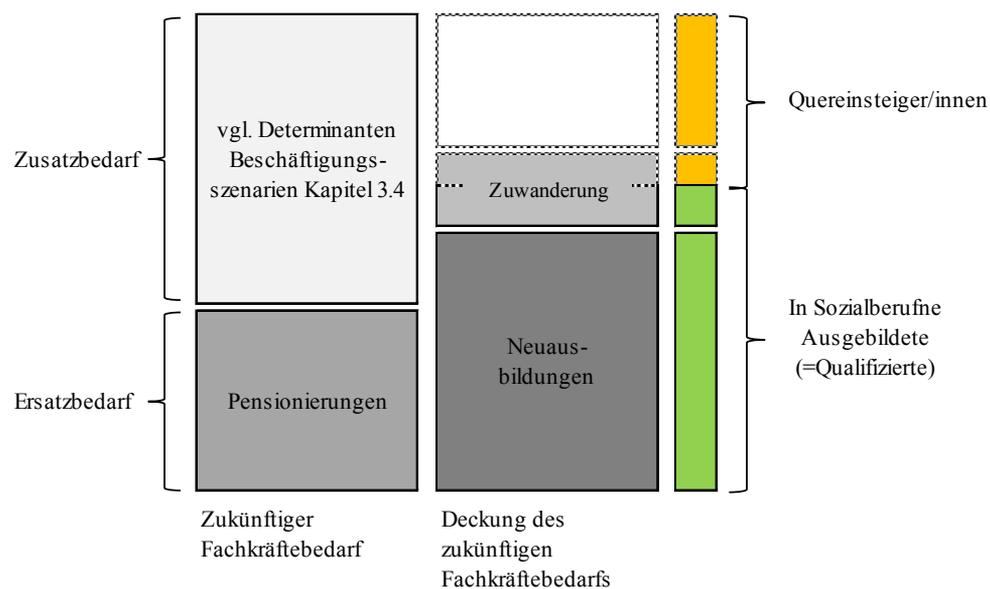
Für die Sozialberufe nehmen wir eine detaillierte Einschätzung der Fachkräftesituation vor. Für die anderen Berufsgruppen nehmen wir Bezug auf bestehende Studien. In Bezug auf die Branche legen wir den Fokus auf den Sozialbereich. Abbildung 1 (Kapitel 2.2) veranschaulicht die Abgrenzungen im Bild: Die Erwerbstätigen der Sozialberufe setzen sich aus den Erwerbstätigen in Sozialberufen ausserhalb des Sozialbereichs (C) und den Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich (B) zusammen. Die folgende detaillierte Einschätzung zur Fachkräftesituation beschränkt sich somit auf die Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich (B).

Für die Einschätzung der Fachkräftesituation braucht es einerseits Informationen zum *zukünftigen Fachkräftebedarf*. Die künftige Nachfrage setzt sich dabei aus einem *Zusatzbedarf* und einem *Ersatzbedarf* zusammen (vgl. Abbildung 30). Für die Abschätzung des Zusatzbedarfs nutzen wir die Ergebnisse aus den Beschäftigungsszenarien aus dem vorangehenden Kapitel. Der Ersatzbedarf ergibt sich aus der Anzahl der Erwerbstätigen, die benötigt werden, um den Bestand der Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich auf dem heutigen Stand zu halten. Hier müssen insbesondere die Abgänge durch Pensionierungen ersetzt werden.⁴³ Andererseits sind für die Abschätzung der Fachkräftesituation auch Informationen zur *Deckung* des zukünftigen Fachkräftebedarfs notwendig. Hier stehen insbesondere Zuflüsse durch *Neuausbildungen* und die *Migration* von Fachkräften im Vordergrund. Der künftige Fachkräftebedarf kann teilweise auch durch die bessere Ausnutzung des bestehenden Fachkräftepotenzials (Arbeitspensum und Erwerbsquote) oder den Quereinstieg

⁴³ Weitere Abgänge sind durch die Aufgabe der Erwerbstätigkeit und den Wechsel in einen Beruf ausserhalb des Berufsfeldes der Sozialberufe zu erwarten. Wir berücksichtigen beide Quellen von Berufsaustritten bei der Berechnung der Eintritte durch Neuausbildungen.

von Fachkräften mit anderem Qualifikationshintergrund gedeckt werden (vgl. Abbildung 30).

Abbildung 30: Fachkräftebedarf und Bedarfsdeckung (schematische Darstellung)



Anmerkung: Abbildung in Anlehnung an B,S,S. (2015): Ausbildungsbedarf für Apothekerinnen und Apotheker, Ermittlung Ersatz- und Zusatzbedarf bis 2025.

Bei der folgenden quantitativen Abschätzung konzentrieren wir uns allerdings auf die Faktoren Neuausbildung und Zuwanderung. Der Thematik der Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger wird nachfolgend noch etwas Aufmerksamkeit geschenkt. Gemäss SAKE 2014 weisen lediglich rund 42% der Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich eine Qualifikation in einem Sozialberuf auf.⁴⁴ Die anderen Erwerbstätigen bringen eine andere Ausbildung mit und können als Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger bezeichnet werden. Diese Erwerbstätigen können sich durchaus eine Qualifikation angeeignet haben, die sie dazu qualifiziert, den entsprechenden Beruf auch auszuüben. Der eher tiefe Wert von 42% wird die Situation daher etwas überzeichnen. Dennoch kann dieses Resultat als Hinweis gedeutet werden, dass viele Stellen durch Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger besetzt werden. Hier stellt sich die Frage, ob die Deckung des Bedarfs über Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger unproblematisch ist, da die erforderlichen Qualifikationen auch Personen aus andren Berufsgruppen mitbringen, oder ob dieser Zustand vielmehr als

⁴⁴ Als Qualifikation gilt hier der von den Befragten angegebene erlernte Beruf mit der höchsten abgeschlossenen Ausbildung.

Hinweis auf einen bestehenden Fachkräftemangel gedeutet werden muss. Auf der einen Seite liefern diverse Indikatoren, die im Rahmen einer Studie von B,S,S. (2011) für den Sozialbereich berechnet wurden, Hinweise auf einen Fachkräftemangel. Die Resultate beziehen sich dabei vornehmlich auf das Jahr 2009. Auf der anderen Seite gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass gesetzliche Vorgaben zu den Ausbildungsanforderungen in einigen Teilen des Sozialbereichs die Beschäftigung von fachfremden Fachkräften ermöglichen. So bewegen sich bspw. die Vorgaben bzgl. des Anteils des ausgebildeten Personals im Bereich der Kindertagesstätten in vielen Kantonen um die 50%.⁴⁵

Bei der Quantifizierung der Deckung des Fachkräftebedarfs (vgl. Abbildung 30) werden wir uns auf diejenigen Erwerbstätigen konzentrieren, die eine Ausbildung in einem Sozialberuf mitbringen. Bei den Neuausbildungen berücksichtigen wir nur die den Sozialberufen zugrunde liegenden Ausbildungen (vgl. Tabelle 24, Anhang A.4). Bei der Migration zeigen wir auf, wie viele Zugewanderte, die einen Sozialberuf ausüben, eine entsprechende Ausbildung mitbringen.

3.5.2. Fachkräftesituation in Sozialberufen im Sozialbereich

Einleitung

Im ersten Teil dieses Kapitels werden die Grundlagen für die Einschätzung der Fachkräftesituation in Sozialberufen im Sozialbereich geschaffen. Zuerst werden Zusatz- und Ersatzbedarf bestimmt. Anschliessend werden die Zahlen zu den Berufseintritten und zur Migration ermittelt. Im Anschluss wird abgeschätzt, inwiefern der künftige Bedarf gedeckt werden kann. Die Einschätzung wird für den Zeithorizont 2015 bis 2024 vorgenommen.⁴⁶ Aufgrund der zahlreichen Annahmen, die wir für die Berechnungen treffen müssen, wird die Einschätzung zur Fachkräftesituation sehr grob sein und v.a. Tendenzen aufzeigen.

Zusatzbedarf

Der Zusatzbedarf an Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich wird aus den in Kapitel 3.4 dargestellten Beschäftigungsszenarien abgeleitet. Wir sind dabei folgendermassen vorgegangen:

- Die Beschäftigungsszenarien in Kapitel 3.4 beziehen sich auf die vollzeit-äquivalente Beschäftigung im Sozialbereich. Wir haben für die folgende

⁴⁵ Vgl. Ecoplan (2014) für eine Übersicht.

⁴⁶ Die Abschätzung der Berufseintritte basiert u.a. auf den Bildungsprognosen des BFS. Diese Prognose ist bis zum Jahr 2024 verfügbar.

Abschätzung Beschäftigungsszenarien auch für die *Anzahl der Beschäftigten* berechnet.

- Die Anzahl der Beschäftigten entspricht nicht notwendigerweise der Anzahl der Erwerbstätigen, da eine Erwerbstätige Person mehreren Beschäftigungen nachgehen kann. Gemäss SAKE beträgt die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahr 2013 im Sozialbereich rund 294'000. Die Beschäftigung beläuft sich im selben Jahr gemäss STATENT auf rund 313'000 Personen. Das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Beschäftigten beträgt somit rund 91%. Wir rechnen die Beschäftigtenzahlen für alle betrachteten Jahre mit dieser Verhältniszahl in Erwerbstätige um.
- Nicht alle Erwerbstätigen im Sozialbereich üben einen Sozialberuf aus. Gemäss SAKE 2014 beträgt der Anteil der Erwerbstätigen mit Sozialberuf im Sozialbereich an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Sozialbereich rund 26% (vgl. Abbildung 13). Wir bestimmen mit Hilfe dieses Anteilswertes für alle betrachteten Jahre die Anzahl der Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich.⁴⁷

Ersatzbedarf

Für die Bestimmung des künftigen Bedarfs an Fachkräften ist neben dem Zusatzbedarf auch der Ersatzbedarf zu berücksichtigen. Der Ersatzbedarf ergibt sich durch die Anzahl der Pensionierungen. Gemäss SAKE 2014 beträgt die Anzahl der Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich im Alter zwischen 55 und 64 Jahren rund 12'450 Personen. In den folgenden 10 Jahren (2015-2024) ist demnach mit durchschnittlich 1'245 Pensionierungen pro Jahr zu rechnen.⁴⁸

Deckung Bedarf: Migration

Für die Abschätzung der Zuwanderung wird auf der Grundlage der SAKE 2014 der durchschnittliche Anteil der in den letzten 10 Jahren zugewanderten Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich am Total der Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich abgeschätzt. Für die Berechnungen nutzen wir die Zuwanderungsquote für das Jahr 2014. Diese beträgt rund 7.6% (vgl. Berechnungen in Kapitel 3.2.2).

⁴⁷ Mögliche Anstrengungen zur Erhöhung des Anteils an qualifizierten Erwerbstätigen in Sozialberufen (im Sozialbereich) werden hier nicht berücksichtigt.

⁴⁸ Dies ist eine sehr grobe Abschätzung. Die Fallzahlen lassen eine differenziertere Auswertung nicht zu. Die Resultate wären aufgrund der tiefen Fallzahlen zu ungenau.

Die Abschätzung der Fachkräftesituation wird für die Jahre 2015 bis 2024 durchgeführt. Für diese Jahre muss die jährliche Anzahl der zugewanderten Erwerbstätigen ermittelt werden. Wir gehen dabei folgendermassen vor: Zuerst wird, analog zur Abschätzung des Zusatzbedarfs, ausgehend vom Bestand der Beschäftigten im Jahr 2024 die Anzahl der Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich bestimmt. Anschliessend wird mittels der geschätzten Zuwanderungsquote die Anzahl der in den Jahren 2015 bis 2024 zugewanderten Erwerbstätigen abgeschätzt. Auf dieser Basis wird dann die durchschnittliche Zuwanderung pro Jahr ermittelt.

Zu beachten gilt es, dass wir hier die gesamte Zuwanderung berücksichtigen, also nicht differenzieren zwischen Zuwanderern, die in einem Sozialberuf im Sozialbereich arbeiten und eine entsprechende Qualifikation mitbringen, und Zuwanderern, die in einem Sozialberuf im Sozialbereich arbeiten und eine andere („fachfremde“) Ausbildung mitbringen. Gemäss SAKE 2014 bringen rund 44% der zugewanderten Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich eine entsprechende Qualifikation mit.

Die Zuwanderungsquote spielt eine zentrale Rolle bei dieser Berechnung.⁴⁹ Weil die Entwicklung dieser Quote nur schwer abzuschätzen ist, werden zwei Szenarien gebildet. Neben dem Status Quo berücksichtigt das zweite Szenario eine Reduktion der Zuwanderung. Eine Reduktion der Zuwanderung erscheint vor dem Hintergrund der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) möglich. Das Ausmass der für dieses Szenario gewählten Reduktion der Zuwanderung leitet sich nicht von einer konkreten Umsetzung der MEI ab.

- *Migration „Status Quo“*: Der Anteil der zugewanderten Erwerbstätigen bleibt gleich, d.h. dass sich die (Netto-)Migration gemäss dem ermittelten Anteil im Gleichschritt mit der Beschäftigung bewegt.
- *Migration „Reduziert“*: Der Anteil der zugewanderten Erwerbstätigen wird halbiert. Dies bedeutet, dass die jährliche Zuwanderung nur noch halb so hoch ausfällt wie beim Szenario Migration „Status Quo“.

Deckung Bedarf: Berufseintritte

Für die Abschätzung der Berufseintritte in Sozialberufe im Sozialbereich erstellen wir eine Prognose der Absolventenzahlen (Ausbildungen gemäss Tabelle 24) und

⁴⁹ Grenzgängerinnen und Grenzgänger werden hier nicht berücksichtigt, spielen in gewissen Regionen und Berufsgruppen allerdings eine wichtige Rolle bei der Deckung des Fachkräftebedarfs (vgl. auch Fussnote 29).

berücksichtigen dabei, dass nicht alle Absolventinnen und Absolventen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, da sie in eine weiterführende Ausbildung einsteigen, nach dem Abschluss der Ausbildung nicht erwerbstätig sind oder in einem Beruf arbeiten, der nicht ihrem Qualifikationsprofil entspricht (sog. Berufswechselrinnen und -berufswechsler).⁵⁰ Im Detail gehen wir folgendermassen vor:

- Aus den Bildungsstatistiken des BFS wird die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen der für die Sozialberufe relevanten Ausbildungen nach Bildungsabschluss (Sekundarstufe II und Tertiärstufe) differenziert ausgewertet. In der Studie von B,S,S. (2011) z.H. von SAVOIRSOCIAL wurden die relevanten Ausbildungen im Sozialbereich identifiziert (vgl. Tabelle 24, Anhang 0).⁵¹
- Unter Berücksichtigung der Bildungsperspektiven des BFS werden die Absolventenzahlen in die Zukunft fortgeschrieben.⁵² Dabei wird jeweils das Referenzszenario verwendet.
- Da die Anzahl Absolventinnen und Absolventen nicht der Anzahl der Eintritte in den Arbeitsmarkt entspricht, wurden die Absolventenzahlen mittels Übertrittsquoten bereinigt. So tritt bspw. ein Teil der Absolventinnen und Absolventen der beruflichen Grundbildung nach Bildungsabschluss eine weiterführende Ausbildung an. Diese Absolventinnen und Absolventen werden entsprechend nicht als Berufseintritte gewertet.
- Weiter berücksichtigen wir, dass nicht alle potenziellen Berufseinsteigerinnen und -berufseinsteiger erwerbstätig sind oder einen Sozialberuf ausüben. Abschätzungen gemäss Strukturhebung 2013⁵³ ergeben, dass die Erwerbsquote von Personen, die eine Qualifikation in einem Sozialberuf mitbringen, in der Altersklasse der 25-29-jährigen rund 93% entspricht und dass rund 81% der Erwerbstätigen der Altersklasse der 25-29-jährigen mit einer Qualifikation in einem Sozialberuf auch einen Sozialberuf ausüben.

⁵⁰ Nicht berücksichtigen lassen sich diejenigen Personen, die nach der Erlangung einer Qualifikation in einem Sozialberuf eine Qualifikation in einem anderen Berufsfeld erlangen.

⁵¹ <http://savoirsocial.ch/savoirsocial/projekte/fachkräftesituation-sozialbereich-bericht-bss-13-01-20111.pdf>, Tabelle 2. Hinweise zur Identifikation von Ausbildungen im Sozialbereich sind allenfalls aus der Vertiefungsstudie „Fachkräfte- und Bildungsbedarf in ausgewählten Berufsfeldern des Sozialbereichs“ z.H. von SAVOIRSOCIAL enthalten.

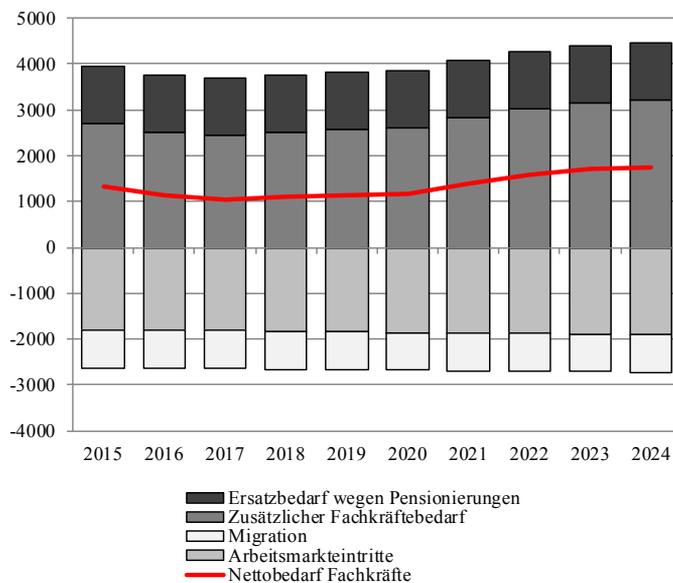
⁵² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/01.html>.

⁵³ Diese Auswertungen basieren auf der Strukturhebung 2013, da die Fallzahlen grösser und die Schätzungen somit verlässlicher sind.

Einschätzung Fachkräftebedarf

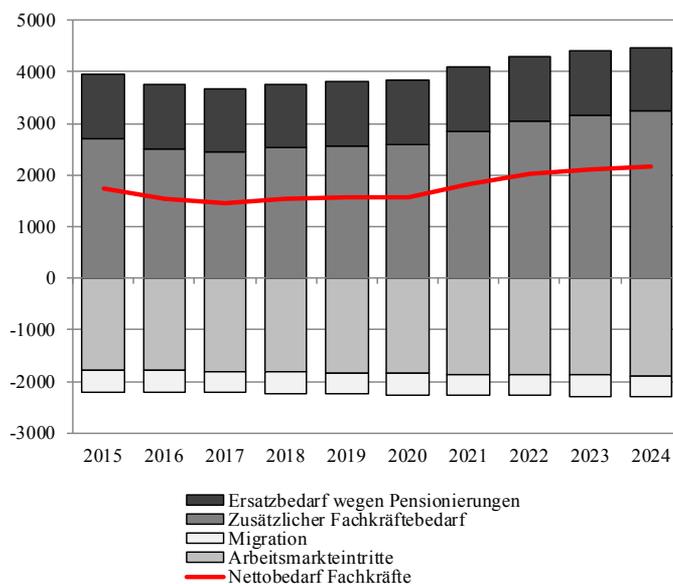
In diesem Abschnitt erfolgt die Gegenüberstellung von zukünftigem Fachkräftebedarf einerseits und der Berufseintritte sowie der Zuwanderung von Fachkräften andererseits. Abbildung 31 weist den künftigen Fachkräftebedarf (zusätzlicher Fachkräftebedarf und Ersatzbedarf wegen Pensionierungen), die Arbeitsmarkteintritte und die Zuwanderung (Szenario „Status Quo“) für die Jahre 2015 bis 2024 aus. Weiter wird der Nettobedarf an Fachkräften (= künftiger Fachkräftebedarf und Ersatzbedarf wegen Pensionierungen abzüglich Arbeitsmarkteintritte und Migration) aufgeführt (durchgezogene Linie). Abbildung 32 zeigt die Resultate unter Berücksichtigung des Migrationsszenarios „Reduziert“. Bei der Interpretation gilt es zu berücksichtigen, dass es sich hier um eine sehr grobe Einschätzung handelt, die lediglich eine Tendenz aufzuzeigen vermag.

Abbildung 31: Einschätzung Fachkräftebedarf (Migration „Status Quo“)



Quellen: SAKE 2013 & 2014 (BFS), Strukturerhebung 2013 (BFS), Beschäftigungsszenarien (vgl. Kapitel 3.4), Bildungsszenarion (BFS).

Abbildung 32: Einschätzung Fachkräftebedarf (Migration „Reduziert“)



Quellen: SAKE 2013 & 2014 (BFS), Strukturerhebung 2013 (BFS), Beschäftigungsszenarien (vgl. Kapitel 3.4), Bildungsszenario (BFS).

Die zentralen Erkenntnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Bereits heute gibt es Anzeichen, dass der Bedarf an Fachkräften nicht gedeckt werden kann (vgl. auch die einleitenden Ausführungen in Kapitel 3.5.1). Gemäss SAKE 2014 weisen lediglich rund 42% der Erwerbstätigen in Sozialberufen eine Qualifikation in einem Sozialberuf auf.
- Die Resultate in Abbildung 31 und Abbildung 32 weisen für alle betrachteten Jahre auf einen erheblichen Fachkräftebedarf hin, der über Arbeitsmarkteintritte und Migration nicht gedeckt werden kann. Im Jahr 2016 beträgt der Nettobedarf rund 1'100 Erwerbstätige. Im Jahr 2024 beläuft sich der Nettobedarf auf rund 1'750 Erwerbstätige.⁵⁴ Wie Abbildung 30 aufzeigt, müsste dieser Bedarf (wie heute) über Quereinsteierinnen und Quereinsteiger gedeckt werden.⁵⁵
- Gemäss unseren Berechnungen ist davon auszugehen, dass sich die angespannte Fachkräftesituation über die Jahre noch verstärkt. Dies v.a. nach

⁵⁴ Im Jahr 2014 betrug der Bestand an Erwerbstätigen in Sozialberufen im Sozialbereich rund 77'000.

⁵⁵ Nicht berücksichtigt werden hier allfällige Anstrengungen, den Anteil von Qualifizierten zu erhöhen.

dem Jahr 2020. Dies ist auf eine Zunahme des zusätzlichen Fachkräftebedarfs zurückzuführen.

- Wird an Stelle des mittleren Beschäftigungsszenarios das hohe bzw. das tiefe Szenario für die Berechnung des zusätzlichen Fachkräftebedarfs verwendet, erhöht bzw. reduziert sich der Nettobedarf beim Migrationsszenario „Status Quo“ um rund 40%. Beim Migrationsszenario „Reduziert“ erhöht bzw. reduziert sich der Nettobedarf um rund 30%.
- Einen erheblichen – allerdings nur schwierig abzuschätzenden – Einfluss hat die Zuwanderung. Wird davon ausgegangen, dass die Zuwanderung in Zukunft nicht mehr im heutigen Umfang möglich ist (wie das bspw. mit dem Migrationsszenario „Reduziert“ berücksichtigt wird), ist mit einer zusätzlichen Verschärfung der Fachkräftesituation zu rechnen.
- Wir haben den Fachkräftebedarf für die Sozialberufe im Sozialbereich insgesamt ermittelt. Eine Differenzierung nach spezifischen Berufen oder Berufsfeldern innerhalb der Sozialberufe haben wir nicht vorgenommen. Eine differenzierte Sichtweise nimmt die Studie „Fachkräfte- und Bildungsbedarf für soziale Berufe in ausgewählten Arbeitsfeldern des Sozialbereichs“ der Forschungsstelle IWSB ein. Sie liefert für spezifische Berufsfelder im Sozialbereich Zahlen für den Bildungsbedarf.⁵⁶

3.5.3. Einschätzung Fachkräftesituation weitere Berufe

Im vorangehenden Kapitel wurde die Fachkräftesituation für die Sozialberufe im Sozialbereich abgeschätzt. In diesem Kapitel soll das Blickfeld nun für die Fachkräftesituation in anderen Berufen im Sozialbereich geöffnet werden. Wie Abbildung 14 zeigt, sind neben den Sozialberufen auch weitere Berufsfelder im Sozialbereich vertreten. Für die folgenden Einschätzungen stützen wir uns auf B,S,S. (2014) sowie auf Lobsiger und Kägi (2016). Der erste Bericht liefert auf Basis eines Indikatorensystems eine Einschätzung zur Fachkräftesituation in verschiedenen Berufsfeldern. Der zweite Bericht zeigt die Fachkräftesituation für verschiedene Gesundheitsberufe im Gesundheitssektor auf.

Gemäss B,S,S. (2014) befinden sich von den acht in Abbildung 14 aufgeführten Berufsfeldern sechs unter den zehn am stärksten von Fachkräftemangel betroffenen Berufsfeldern (gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung). Einzig die

⁵⁶ Die Studie wurde im Auftrag von SAVOIRSICIAL erarbeitet und ist unter folgendem Link abrufbar: <http://www.savoirsocial.ch/projekte/fachkraefte/>.

Berufe des Gastgewerbes und der Hauswirtschaft sowie die Berufe der Sozial-, Geistes- und Naturwissenschaften sind weniger stark von Fachkräftemangel betroffen.⁵⁷ Die Auswertungen in [B,S,S. \(2014\)](#) beziehen sich jeweils auf das gesamte Berufsfeld, nicht nur die Berufe im Sozialbereich. Es ist aber davon auszugehen, dass der Fachkräftemangel in einem Berufsfeld grundsätzlich alle Branchen betrifft, die Arbeitskräfte aus diesem Berufsfeld nachfragen. Das Ausmass der Betroffenheit wird zwischen den Branchen möglicherweise variieren. So werden Faktoren wie die Arbeitsbedingungen (bspw. relatives Lohnniveau, Lohnentwicklung) einen Einfluss darauf haben, wie viele Fachkräfte eine Branche anziehen kann.

Besondere Beachtung verdient das Berufsfeld der Gesundheitsberufe. Gemäss [Abbildung 14](#) bilden die Gesundheitsberufe nach den Sozialberufen im Jahr 2014 mit einem Anteil von 24% an den Erwerbstätigen das zweitgrösste Berufsfeld im Sozialbereich. Gemäss [B,S,S. \(2014\)](#) handelt es sich dabei um eines der Berufsfelder, das am stärksten von Fachkräftemangel betroffen ist. Rund 5% der Erwerbstätigen in der Schweiz arbeiten in einem Gesundheitsberuf mit Verdacht auf Fachkräftemangel. Eine Auswertung der Strukturhebungen 2011-2013 (vgl. [Lobsiger und Kägi 2016](#)) zeigt ein ähnliches Bild für die Gesundheitsberufe im Gesundheitsbereich, wobei die für diese Auswertung vorgenommene Branchenabgrenzung die Pflegeheime dem Gesundheitssektor zuweist. Eine auf den Sozialbereich bezogene Einschätzung der Fachkräftesituation in Gesundheitsberufen ist uns nicht bekannt.

Die Abschätzungen zur (künftigen) Fachkräftesituation der Sozialberufe im Sozialbereich im [Kapitel 3.5.3](#) wie auch die Abschätzungen zur Fachkräftesituation in den weiteren Berufsgruppen im Sozialbereich berücksichtigen den möglichen Einfluss von technologischen Entwicklungen auf den Fachkräftebedarf nicht. Informations- und kommunikationstechnologische Innovationen (bspw. im Bereich der intelligenten Hilfsmittel) haben aber grundsätzlich das Potenzial, gewisse Tätigkeiten nicht nur zu unterstützen, sondern gänzlich durch technologische Lösungen zu ersetzen. Wie gross dieses Potenzial ist, kann aber nicht abgeschätzt werden.

3.5.4. Einordnung gesamtwirtschaftlicher Kontext

Die Beschäftigungsprojektionen aus [Kapitel 3.4](#) zeigen, dass die Beschäftigung im Sozialbereich weiter ansteigen wird. Der Anteil der Beschäftigten im Sozialbereich an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung wird sich gemäss Projektionen von

⁵⁷ Das Berufsfeld Erziehung und Fürsorge, das die Sozialberufe umfasst, ist in dieser Betrachtung ebenfalls berücksichtigt worden. In [B,S,S. \(2014\)](#) sind in diesem Berufsfeld allerdings auch die Berufe der Seelsorge integriert.

rund 5.4% im Jahr 2013 (gemessen in VZÄ, vgl. Tabelle 3) auf rund 7.4% erhöhen (vgl. Kapitel 3.4.5, Tabelle 14).⁵⁸ Die Einschätzung zur Fachkräftesituation im vorangehenden Kapitel zeigt, dass es für die zwei grössten Berufsfelder innerhalb des Sozialbereichs (Sozial- und Gesundheitsberufe) bereits heute Anzeichen für einen Fachkräftemangel gibt. Für die Sozialberufe im Sozialbereich wird sich die Fachkräftesituation gemäss unserer Abschätzung zudem noch verschärfen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was diese Entwicklungen für die Schweizer Wirtschaft / für den Arbeitsmarkt insgesamt bedeuten. Die Beantwortung dieser Frage ist schwierig, da die Entwicklung folgender Grössen kaum oder nur sehr grob abgeschätzt werden kann:

- Entwicklung des Angebots an Fachkräften (Ausbildung, Nachqualifizierung, Pensionierungen, Berufswechsel/Austritte aus der Erwerbstätigkeit vor Erreichen des Pensionsalters, Migration).
- Entwicklung der Arbeitsbedingungen (bspw. Löhne) in den Branchen, die auf den gleichen Fachkräftepool zurückgreifen.
- Entwicklung der Nachfrage anderer Branchen (bspw. Gesundheitswesen) nach Fachkräften, die eine Ausbildung in Sozial- und Gesundheitsberufen mitbringen (um nur die beiden grössten Berufsfelder zu nennen).
- Technologische Entwicklung
- Gesellschaftliche Entwicklung (bspw. Betreuungsbereitschaft und Betreuungsmöglichkeiten im privaten/familiären Bereich, vgl. auch die Ausführungen im Kapitel 3.3.1).

Unter der Annahme, dass die Nachfrage von anderen Branchen nach Fachkräften mit einem für den Sozialbereich relevanten Ausbildungshintergrund nicht abnimmt (im Gesundheitswesen wird der Bedarf tendenziell sogar zunehmen) und vorausgesetzt, dass sich die anderen Grössen nicht verändern werden, wird sich aufgrund der Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich auch die Fachkräftesituation in anderen Branchen tendenziell zuspitzen.

⁵⁸ Relevant für diese Abschätzung ist für die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich und in der Gesamtwirtschaft jeweils das mittlere Szenario.

4. Empirische Analyse der Produktivität

In diesem Kapitel wenden wir uns der Frage zu, wie sich die Produktivität im Sozialbereich entwickelt hat. Der Begriff der Produktivität bezieht sich an dieser Stelle auf das Konzept der makroökonomischen Statistik und drückt aus, wie viel Wertschöpfung pro Arbeitseinheit produziert wird. In Abschnitt 4.1 wird das allgemeine Konzept der *Arbeitsproduktivität* und die Berechnung der Statistik erläutert. Dabei analysieren wir insbesondere die Datengrundlage und das genaue Vorgehen, welche für die Berechnung der Produktivität im Schweizer Sozialwesen verwendet werden. Abschnitt 4.2 diskutiert die Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Sozialwesen anhand der verfügbaren Daten, während sich Abschnitt 4.2.3 den möglichen Gründen für das tiefe Produktivitätswachstum zuwendet. Abschliessend werden in Abschnitt 4.3 alternative produktivitätsbezogene Indikatoren für das stationäre Sozialwesen (Heime) präsentiert, welche mithilfe anderer Daten konstruiert werden und eine alternative Sicht auf die Entwicklung erlauben.

4.1. Arbeitsproduktivität in der makroökonomischen Statistik

Die Produktivität ist eine wichtige Grösse in der Analyse der volkswirtschaftlichen Entwicklung. Produktivität ist dabei als Überbegriff für verschiedene statistische Kenngrössen zu interpretieren. In der vorliegenden Analyse steht die *Arbeitsproduktivität* im Zentrum.⁵⁹

4.1.1. Interpretation und Bedeutung der Arbeitsproduktivität

Die Arbeitsproduktivität misst, wie sich die Wertschöpfung pro Arbeitsstunde entwickelt. Gemäss OECD (2001) gibt die Arbeitsproduktivität Aufschluss über die Effizienz, mit welcher der Arbeitsinput in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen einfließt. Diese Effizienz wird dabei von mehreren Faktoren beeinflusst: mehr physisches Kapital (Maschinen, Computer, Infrastruktur etc.), höheres Humankapital (Qualifikation und Fähigkeiten der Arbeitskräfte) und technologische und organisatorische Innovationen (neue Produkte, effizientere Prozesse) erhöhen die Arbeitsproduktivität über die Zeit. In der kurzen Frist spielen auch Auslastungsschwankungen der Unternehmen über den Konjunkturzyklus sowie Veränderungen in der Wettbewerbsintensität eine Rolle. Ein Nachteil der Arbeitsproduktivität als Kennzahl ist, dass sie nicht direkt aufzeigt, welchen Beitrag die genannten Faktoren zur Produktivitätsentwicklung liefern. Es ist also nicht möglich eine Aussage darüber zu treffen, wie stark z.B. die Höherqualifizierung der Arbeitskräfte allein die

⁵⁹ Andere Kenngrössen sind die Kapitalproduktivität und die Multifaktorenproduktivität.

Arbeitsproduktivität beeinflusst. Die Arbeitsproduktivität muss daher als *ganzheitliches Mass* interpretiert werden, welches das Zusammenspiel verschiedener Faktoren (physisches Kapital, Arbeitskraft und Technologie) bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen abbildet.

Nominal vs. Real

Wie in [BFS \(2015d\)](#) erläutert wird, wird in der makroökonomischen Statistik zwischen der nominalen und der realen Betrachtung der Arbeitsproduktivität unterschieden:

- Die *nominale Arbeitsproduktivität* bezieht sich auf die Wertschöpfung *in Franken* pro Arbeitseinheit. Die Wertschöpfung wird dabei zu laufenden Preisen des jeweiligen Jahres gemessen. Eine nominale Betrachtung ist sowohl über die Zeit als auch für ein bestimmtes Jahr im Querschnitt möglich.
- Die *reale Arbeitsproduktivität* zeigt die *mengenmässige* Entwicklung der Wertschöpfung pro Arbeitseinheit über die Zeit, indem der Einfluss von Preisänderungen herausgerechnet wird. Eine reale Betrachtung ist nur über die Zeit möglich.

Bei der ökonomischen Analyse der Produktivität steht die Entwicklung der *realen* Arbeitsproduktivität, welche Preiseffekte ausklammert, im Zentrum und wird allgemein als aussagekräftigeres Mass betrachtet. Dies wird damit begründet, dass reine Preissteigerungen keine Effizienzsteigerung darstellen und deshalb auszuklammern sind. *Ergänzend* kann aber auch die nominale Arbeitsproduktivität im Querschnitt betrachtet werden, um den geschaffenen Mehrwert pro Arbeitseinheit, ausgedrückt in Geldeinheiten, zwischen verschiedenen Branchen zu vergleichen. Bei der Interpretation nominaler Grössen ist allerdings eine gewisse Vorsicht angezeigt, weil diese von den Preisen abhängen, welche sich wiederum je nach Marktstruktur unterscheiden und teilweise von staatlichen Eingriffen beeinflusst werden. Eine hohe nominale Arbeitsproduktivität in einer bestimmten Branche sollte daher nicht ohne weiteres mit einer hohen Effizienz der Produktionsprozesse gleichgesetzt werden.

4.1.2. Berechnung der Arbeitsproduktivität

Eine wichtige Grundlage für die Berechnung der Arbeitsproduktivität stellt die nominale Wertschöpfung dar. Diese ergibt sich aus dem Produktionswert abzüglich der Vorleistungen gemessen in Franken des laufenden Geschäftsjahres. Der Produktionswert entspricht dabei dem Gesamtwert der produzierten Güter und Dienstleistungen innerhalb eines Jahres und die Vorleistungen entsprechen allen Vorproduk-

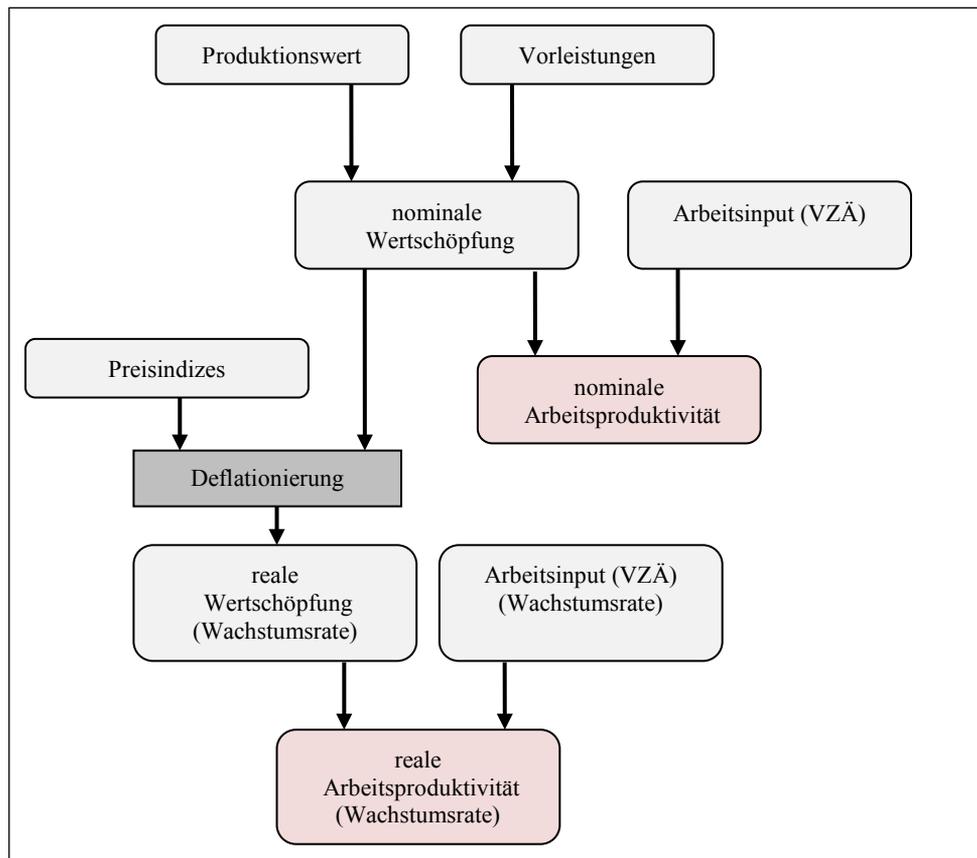
ten, welche in der Produktion verbraucht werden.⁶⁰ Setzt man die nominale Wertschöpfung ins Verhältnis zum Arbeitsinput (Arbeitsstunden oder Anzahl VZÄ), erhält man die nominale Arbeitsproduktivität, wie Abbildung 33 schematisch darstellt.

Wie Abbildung 33 zeigt, gestaltet sich die Berechnung der realen Arbeitsproduktivität schwieriger. Um die Wertschöpfungsentwicklung über die Zeit in *Mengen bzw. Volumen* von Gütern und Dienstleistungen ausdrücken zu können, wird eine Preisbereinigung (sog. Deflationierung) durchgeführt, um den Einfluss von reinen Preisänderungen herauszurechnen. Mit „reinen“ Preisänderungen sind jene gemeint, welche nicht mit den Eigenschaften oder der Qualität der Güter und Dienstleistungen im Zusammenhang stehen. Durch die Bereinigung erhält man das Wachstum der *realen Wertschöpfung*. Abschliessend wird die reale Wertschöpfungsentwicklung ins Verhältnis zur Entwicklung des Arbeitsinputs gesetzt.⁶¹ Wenn die reale Wertschöpfung prozentual stärker wächst als der Arbeitsinput, dann steigt die gemessene Arbeitsproduktivität; im umgekehrten Fall sinkt sie.

⁶⁰ Die exakte Berechnung der Grössen ist wie folgt: Der Produktionswert ergibt sich aus dem Umsatz für verkaufte Produkte und Dienstleistungen + andere Betriebseinnahmen + Wert der Lagerveränderungen + Produktionswert des eigenen Endkonsums. Die Vorleistungen ergeben sich aus dem Materialaufwand + Dienstleistungskosten für Personalverleih + Miet- und Leasingaufwand + Pachtzinsen + Lizenz- und Patentkosten + implizite Gebühren für Versicherungsprämien + Unterhalts- und Reparaturkosten. Quelle: BFS (2013, S. 12ff).

⁶¹ Es gilt: $1 + \% \Delta(\text{Arbeitsproduktivität}) = \frac{1 + \% \Delta(\text{reale Wertschöpfung})}{1 + \% \Delta(\text{Arbeitsinput})}$.

Abbildung 33: Berechnung der Arbeitsproduktivität



4.1.3. Berechnung für die Branchen der Schweiz

Aus Datenrunden berechnet das BFS die Entwicklung der Arbeitsproduktivität für einzelne Branchen (nach Aggregation BFS-50) anders als für die Gesamtwirtschaft. Im Folgenden beschränken wir uns auf die Branchenebene und fokussieren uns auf die Frage, wie die relevanten Grössen für das *Sozialwesen* (NOGA 87 und 88) berechnet werden. Für eine allgemeine Erläuterung von Daten und Methoden wird auf [BFS \(2015c\)](#) verwiesen.

Die folgenden zwei zentralen Punkte zur Produktivitätsstatistik sind deutlich hervorzuheben:

- Im Einklang mit der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) bezieht sich die Branchenabgrenzung der Produktivitätsstatistik nicht auf *Arbeitsstätten* (Betriebe), sondern auf der Haupttätigkeit der *institutionellen Einheit* (Unternehmen). Die Daten der Beschäftigungsanalyse in Kapitel 3 basierten

auf der Brancheneinteilung der Arbeitsstätten. Sofern Unternehmen mehrere Arbeitsstätten in verschiedenen Branchen haben, kann es zu Unterschieden zwischen den beiden Sichtweisen kommen.

- Die Produktivitätsstatistik beschränkt sich auf *marktbestimmte Unternehmen*, den sogenannten *Businesssektor* (siehe Kasten).

Definition: marktbestimmte Unternehmen

Das BFS zählt alle institutionellen Einheiten zu den marktbestimmten Unternehmen ausser jene, die der öffentlichen Verwaltung (Bund, Kanton, Bezirk, Gemeinde) oder den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck (POoE) zuzuordnen sind. Letztere sind öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie teilweise Stiftungen und Vereine, die keinen Gewinn erwirtschaften dürfen oder sollen.

Ein marktbestimmtes Unternehmen wird durch die Rechtsform und die Wirtschaftsart definiert und nicht dadurch, wie stark es staatlich reguliert wird oder dem freien Wettbewerb ausgesetzt ist (siehe [BFS 2009](#)).

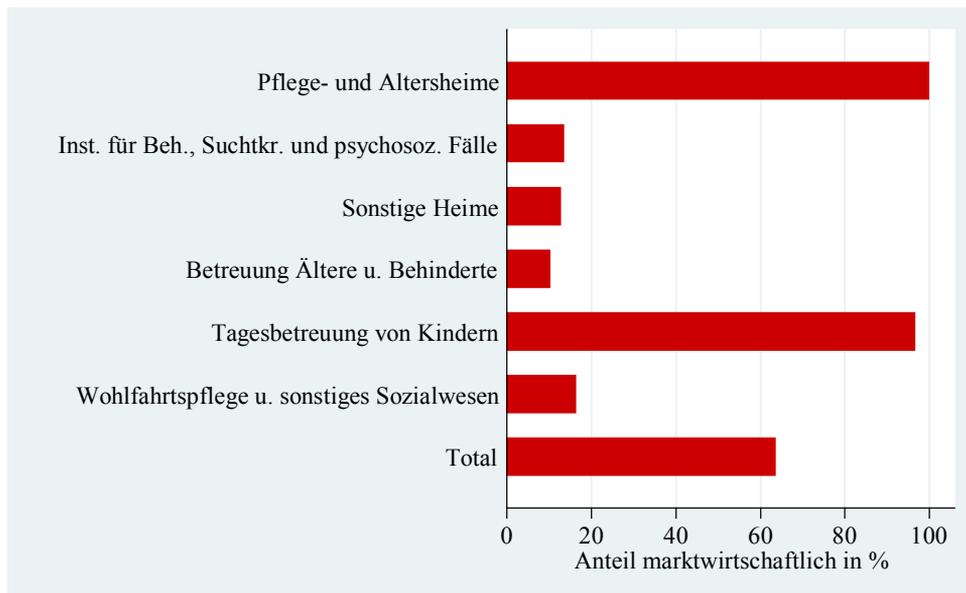
Da es sich beim Sozialwesen um eine staatsnahe Branche handelt, haben diese Eingrenzungen entscheidende Auswirkungen für die Interpretation der Produktivitätsstatistik des Sozialwesens. Unten werden diese Auswirkungen aufgezeigt, indem der *marktbestimmte Teil des Sozialwesens* genauer analysiert wird. Im Anschluss wird zudem erläutert, mit welcher Datengrundlage die nominale bzw. reale Wertschöpfung und der Arbeitsinput gemessen werden, um daraus die Arbeitsproduktivität für das Sozialwesen (sowie für andere Branchen) zu berechnen.

Eingrenzung auf marktwirtschaftliche Unternehmen

Die Branchen des Sozialwesens (d.h. NOGA 87 und 88) sind als staatsnah zu charakterisieren und weisen einen entsprechend hohen Anteil an nicht-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsakteuren auf. Konsequenterweise bezieht sich die Produktivitätsstatistik des BFS nur auf einen *Teil* des Sozialwesens. Abbildung 34 zeigt den Beschäftigungsanteil von marktwirtschaftlichen *Unternehmen* (nicht Arbeitsstätten) differenziert nach Branche. Die Zahlen beziehen sich auf die Anzahl VZÄ im Jahr 2013 gemäss STATENT. Insgesamt befinden sich 64% der VZÄ im Sozialwesen in marktwirtschaftlichen Unternehmen. Betrachtet man die einzelnen Branchen, ist die Aufteilung in „marktwirtschaftlich“ und „nicht-marktwirtschaftlich“ sehr unterschiedlich. Bei den Pflege- und Altersheimen ist nahezu die gesamte Beschäftigung dem marktwirtschaftlichen Bereich zugeordnet. Bei den übrigen Heimen sind hingegen nur 10 bis 20% der VZÄ in marktwirtschaftlichen Unternehmen. Mit anderen

Worten sind z.B. Institutionen für Behinderte viel öfter staatlich organisiert bzw. nicht gewinnorientiert als Pflegeheime. Im ambulanten Sozialwesen ist der marktwirtschaftliche Anteil v.a. bei der Kinderbetreuung hoch.

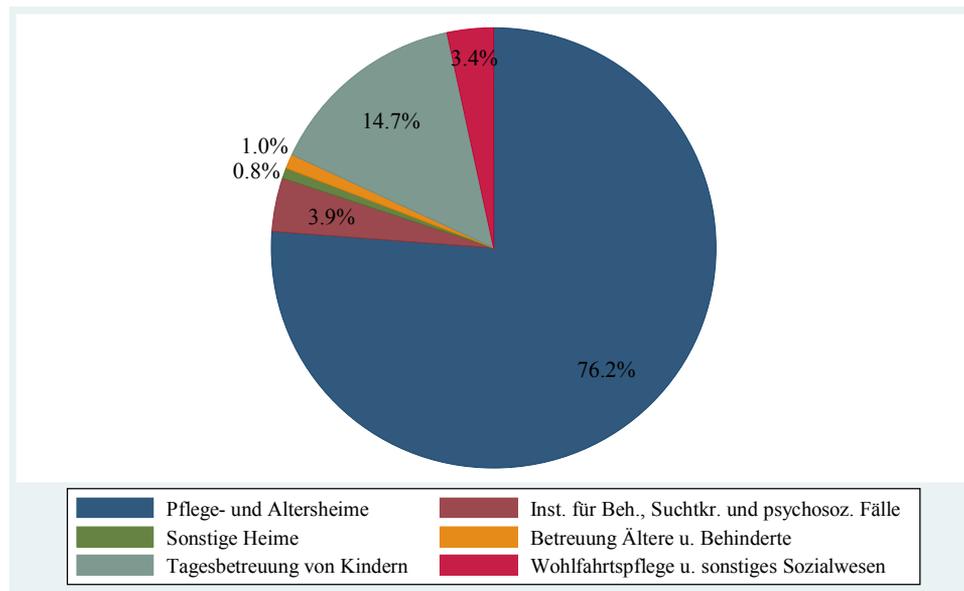
Abbildung 34: Anteil der VZÄ in marktwirtschaftlichen Betrieben nach Branche



Anmerkung: Die Definition in Branchen ist in Tabelle 1 ersichtlich. Die Branchenabgrenzung ist auf Ebene der institutionellen Einheiten (Unternehmen). Quelle: STATENT 2013, BFS, eigene Berechnungen.

In Abbildung 35 wird dargestellt, aus welchen Branchen sich das *marktbestimmte Sozialwesen* anteilmässig zusammensetzt. Die Anteile beziehen sich dabei wiederum auf die Anzahl VZÄ im Jahr 2013 gemäss STATENT. Die Abbildung zeigt, dass sich das marktbestimmte Sozialwesen zu etwa drei Vierteln aus Alters- und Pflegeheimen zusammensetzt und zu 15% aus dem Bereich Kinderbetreuung. Die anderen Teile des Sozialwesens sind hauptsächlich nicht-marktwirtschaftlich und haben entsprechend kleine Anteile.

Abbildung 35: Zusammensetzung des marktwirtschaftlichen Sozialwesens



Anmerkung: Die Einteilung in Branchen ist in Tabelle 1 ersichtlich. Quelle: STATENT 2012, BFS, eigene Berechnungen.

Die Analyse führt zu dieser Schlussfolgerung: Das marktbestimmte Sozialwesen ist nicht repräsentativ für das gesamte Sozialwesen und besteht hauptsächlich aus Alters- und Pflegeheimen und Anbietern von Kinderbetreuung. Da die Arbeitsproduktivitätsstatistik des BFS nur auf dem marktbestimmten Teil beruht, ist diese wenig aussagekräftig in Bezug auf das *gesamte* Sozialwesen.

Berechnung der nominalen Wertschöpfung

Die wichtigste Quelle zur Berechnung der nominalen Wertschöpfung ist die Wertschöpfungsstatistik des BFS. Wie in [BFS \(2015e\)](#) erläutert, werden die Daten auf Grundlage einer Stichprobenerhebung von rund 22'000 Unternehmen berechnet, wobei der Rücklauf rund 64% beträgt. Im Anschluss werden die Daten mithilfe der Stichprobenschichtung auf die Grundgesamtheit der Firmen hochgerechnet (siehe [BFS 2015e](#)). Im Geschäftsjahr 2013 wurde für das Sozialwesen (NOGA 87+88) eine Stichprobe von 1022 aus 3068 Unternehmen gezogen. Für die Branche Heime des Sozialwesens (NOGA 87) wurde die Wertschöpfungsstatistik früher noch mit Daten aus der SOMED-Statistik ergänzt ([BFS 2013, S. 17ff](#)); neu wird nur noch erstere verwendet ([BFS 2015](#)).

Berechnung der realen Wertschöpfung

In der Realität werden nicht für alle Branchen umfassende Erhebungen der Produzentenpreise durchgeführt, so dass die Preisbereinigung auf verfügbaren Preisindizes basiert. Gemäss dem Methodeninventar [BFS \(2013, S. 199ff.\)](#) wird die reale Wertschöpfung im Sozialwesen mit Konsumentenpreisindizes (KPI) berechnet: Bei den Heimen des Sozialwesens (NOGA 87) wird der KPI der *Spitalleistungen* verwendet. Beim Sozialwesen ohne Heime (NOGA 88) kommt der KPI für *soziale Einrichtungen* zur Anwendung.

Berechnung des Arbeitsinputs

Für die Produktivitätsstatistik auf Branchenebene wird die *Anzahl VZÄ* als Mass für den Arbeitsinput verwendet. Ab dem Jahr 2011 liegen Daten aus STATENT vor, welche durch die Verwendung der AHV-Register eine sehr gute Abdeckung der Beschäftigung aufweisen. Für die älteren Jahre von 1997 bis 2011 wird das Beschäftigungswachstum in den Produktivitätsstatistiken hingegen mit einer *Synthesestatistik* berechnet, welche hauptsächlich auf der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und der Beschäftigungsstatistik (BESTA) basiert.⁶² Die Konstruktion dieser Statistik ist sehr komplex und wird in [BFS \(2007b\)](#) ausführlich beschrieben.

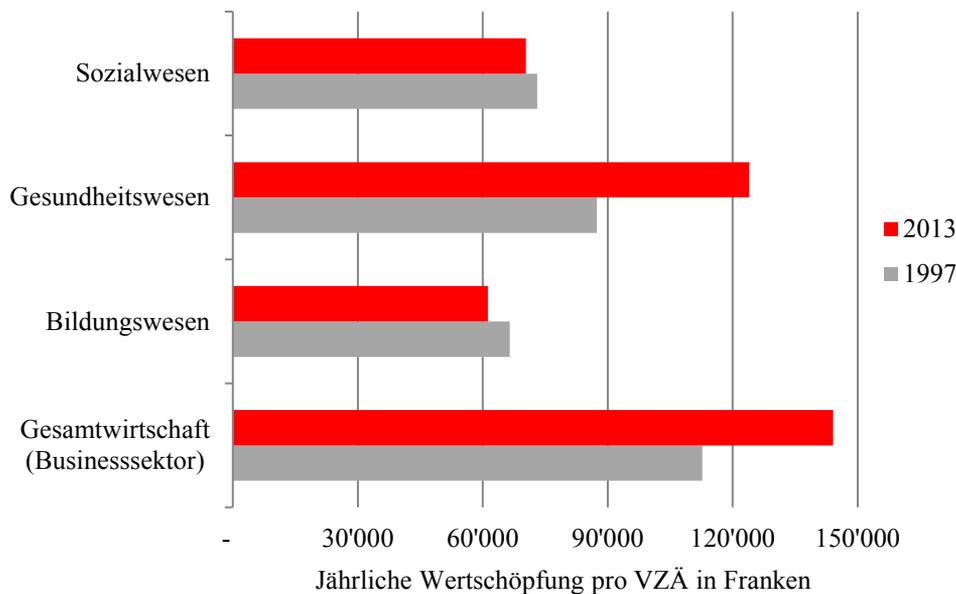
4.2. Entwicklung Arbeitsproduktivität im marktwirtschaftlichen Sozialwesen

4.2.1. Niveauvergleich im Querschnitt (nominal)

In [Abbildung 36](#) ist die nominale Arbeitsproduktivität für verschiedene Wirtschaftsbereiche der Jahre 1997 und 2013 dargestellt. Die Werte entsprechen der jährlichen Wertschöpfung pro VZÄ gemessen in Franken des laufenden Jahres. Wie zu sehen ist, beträgt die nominale Arbeitsproduktivität im Niveau im *marktwirtschaftlichen Sozialwesen* rund 70'000 Franken; dieser Wert ist in den Jahren 2013 und 1997 beinahe gleich und hat sich somit über einen längeren Zeitraum betrachtet kaum verändert. Während im marktwirtschaftlichen Bildungswesen leicht tiefere Werte zu finden sind, ist die nominale Arbeitsproduktivität im marktwirtschaftlichen Gesundheitswesen, insbesondere im Jahr 2013, deutlich höher. Über den gesamten Businesssektor gesehen ist die Wertschöpfung pro VZÄ im Sozialwesen unterdurchschnittlich.

⁶² Zusätzlich werden die Daten mit der Grenzgängerstatistik (GGS) und dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) ergänzt.

Abbildung 36: nominale Arbeitsproduktivität im Querschnitt



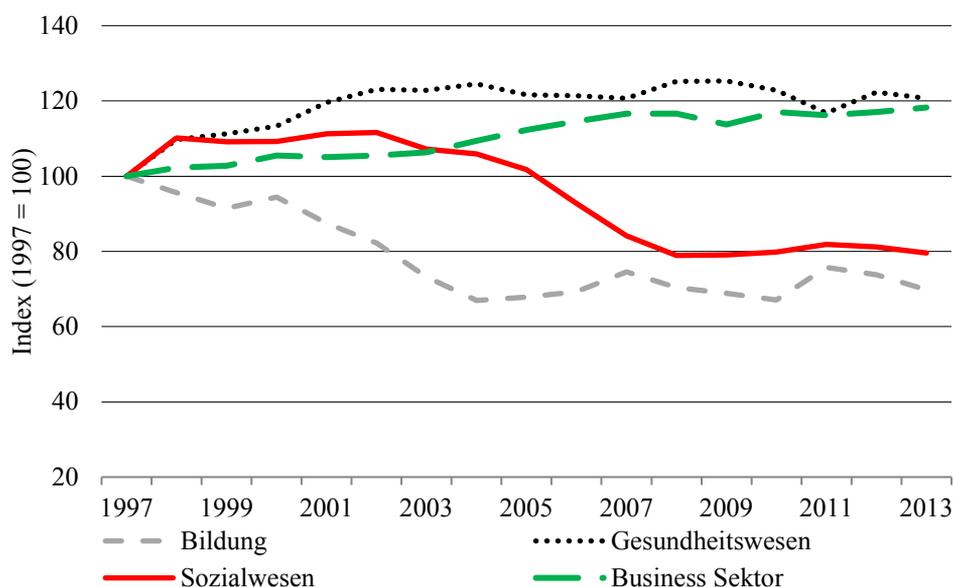
*Lesebeispiel: Im Jahr 2013 betrug die jährliche Wertschöpfung pro VZÄ im marktwirtschaftlichen Sozialwesen rund 70'000 Franken. Dies entspricht der nominalen Arbeitsproduktivität.
Bemerkungen: Die Statistik bezieht sich nur auf den marktbestimmten Teil der Branchen.
Quelle: Produktivitätsstatistik, BFS.*

Die vergleichsweise tiefe nominale Arbeitsproduktivität im marktwirtschaftlichen Sozialwesen kann mehrere Gründe haben. Erstens sind die Aktivitäten des Sozialwesens stark personal- aber wenig kapitalintensiv. Durch einen hohen Einsatz von physischem Kapital (Computer, Maschinen, Infrastruktur usw.), wie z.B. in der Industrieproduktion, lässt sich allgemein hohe Wertschöpfung *pro Arbeitseinheit* erzielen. Zweitens profitiert das Sozialwesen weniger von technologischem Fortschritt und Produktinnovationen als andere Branchen. Im Gesundheitswesen bspw. ermöglichen neue medizinische Behandlungen und Diagnostikverfahren eine höhere Wertschöpfung pro Arbeitseinheit, weil diese Tätigkeiten mit entsprechend hohen Kosten bewertet werden. Drittens muss einschränkend festgehalten werden, dass die Rolle der Preise, mit welchen die Güter und Dienstleistungen bewertet werden, eine entscheidende Rolle spielen. Wenn Unternehmen höhere Preise festsetzen können, steigt auch die nominale Wertschöpfung. Somit wird die nominale Wertschöpfung durch preisbestimmende Faktoren beeinflusst, wie z.B. die Wettbewerbssituation der Unternehmen, die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager und staatliche Eingriffe bei der Preisfestsetzung. All diese Faktoren können zwischen Branchen stark variieren, haben aber für sich genommen nur bedingt mit Produktivität zu tun. Aus diesem Grund muss der Branchenvergleich der *nominalen Arbeitsproduktivität* mit gewisser Zurückhaltung interpretiert werden.

4.2.2. Zeitliche Entwicklung (real)

Für die Branchen der Schweizer Volkswirtschaft liegen zurzeit Daten zur realen Arbeitsproduktivität von 1997 bis 2013 vor. Abbildung 37 zeigt die Entwicklung im marktwirtschaftlichen Sozialwesen gemäss der Produktivitätsstatistik des BFS und vergleicht diese mit der Entwicklung in den marktwirtschaftlichen Teilen des Bildungswesens und des Gesundheitswesens sowie mit dem gesamten Businesssektor.

Abbildung 37: Arbeitsproduktivität nach Branche und im Business-Sektor



*Lesebeispiel: Der Index der Arbeitsproduktivität im Sozialwesen liegt im Jahr 2007 bei 84.1 Punkten. Somit sank die Arbeitsproduktivität von 1997 bis 2007 um insgesamt 15.9%.
Bemerkungen: Die Statistik bezieht sich nur auf den marktbestimmten Teil der Branchen.
Quelle: Produktivitätsstatistik, BFS.*

Wie zu erkennen ist, ist die Arbeitsproduktivität im Sozialwesen im betrachteten Zeitraum um 20% gesunken. Dies entspricht einer mittleren jährlichen Wachstumsrate von -1.4% . Besonders augenfällig erscheint, dass die Abnahme fast vollständig im Zeitraum 2004 bis 2008 stattfand; davor und danach hat sich die Arbeitsproduktivität nur wenig verändert. Im Bildungswesen zeigt sich ein ähnliches Bild: Auch hier ist die Arbeitsproduktivität in ähnlichem Ausmass gesunken, sogar noch etwas stärker als im Sozialwesen. Im Gesundheitswesen hingegen stieg die Arbeitsproduktivität zwischen 1997 und 2001 um rund 20% und ist seitdem in etwa konstant. Im gesamten Businesssektor ist eine leichte aber stetige Zunahme über den Betrachtungszeitraum zu verzeichnen.

Die Frage stellt sich natürlich, warum sich die gemessene Arbeitsproduktivität im Sozialwesen über den betrachteten Zeitraum so schwach entwickelt hat. Um diesen

Umstand eingehender zu analysieren, zeigt Tabelle 15 das mittlere jährliche Wachstum der einzelnen Variablen, die in die Berechnung der Arbeitsproduktivität einfließen, jeweils separat für mehrere Zeiträume. Es ist augenfällig, dass zwischen 2004 und 2008 die Beschäftigung überdurchschnittlich wuchs (9.5%), während die reale Wertschöpfung nur unterdurchschnittlich zunahm (1.7%). Ins Verhältnis gesetzt, ergeben diese beiden Entwicklungen die negative Arbeitsproduktivität (-7.1%) in dieser Periode.⁶³ Weiter lässt sich aufzeigen, warum die *reale* Wertschöpfung im Zeitraum 2004–2008 so schwach wuchs, indem die Entwicklungen der nominalen Wertschöpfung und der Preise separat betrachtet werden.⁶⁴ Tabelle 15 zeigt dass das nominale Wertschöpfungswachstum unterdurchschnittlich ausfiel (3.0%) während die mittlere Preisveränderung dem längerfristigen Mittel entsprach (1.0%). Prima vista scheinen Preisänderungen folglich keine wichtige Rolle zu spielen.

Tabelle 15: Mittlere jährliche Veränderung nach Variable im Sozialwesen

Variable	1997-2004	2004-2008	2008-2013	1997-2013
Arbeitsproduktivität	0.8%	-7.1%	0.2%	-1.4%
Beschäftigung in VZÄ	3.4%	9.5%	3.8%	5.0%
Reale Wertschöpfung	4.2%	1.7%	4.0%	3.5%
Nominale Wertschöpfung	5.6%	3.0%	4.9%	4.7%
Preise	1.3%	1.0%	1.7%	1.3%

Anmerkungen: Die Veränderung der Preise bezieht sich auf den impliziten Deflator der Wertschöpfung. Quelle: Produktivitätsstatistik BFS, eigene Berechnungen

Internationaler Vergleich

Analog zur Analyse der Beschäftigungsentwicklung wäre es von Interesse, die Produktivitätsentwicklung im Sozialwesen mit anderen Ländern zu vergleichen. Allerdings werden Produktivitätsdaten von EU-Ländern (Eurostat) nur für den gesamten staatsnahen Bereich (Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Sozialwesen, NOGA 84–88) gemeinsam ausgewiesen. Somit ist kein sinnvoller internationaler Vergleich der Arbeitsproduktivität im *Sozialwesen* möglich.

Zusammenfassung

Zusammenfassend halten wir fest, dass die Arbeitsproduktivität im marktwirtschaftlichen Sozialwesen gemäss offiziellen Statistiken des BFS im Zeitraum 1997–2013 um rund 20% abnahm. Diese Entwicklung ist einer Kombination aus schwacher

⁶³ $(1-0.071)=(1+0.017)/(1+0.095)$

⁶⁴ Technische Ergänzung: die Preisentwicklung bezieht sich hier auf den impliziten Deflator der Wertschöpfung.

Wertschöpfungsentwicklung und überdurchschnittlichem Beschäftigungswachstum im Zeitraum 2004–2008 geschuldet. Die tieferliegenden Gründe lassen sich mit den vorhandenen Daten indes nicht weiter untersuchen.

Wie in Abschnitt 4.1.3 dokumentiert, ist aufgrund der Datenlage keine direkte Aussage zur Entwicklung im gesamten Sozialwesen möglich.

4.2.3. Gründe für das schwache Produktivitätswachstum

Obwohl sich die ausgewiesene Arbeitsproduktivität nur auf das marktbestimmte Sozialwesen bezieht, drängt sich dennoch die Frage auf, warum die Entwicklung über einen längeren Zeitraum negativ war. Nachfolgend untersuchen wir verschiedene mögliche Gründe im Hinblick auf ihre Plausibilität:

- *Strukturelle Gründe*: Grundsätzlich können strukturelle Änderungen (z.B. Zusammensetzung einer Branche, Unternehmungsdemographie) die Arbeitsproduktivität beeinflussen. Eine Möglichkeit ist, dass Wirtschaftsarten innerhalb des Sozialwesens mit unterdurchschnittlicher Wertschöpfung im Zeitraum 2004–2008 ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum aufwiesen, davor und danach jedoch nicht. Diese Erklärung erscheint uns eher unplausibel, weil strukturelle Veränderungen typischerweise langfristige, graduelle Prozesse darstellen.⁶⁵
- *Regulierung*: regulatorische Eingriffe können einschneidende Auswirkungen auf die betroffenen Branchen und deren Produktivität haben. Uns sind jedoch keine Regulierungen in diesem Zeitraum bekannt, welche die Entwicklung erklären könnten.
- *Makroökonomische Bedingungen*: Schwankungen im Wirtschaftszyklus (z.B. Rezessionen) oder in der Wettbewerbsfähigkeit (z.B. Frankenaufwertung) können abrupte Effekte auf die Produktivität ausüben. Das Sozialwesen ist jedoch nicht konjunktursensitiv. Zudem ist diese Erklärung unplausibel, weil sich die Produktivität nach einem makroökonomischen Schock über die Zeit wieder erholt, was im Sozialwesen nicht der Fall war.
- *Datenbezogene Gründe*: Es ist denkbar, dass die beobachtete Entwicklung mit der Datengrundlage im Zusammenhang steht. Mögliche Unschärfen könnten sich durch Änderungen in den Erhebungen oder durch die Umstellung der Branchennomenklatur (von NOGA 2002 auf NOGA 2008) ergeben

⁶⁵ Aus Sicht des BFS kann nicht ausgeschlossen werden, dass hinter der Entwicklung der Reihe ein längerfristiger Trend steht, der durch kurzfristige Fluktuationen überlagert wird, welche wiederum den Anschein eines markanten Rückgangs zwischen 2004 und 2008 hervorrufen.

haben.⁶⁶ Die Deflationierung mit den Preisindizes scheint hingegen nicht für die Abnahme der Produktivität verantwortlich zu sein.

Zusammengenommen erscheinen rein realwirtschaftliche Erklärungen eher unplausibel, so dass die Gründe zumindest teilweise mit der Datenqualität im Zusammenhang stehen. Besonders auffällig ist das starke Beschäftigungswachstum in der Synthesestatistik im Zeitraum 2004-2008 (vgl. Tabelle 15). In diesem Kontext lassen sich folgende Sachverhalte festhalten:

- Das durchschnittliche jährliche Beschäftigungswachstum in der Synthesestatistik, welche für die Produktivität verwendet wird, ist im betroffenen Zeitraum rund doppelt so gross wie das Wachstum gemäss BESTA. Es ist unklar, ob die konzeptionellen Unterschiede zwischen den Erhebungen (Abdeckung der Beschäftigungsformen, Unternehmen/Arbeitsstätte, institutionelle Sektoren) allein für die Differenz in der *Wachstumsrate* verantwortlich sind.
- Wie in [BFS \(2007b\)](#) beschrieben wird, basiert die Synthesestatistik im Wesentlichen auf der Struktur der BESTA. Im Datenproduktionsprozess findet ein Wechsel vom Arbeitsstättenkonzept zum Unternehmenskonzept statt und der nicht-marktwirtschaftliche Teil wird ausgeklammert. Folglich erscheint es plausibel, dass die Unterschiede zwischen BESTA und Synthesestatistik durch diese Bereinigungen zustande kommen ([BFS 2007b](#); [BFS 2015c](#)).

Die Gründe für die Abnahme der realen Arbeitsproduktivität, wie sie in [Abbildung 37](#) ersichtlich ist, können an dieser Stelle nicht abschliessend geklärt werden. Der abrupte Verlauf legt jedoch die Schlussfolgerung nahe, dass realwirtschaftliche Gründe im Zusammenhang mit strukturellen Veränderungen, regulatorischen Eingriffen und makroökonomischen Einflüssen eher unwahrscheinlich sind. Nach unserer Einschätzung sind statistische Gründe eher plausibel.

4.3. Alternative Indikatoren

Wie im letzten Abschnitt diskutiert wurde, liefert die Produktivitätsstatistik ein eher unvollständiges (und womöglich ungenaues) Bild der Entwicklung im Sozialwesen, weil sich diese nur auf marktwirtschaftliche Unternehmen bezieht. Als Ergänzung zum Produktivitätsmass der makroökonomischen Statistik bietet es sich an, sofern möglich, alternative produktivitätsbezogene Indikatoren zu betrachten. Um die

⁶⁶ Aus Sicht des BFS gibt es dazu jedoch keine konkreten Hinweise.

nachfolgende Analyse vom makroökonomischen Produktivitätsbegriff abzugrenzen, sprechen wir fortan von *Effizienz* anstatt von Produktivität.

Für einen Teil des Heimbereichs liegen dank der SOMED detaillierte Daten vor, welche für die Berechnung von Effizienzgrößen verwendet werden können. Im Zentrum steht die Analyse der *Entwicklung über die Zeit*; ein Quervergleich über verschiedene Heime erscheint aufgrund unterschiedlicher Tätigkeitsfelder als weniger aussagekräftig.

4.3.1. Datengrundlage: SOMED-Statistik

Die SOMED-Statistik umfasst Alters- und Pflegeheime sowie Heime für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle. Aggregierte Daten liegen von 1997 bis 2014 vor, während Mikrodaten auf Ebene der einzelnen Institution von 2006 bis 2014 verfügbar sind. Bei letzteren ist aus Datenschutzgründen jedoch keine kantonale Differenzierung möglich. In der SOMED werden insb. Daten zu KlientInnen (Anzahl Heimtage, Alter), Personal (Arbeitsstunden, Ausbildung, Alter, Geschlecht) und Kostenstrukturen der Heime erhoben.

4.3.2. Messung der „Effizienz“

Der einfache Indikator „Heimtage pro VZÄ“

Für die Analyse der Effizienz des personellen Ressourceneinsatzes in Heimen bilden wir einen einfachen Indikator: Die *Anzahl Heimtage* im Verhältnis zur *Anzahl VZÄ*, wobei reine Reservationstage ohne Anwesenheit ausgeklammert werden. Ein Wert von 365 würde bedeuten, dass einer Heimbewohnerin, die das ganze Jahr im Heim verbringt, im Schnitt eine Vollzeit arbeitende Person des Heims gegenübersteht. Ein höherer Wert bedeutet entsprechend weniger Personal pro Heimbewohner und damit eine höhere „Effizienz“. Der Indikator stellt somit auf einfache Weise den *Dienstleistungsausput* (Heimtage) ins Verhältnis zum *Arbeitsinput* (VZÄ).

Einschränkungen der Aussagekraft

Obwohl das Mass durch seine Einfachheit und klare Interpretation besticht, sind folgende Einschränkungen in dessen Aussagekraft deutlich hervorzuheben:

- *Struktur der Klientel*: Die Effizienz verschiedener Heime lässt sich anhand des Indikators nicht vergleichen, weil Unterschiede in der Struktur der Heimbewohner/innen bestehen. Ein Heim mit „schwereren“ Fällen hat selbstredend einen höheren Personalbedarf, was nicht als tiefere Effizienz interpretiert werden sollte. Auch im Zeitverlauf kann sich die Struktur der Heimbewohner/innen ändern.

- *Dienstleistungsqualität*: Veränderungen in der Qualität der Pflege und Betreuung werden vom Indikator nicht berücksichtigt. Es ist gut denkbar, dass eine Abnahme der Heimtage pro VZÄ Qualitätsverbesserungen widerspiegelt. Eine wichtige Determinante für Qualität stellt die Qualifikation (Humankapital) des Personals dar.

Können diese Einflüsse aus dem Indikator herausgerechnet werden? Die Struktur der Klientel könnte bei Pflegeheimen im Prinzip mit den Pflegebedarfsstufen abgebildet werden. Hier ist jedoch anzumerken, dass diese aufgrund der verschiedenen Erfassungsinstrumente (RAI-RUG, BESA, Plaisir) keiner einheitlichen Definition unterliegen. In der SOMED-Statistik von 2006 bis 2014 finden sich insgesamt 14 verschiedene Definitionen der Pflegebedarfsstufen. Ausserdem ist die Erfassung in den früheren Jahren 2006–2010 unvollständig und die Datenqualität damit als eher schlecht einzuschätzen.⁶⁷ Somit wird auf eine Berücksichtigung der Pflegebedarfsstufen verzichtet. Als einfache Alternative verwenden wir die Altersstruktur der Pflegebedürftigen, welche mit der Pflegebedürftigkeit im Zusammenhang steht. Der zweite Punkt, die Dienstleistungsqualität, wird nicht direkt beobachtet. Allerdings können Veränderungen in der Qualifikationsstruktur des Personals teilweise berücksichtigt werden, weil die Ausbildungsabschlüsse der Arbeitnehmenden in den Daten vorliegen.

Der bereinigte Indikator

Der Indikator wird nun in zwei Dimensionen modifiziert. Erstens wird die Veränderung der Heimtage um Verschiebungen in der Altersstruktur der Heimbewohner/innen bereinigt. Dies erscheint insbesondere im Bereich der Alterspflege relevant. Die bereinigte Wachstumsrate der Heimtage ($\tilde{w}_{Heimtage,t}$) ergibt sich durch:

$$(1 + \tilde{w}_{Heimtage,t}) = \sum_a s_{a,2006} \frac{Tage_{at}}{Tage_{a,t-1}},$$

wobei $s_{a,2006}$ der Anteil der Heimtage von Personen mit Alter a im Basisjahr 2006 bezeichnet und $(Tage_{at}/Tage_{a,t-1})$ das Wachstum der Anzahl Heimtage von Personen mit Alter a zwischen Jahr $t-1$ und t darstellt. Intuitiv gesprochen wird die Altersverteilung im Basisjahr konstant gehalten.

Mit einem analogen Vorgehen wird das Beschäftigungswachstum um Veränderungen in der Ausbildungsstruktur des Personals bereinigt. Intuitiv gesprochen wird

⁶⁷ Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 wurden die Pflegebedarfsstufen bei der KVG-pflichtigen Pflege auf 12 vereinheitlicht. Jedoch existieren immer noch Unterschiede zwischen den einzelnen Erfassungsinstrumenten.

dies erreicht, indem die *Verteilung* der Arbeitnehmenden über die einzelnen Ausbildungskategorien *konstant gehalten* wird. Die qualifikationsbereinigte Wachstumsrate der Beschäftigung ($\tilde{w}_{VZA,t}$) ist gegeben durch:

$$(1 + \tilde{w}_{VZA,t}) = \sum_i v_{i,2006} \frac{VZA_{it}}{VZA_{i,t-1}},$$

wobei $v_{i,2006}$ der Lohnkostenanteil von Ausbildungskategorie i im Basisjahr 2006 bezeichnet und $VZA_{it}/VZA_{i,t-1}$ das Wachstum der Anzahl VZÄ. Die Lohnkosten sind in der SOMED nicht nach Ausbildungskategorie vorhanden und werden mithilfe der SAKE und mit Angaben von Mülhauser (2015) gebildet.⁶⁸

Der bereinigte Indikator stellt eine Wachstumsrate dar, welche aus dem Verhältnis von $(1 + \tilde{w}_{Heimtage,t})$ und $(1 + \tilde{w}_{VZA,t})$ gebildet wird und kann im Anschluss als Index mit dem Wert 100 im Basisjahr ausgedrückt werden.

4.3.3. Ergebnisse

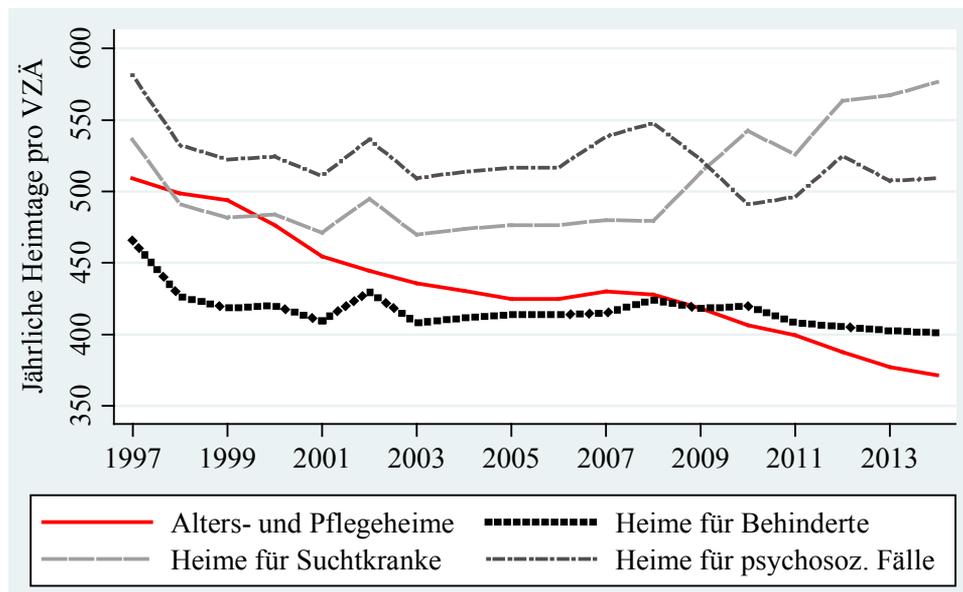
Zu den Ergebnissen ist anzumerken, dass die SOMED-Daten der Jahre 1997 und 1998 auf einer z.T. deutlich geringeren Abdeckung beruhen und daher eine potenzielle Verzerrung aufweisen, wenn die Stichprobe nicht zufällig ist. Aus diesem Grund beziehen wir uns bei der Interpretation der Daten auf den *Zeitraum 1999–2014*.

Abbildung 38 zeigt die Resultate der Berechnungen des „einfachen“ Indikators, welcher aus den aggregierten Daten der SOMED gebildet wurde. In erster Linie ist hier die zeitliche Entwicklung von Interesse und nicht die absolute Höhe. Der Vergleich der Heimkategorien zeigt klare *Unterschiede im Zeittrend*. Bei den Alters- und Pflegeheime ist besonders auffällig, dass die Anzahl Heimtage pro VZÄ im Zeitraum 1999–2014 relativ kontinuierlich abnahm. Im Jahr 1999 belief sich der Wert auf rund 500 und im Jahr 2014 noch ca. 375. Dies entspricht einem Rückgang um -26% bzw. einer jährlichen Wachstumsrate von ca. -1.9%. Eine mögliche Erklärung für diese Entwicklung ist, dass Pflegeheime mit zunehmend schweren Pflegefällen konfrontiert sind, was mit einem steigenden Personalbedarf pro Pflegeheimtag einhergeht. Dieser Effekt ist selbstredend nicht als Veränderung der Effizienz zu interpretieren.

⁶⁸ Siehe <http://pflege-berufe.ch/lohn>.

Bei den Heimen für Behinderte und Heimen für psychosoziale Fälle sind keine entsprechenden Trends auszumachen: Die Heimtage pro VZÄ blieben in diesem Zeitraum mehr oder weniger konstant. Bei den Heimen für Suchtkranke zeigt sich seit 2008 eine Zunahme des betrachteten Indikators.

Abbildung 38: Der einfache Indikator „Heimtage pro VZÄ“ nach Heimkategorie



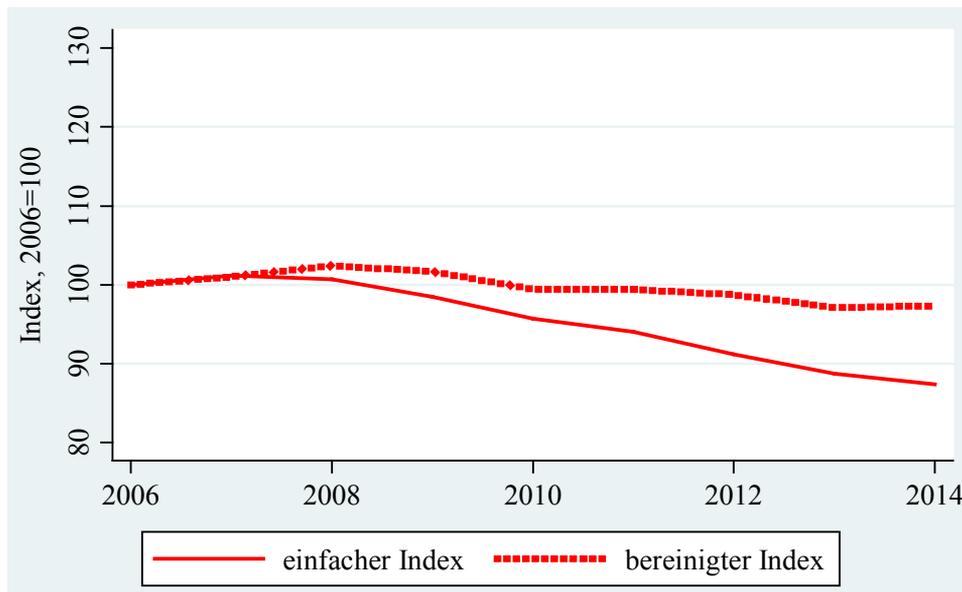
Bemerkungen: Aggregation über alle Heime in der Schweiz. Daten für 2014 sind provisorisch. Zwischen 2005 und 2006 besteht ein Strukturbruch in der Erhebung; die Veränderung zwischen diesen zwei Jahren wurde auf null gesetzt. Quelle: SOMED, BFS.

Wie oben diskutiert, unterliegt die Aussagekraft des einfachen Indikators „Heimtage pro VZÄ“ gewissen Einschränkungen, wenn es darum geht, die Effizienz der eingesetzten personellen Ressourcen zu beurteilen. Der *bereinigte* Indikator rechnet bestimmte Einflussfaktoren heraus, indem die Altersstruktur der Klientel und die Ausbildungsstruktur des Personals über die Zeit konstant gehalten werden. Dies erlaubt es zumindest teilweise, die steigende Dienstleistungsqualität durch Höherqualifizierung bzw. die zunehmende Pflegebedürftigkeit durch das steigende Durchschnittsalter zu berücksichtigen. Aus zwei Gründen beschränken wir uns an dieser Stelle auf die *Pflege- und Altersheime*. Erstens dürften Verschiebungen in der Altersverteilung nur bei dieser Heimkategorie einen relevanten Effekt auf die Menge der erbrachten Dienstleistungen ausüben. Zweitens stehen nur für die Pflege- und Altersheime detaillierte Ausbildungskategorien zur Verfügung.

Abbildung 39 stellen den einfachen Indikator (durchgezogene Linie) dem bereinigten Indikator (gepunktet) gegenüber. Im Gegensatz zur letzten Abbildung wird die Entwicklung der Heimtage pro VZÄ hier nicht in absoluten Zahlen sondern als *Index*

mit Basisjahr 2006 abgebildet. Die Ergebnisse zeigen, dass der bereinigte Indikator für Pflege- und Altersheime fast während des gesamten Zeitraums beinahe stabil bleibt. Aus dem Unterschied der beiden Verläufe wird klar, dass diese beiden Faktoren (Altersstruktur und Dienstleistungsqualität) einen bedeutenden Einfluss auf das Verhältnis von Dienstleistungsoutput zu Arbeitsinput ausüben.

Abbildung 39: bereinigter Indikator „Heimtage pro VZÄ“ für Pflege- und Altersheime



Zusammenfassend lässt sich folgende Schlussfolgerung ziehen: Soweit der hier betrachtete Indikator eine Aussage zulässt, scheint die Effizienz des Personaleinsatzes im Heimbereich des Sozialwesens über einen längeren Zeitraum in etwa konstant geblieben zu sein; bei Heimen für Suchtkranke ist diese sogar gestiegen, wobei die Gründe hier nicht näher untersucht werden konnten. Die Abnahme der Heimtage pro VZÄ in den Alters- und Pflegeheimen dürfte fast vollständig auf Veränderungen in der Pflegebedürftigkeit und der Qualifikationsstruktur des Personals zurückzuführen sein. Obwohl sich die betrachteten Indikatoren in diesem Abschnitt von der Arbeitsproduktivitätsstatistik inhaltlich unterscheiden, wird das Bild der offiziellen Statistik hier nicht bestätigt: Die Indikatoren auf Basis der SOMED deuten nicht auf eine systematische Abnahme der Effizienz im Heimbereich hin.

5. Produktivitätssteigerungen im Sozialbereich

5.1. Einleitung

In diesem Kapitel steht die Frage im Vordergrund, mit welchen *Mitteln und Massnahmen die Produktivität im Sozialbereich gesteigert* werden kann. Grundsätzlich stehen dabei Mittel und Massnahmen im Vordergrund, die die Qualität der Leistungen nicht (negativ) beeinträchtigen. Dennoch wird in diesem Kapitel ein möglicher Qualitätsabbau mitgedacht. Zur Bearbeitung dieser Fragestellung haben wir einen Methodenmix angewendet, der sich wie folgt zusammensetzt:

- *Literaturanalyse*: Wir haben die bestehende Literatur hinsichtlich des Themas Produktivität im Sozialbereich gesichtet und mögliche Massnahmen zur Produktivitätssteigerung identifiziert.
- *Historischer Exkurs*: Anhand eines Fallbeispiels wird aufgezeigt, wie sich die Betreuungsverhältnisse im Sozialbereich über die Zeit verändert haben.
- *Expertengespräche*: In Gesprächen mit Expertinnen und Experten wurde das Potenzial von Produktivitätssteigerungen erörtert.
- *Workshop*: Fachpersonen aus kantonalen Ämtern, Fachpersonen aus Einrichtungen und Verbandsvertreterinnen und -vertreter diskutierten im Rahmen eines Workshops Ideen zu innovationsfördernden Massnahmen.

Im Kapitel 5.2 werden die Ergebnisse aus der Literaturanalyse zusammengefasst. In Kapitel 5.3 folgt der historische Exkurs zur Entwicklung der Betreuungsverhältnisse am Beispiel einer Einrichtung aus dem Sozialbereich. In Kapitel 5.4 präsentieren wir die Resultate aus den Expertengesprächen und dem Workshop. Im Kapitel 5.6 fassen wir die Erkenntnisse aus den vorangehenden Kapiteln in einer Synthese zusammen.

5.2. Literaturanalyse

Nachfolgend werden ausgewählte Aspekte des Themas «Arbeitsproduktivität im Sozialbereich» aus Sicht der Literatur erläutert. Dabei geht vorerst darum, grundlegende Besonderheiten des Sozialbereichs und des Produktivitätsbegriffs im Sozialbereich darzustellen. Zur Diskussion möglicher Produktivitätssteigerungen werden denkbare Handlungsansätze und sinnvolle Handlungsebenen aufgezeigt und zu einem Denkraum zusammengeführt. Schliesslich werden spezifische Diskussionsbeiträge aus ausgewählten Ländern aufgeführt.

5.2.1. Produktivität im Sozialbereich

Sozialbereich

Das Sozialwesen der Schweiz ist ein kompliziertes und unübersichtliches System. Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt, weist es eine hohe Vielfalt und Fragmentierung aus. Diese Heterogenität zeigt sich beispielsweise in

- nationalen, interkantonalen, kantonalen, regionalen, kommunalen und/oder lokalen Organisationen und Bezugsrahmen und der entsprechenden föderalen Vielfalt
- unterschiedlichen Trägerschaftsformen des Staates, des Marktes und des NPO/NGO-Bereichs („dritter Sektor“)
- den unterschiedlichen Finanzierungsformen
- der stark divergierenden Grösse und dem Formalisierungsgrad der Organisation
- der unterschiedlichsten thematischen Ausrichtung und dem Grad der Spezialisierung der Organisationen

Diese Vielfalt des Schweizer Sozialwesens verschliesst sich einer einfachen Systematisierung und verunmöglicht die Gestaltung des Sozialbereichs mit uniformen oder undifferenzierten Rezepten. Dies ist aber auch gerade eine Stärke des Systems: Innovative Ansätze können flexibel im kleinen Rahmen getestet werden. Andere Organisationen können von diesen Erfahrungen lernen. Da die Systeme regional verankert sind und der direktdemokratischen Kontrolle unterstehen, ist die Akzeptanz dafür zudem eher gewährleistet als bei einem gesamtschweizerischen System.

Soziale Dienstleistungen

Fester Bestandteil der sozialstaatlich gerahmten Wohlfahrtsproduktion sind soziale Dienstleistungen. Neben den reinen Geldleistungen und den Sachleistungen (materielle Güter) stellen soziale Dienstleistungen (immaterielle Güter) ein Kernelement sozialstaatlicher Leistungen dar (Langer & Eurich, 2015). Sie werden meist durch folgende Merkmale charakterisiert (Dahme & Wohlfahrt, 2015; Langer & Eurich, 2015; Merchel, 2003; Wöhrle, 2013):

- Soziale Dienstleistungen sind immateriell bzw. intangibel. Sie können nicht vorgängig geprüft werden. Die Leistung bzw. ihre Wirkung ist somit vor ihrer Erstellung nicht genau bekannt. Darum ist Vertrauen bei einer sozialen Dienstleistung von grosser Bedeutung.
- Soziale Dienstleistungen sind personenbezogen. Sie werden „face to face“ erbracht und bestehen aus Hilfe-, Unterstützungs- und Beratungsleistungen.

- Produktion und Konsum von sozialen Dienstleistungen fallen zusammen („uno-actu-Prinzip“).
- Soziale Dienstleistungen sind nicht transportfähig, d.h. sind an den Ort der Produktion bzw. Konsumation gebunden.
- Soziale Dienstleistungen sind nicht lagerfähig, sondern Unikate, die für jede Situation individuell und neu erstellt werden. Dies erschwert ihre Planbarkeit, Standardisierung, Bewertung, Messbarkeit und Vergleichbarkeit. Daher sind sie nur eingeschränkt rationalisierbar und technologisch steuerbar.
- Soziale Dienstleistungen werden in Koproduktion von Leistungsanbietenden und -beziehenden erstellt. Leistungsbeziehende sind damit ein externer Produktionsfaktor, der sich der vollständigen Beeinflussbarkeit der Leistungsanbietenden entzieht. Voraussetzung für den Erfolg sind deshalb die Anwesenheit der Nutzenden, eine vertrauensvolle Interaktion und tragfähige Arbeitsbeziehungen. Gleichzeitig sind bei einem solchen Produktionsprozess klare und eindeutige Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge schwerer eruierbar.
- Die Qualität sozialer Dienstleistungen ist stark abhängig von der beruflichen Ausbildung und Erfahrung, der Belastungsfähigkeit und Motivation des eingesetzten Personals und dessen Arbeitsbedingungen. Das Personal ist daher Schlüsselfaktor für die Erstellung sozialer Dienstleistungen.
- In sozialen Organisationen kommen oft sowohl beruflich tätige Hauptamtliche als auch ehrenamtliche Mitarbeitende zum Einsatz.
- Soziale Dienstleistungen sind meist nicht renditeorientiert, sondern verfolgen primär eine ideelle Zielsetzung. Sie wollen zur Lösung sozialer Probleme beitragen.
- Wirtschaftlichkeit und Qualität sozialer Dienstleistungen können sich reiben, d.h. die Effizienz ist nicht beliebig ausbaubar, ohne irgendwann die Qualität zu tangieren.
- Bei sozialstaatlich gerahmten sozialen Dienstleistungen fallen die Rollen der Leistungsnutzenden und des Leistungsermöglichers (Auftraggeber, Finanzierer) auseinander (nicht geschlossene Kundenbeziehung im „sozialwirtschaftliches Leistungsdreieck“).

Diese Besonderheiten erklären, warum der Wert sozialer Dienstleistungen weniger als andere Dienstleistungen durch einen Markt bewertet werden (können), sondern vielmehr durch individuellen Nutzen, fachlich begründete Wirksamkeit, sozialrechtliche Fundierung oder politische Legitimation.

Produktivität

Wie in Kapitel 4.1 ausgeführt ist aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht die Produktivität im Allgemeinen ein Effizienzmaß für einen oder mehrere Produktionsfaktoren, definiert als Output-Input-Verhältnis.

Produktivität = Output : Input

Die Arbeitsproduktivität im Speziellen ist der Output (Wertschöpfung) pro Arbeitseinheit (z.B. Vollzeitäquivalente).

Im Sozialbereich werden vorwiegend soziale Dienstleistungen produziert, deren Produktivität selten wertmässig bestimmt werden kann (vgl. Kapitel 5.2.1 *Soziale Dienstleistungen*). Für die Messung der Produktivität muss daher eher eine mengenmässige Betrachtung zum Zuge kommen. Dies wiederum lässt ausser Acht, dass das Ziel von sozialen Dienstleistungsorganisationen aufgrund ihrer ideellen Ausrichtung primär in der Erzielung bestimmter Wirkungen liegt. Wertschöpfung wird darum in der Literatur zumeist umschrieben als Beitrag beispielsweise zu

- sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und sozialem Frieden
- Wohlergehen, Lebensqualität
- Humanvermögen, Sozialkapital
- Integration, Inklusion

Das, was im Sozialwesen produziert wird, kann mit sozialer Wohlfahrt umschrieben werden. Es geht darum, soziale Probleme zu lösen, indem die Verwirklichungs- und Teilhabechancen der Menschen verbessert werden. Diese Wohlfahrtsproduktion findet auf drei Ebenen statt (Wendt, 2011):

- Sozialstaatliche Systemebene: Die staatliche Gemeinschaft definiert und unterhält ein System von Sozialrechten und Sozialleistungen.
- Organisationsebene: Öffentliche und private, nonprofit- und forprofitorientierte Träger erbringen, oft gefördert vom oder im Auftrag des Sozialstaats, personen- und situationsbezogene Leistungen.
- Individualeben: Professionelle, freiwillige und informelle Hilfe wird im direkten Kontakt zwischen Menschen erbracht (S. 129 ff).

Jede Ebene stellt eine eigene Dimension zur Gesamtbeurteilung von Erfolg dar. Gefragt ist dabei ein gemeinsamer Bewertungsmaßstab. An Stelle der Produktivitätsmessung im ökonomischen Sinn treten heute vermehrt Instrumente der Wirkungsmessung (Evaluationen, Wirkungsstudien, Kosten-Nutzen-Analysen), an denen die beteiligten Anspruchsgruppen, insbesondere natürlich die Kostenträger, interessiert

sind. Eine spezifisch für den Sozialbereich entwickelte Variante der Wertschöpfungsmessung stellt der Social Return on Investment SROI dar. [Schellberg \(2011\)](#) definiert ihn wie folgt: „Der Social Return on Investment hat zum Ziel, die sozialen Wirkungen einer Investition möglichst in Geldgrößen zu bewerten und in Form einer Kennzahl, eben dem Social Return on Investment, auszuweisen“ (S. 244). Dafür wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Formen und Instrumente entwickelt. Ob sich dieses Konzept durchsetzt, ist nicht absehbar.

Instrumente der Wirkungsmessung werden im Sozialwesen jedoch noch relativ wenig eingesetzt. Wenn die Wertschöpfung im Sozialbereich überhaupt thematisiert wird, dann meist sehr punktuell auf der Ebene einzelner Leistungen oder Organisationen. Es gibt in der Literatur vereinzelt Versuche, die Produktivität auch auf der Ebene von Versorgungssystemen zu thematisieren ([Lönnqvist & Laihonen, 2012](#); [Wendt, 2015](#)). Es wird argumentiert, dass aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems wichtig ist, da häufig verschiedene Hilfen beansprucht werden und einzelne Wirkungen erst durch den Wissenstransfer oder gar durch die Kooperation verschiedener privater und öffentlicher Organisationen des Sozialwesens möglich werden. Die Wirkung, die erzielt wird, ist somit immer die Wirkung, die sich aus der Gestaltung und Wirkungsweise eines Versorgungssystems als Ganzes ergibt.

Als Hindernisse für eine hohe Produktivität eines Versorgungssystems werden verschiedene Faktoren bezeichnet: Ziele und Rollen im Versorgungssystem (z.B. fehlende oder unklare Strategie und Planung, fehlende oder falsche Anreize oder unklare Rollenverteilung) die Zusammenarbeit im Versorgungssystem (z.B. mangelndes Vertrauen, schlechter Wissenstransfer oder gesetzliche Schranken) und schliesslich auch die Produktivität der einzelnen Organisation (z.B. Mangel an Transparenz, schlechtes Wissensmanagement oder zu geringe Ergebnisorientierung). Zur Steigerung der Produktivität werden Massnahmen vorgeschlagen, die in folgende Richtung zielen: Suche nach Synergien, gemeinsame Informationssysteme, nahtlose Service-Ketten, Setzen von Anreizen oder Definition gemeinsamer Ziele und Massnahmen im Versorgungssystem ([Lönnqvist & Laihonen, 2012](#)).

Arbeitsproduktivität

Für die Fragestellung dieses Berichts ist insbesondere die Arbeitsproduktivität - also die Wertschöpfung pro Arbeitseinheit - von Interesse. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität, insbesondere auch als Reaktion auf den Fachkräftemangel, ist in der Literatur bisher praktisch kein Thema. Das bedeutet jedoch nicht, dass Effizienzfragen im Sozialwesen keine Bedeutung haben. In der aktuellen Debatte rund um

die schillernden Begriffe „Sozialwirtschaft“ und „Sozialmanagement“ geht es durchaus auch um die Frage, wie das Sozialwesen und soziale Organisationen effizient gestaltet werden können. Dabei wird heute davon ausgegangen, dass es nicht einfach darum gehen kann, bestehende ökonomische Theorien und betriebswirtschaftliche Konzepte auf den Sozialbereich anzuwenden, sondern einen Weg zu gehen, der den spezifischen Eigenheiten der Branche gerecht wird (Wöhrle, [Sozialmanagement](#), 2011). Dies gilt insbesondere für den Sektor der Nonprofit- und Nichtregierungs-Organisationen, der für den Sozialbereich in der Schweiz von grosser Bedeutung ist und dessen Funktionslogik sich ja gerade vom staatlichen und vom marktlichen Sektor unterscheidet.

In der Literatur wird kontrovers diskutiert, ob die Zunahme der „Betriebswirtschaftlichung“ und des „Managerialismus“ im NPO/NGO-Sektor mehr Nutzen stiftet oder teilweise auch Schaden anrichtet (Meyer & Leitner, 2011). So gibt es Hinweise, dass zu viel Wettbewerb und die einseitige Ausrichtung auf die Leitmaxime „Effizienz und Effektivität“ für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen auch schädlich sein kann, weil es eindeutig Grenzen der Messbarkeit gibt und diese häufig zu bürokratischen und technokratischen Lösungen führen, welche die (sozialarbeiterische, pädagogische, pflegerische, therapeutische...) Fachlichkeit untergraben und die Innovationsfähigkeit bedrohen (Meyer, 2007).

5.2.2. Erhöhung der Arbeitsproduktivität

Handlungsansätze

Dieser Bericht fokussiert unter anderem auf die Frage, wie die Arbeitsproduktivität im Sozialbereich erhöht und damit der Bedarf nach Fachkräften stabilisiert oder gesenkt werden kann. Grundsätzlich sind verschiedene Handlungsansätze denkbar:

- *Qualitätsabbau*: Ein Abbau könnte sowohl bei der Struktur-, der Prozess- als auch der Ergebnisqualität vorgenommen werden. Ein Abbau der Qualität ist durchaus geeignet, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen, um den Preis allerdings, dass in der Regel nicht die gleichen Ergebnisse und Wirkungen erreicht werden können. Qualitätseinbussen sind darum in diesem Zusammenhang wenig sinnvoll, es sei denn, es handle sich um Abstriche, die von niemandem als solche empfunden werden.
- *Optimierung*: Dieser Ansatz baut grundsätzlich auf bestehenden Lösungen auf, versucht aber durch Anpassungen erwünschte Ergebnisse zu maximieren und unerwünschte Effekte zu minimieren.
- *Innovation*: Es werden Lösungen für neuartige Probleme gefunden oder neuartige Lösungsansätze für bekannte Probleme entwickelt.

Im Vordergrund steht für die Auftraggeberin dieses Berichts die Förderung von Innovationen. Innovation hat sich längst zu einer gesellschaftlichen Leitsemantik (Neophilie) entwickelt (Hüttemann & Parpan-Blaser, 2015). Dabei ist der Begriff der Innovation uneindeutig oder gar widersprüchlich geblieben. Nach Wolf Rainer Wendt (2005) „bezeichnet Innovation als Neuerung eine Veränderung, die eine Verbesserung bringt und sich durchsetzt“ (S. 14). Eine Innovation ist demnach mehr als eine neue Idee. Sie ist das Ergebnis eines sozialen Urteils – in der Wirtschaft durch den Markt, in der Gesellschaft durch soziale Akzeptanz (Aderhold, 2005). Eine Innovation erfüllt somit die Kriterien der Neuheit, der Verbesserung und der Nachhaltigkeit (Langer & Eurich, 2015).

Gewöhnlich werden drei Arten von Innovationen unterschieden:

- Produktinnovationen: Veränderung von Leistungen in Form von Gütern und/oder Diensten.
- Verfahrens- und Prozessinnovationen: Neuerung in der Leistungserstellung, die ein Zuwachs an Wirtschaftlichkeit und/oder Wirksamkeit zur Folge hat. Im Sozialbereich wird dabei auch oft von Qualitätsentwicklung oder Organisationsinnovation gesprochen.
- Sozialinnovationen: Entstehung neuer Formen sozialer Verhältnisse, Veränderung des sozialen Wandels (z.B. Quartierentwicklung zur Vermeidung von Segregationsprozessen oder neue Betreuungskonzepte, die individuelle Lebensführung und hohe Lebensqualität ermöglichen). Diese Form der Innovation wird häufig abgegrenzt gegenüber technischen Innovationen.

Innovationen im Sozialbereich zielen grundsätzlich auf alle Innovationsarten. Als gesellschaftliche Treiber für Innovationen im Sozialbereich werden etwa genannt (z.B. Langer & Eurich, 2015):

- Veränderungen der sozialen Normen hinsichtlich Geschlecht, Familie, Ethnie und Kultur
- Individualisierung der Gesellschaft
- beschleunigte gesellschaftliche Veränderungsdynamik
- wissenschaftliche oder technologische Neuerungen
- medizinischer Fortschritt und demografischer Wandel
- Migration
- Wirtschaftskrisen und Sparpolitiken

- Entstehung von Märkten und Quasimärkten⁶⁹

Ein europäisches Forschungsprojekt über Innovationen in sozialen Dienstleistungen (InnoServ, vgl. www.inno-serv.eu) hat sieben Trends identifiziert, die Kernbereiche für die künftige Entwicklung im Bereich sozialer Dienstleistungen darstellen sollen (Langer & Eurich, 2015):

- (...) *nutzerzentrierte Dienstleistungen und Ansätze;*
- *Innovationen und Entwicklung von Organisationen und Institutionen;*
- *programmatische und konzeptionelle Rahmung sozialer Dienstleistungen in Bezug auf Innovation;*
- *Governance und Steuerung innovativer sozialer Dienstleistungen;*
- *der Einfluss nationaler, regionaler und lokaler Rahmenbedingungen;*
- *neue Technologien (technologischer Fortschritt und Innovation sozialer Dienstleistungen);*
- *Wirkungsmessung, Qualität und Herausforderungen. (S. 97)*

Mit dieser Auflistung wird klar, dass Innovation im Sozialbereich das Wechselspiel verschiedener Ebenen benötigt. Innovativ können Personen sein, aber auch Organisationen, Versorgungssysteme, ja gar gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Es stellt sich darum die Frage, wie beispielsweise organisationale, politische und rechtliche Rahmenbedingungen gestaltet werden und zusammenwirken können, damit sie Innovation im Feld stärken. Gemäss dem erwähnten europäischen Forschungsprojekt muss Innovationsmanagement...

- *Kontexte einer multiprofessionellen, multidisziplinären, multiadvocacy-, multiengagement-Kooperation ermöglichen;*
- *Mehrebenen-Governance umsetzen und öffentliche Meinung und Kultur gestalten;*
- *Ressourcenmix managen (Sozialraum, Finanzierung, Zivilgesellschaft);*
- *partizipativ kontrollieren und Qualität sichern;*
- *neue Formen des Leistungsmix zwischen persönlich, ambulant, stationär und sozialraumbezogen gestalten und Nutzerinnen und Nutzer durch Beratung im System sozialer Dienstleistungen begleiten. (S. 107)*

In der Europäischen Union bestehen verschiedene Initiativen und Programme, welche darauf abzielen, soziale Innovation zu fördern und zu nutzen:

⁶⁹ Marktähnliche Wettbewerbssituationen, z.B. bei Ausschreibungen für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

- Horizont 2020, das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation der Europäischen Kommission vom 30. November 2011, mit dem Förderschwerpunkt „Europa in einer sich verändernden Welt: integrative, innovative und reflektierende Gesellschaften“
- Sozialinvestitionspaket (SIP) der Europäischen Kommission vom Februar 20. Februar 2013
- EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013
- Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Förderung der Sozialwirtschaft als treibende Kraft der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa“, verabschiedet am 7. Dezember 2015

Handlungsebenen

Die Wohlfahrtsproduktion einer Gesellschaft findet im Spannungsfeld von Sozialstaat, Organisation und Individuum statt (vgl. Kapitel [5.2.1 Produktivität](#)). Sie wird entsprechend geprägt durch den sozialpolitischen Diskurs bzw. sozialstaatliche Rahmenbedingungen, durch vielfältige Organisationen des Sozialwesens und die individuelle Interaktion bei der Erbringung sozialer Hilfen. Zwischen dieser Makro-, Meso- und Mikroebene des Sozialwesens gibt es verschiedene Abhängigkeiten und Wechselwirkungen. Dabei folgen die drei Ebenen unterschiedlichen Handlungslogiken. Während auf der Ebene des Sozialstaats eine politisch-administrative Logik dominiert, orientieren sich Organisationen an einer betriebswirtschaftlichen Logik, die Erbringung sozialer Hilfen durch die Fachkräfte in den Organisationen schliesslich ist geprägt durch die fachliche Logik der entsprechenden Professionen. Diese Handlungslogiken sind nicht immer widerspruchsfrei und erzeugen auch Reibung. Dementsprechend werden Themen wie die Steigerung der Produktivität oder der Innovationskraft des Sozialwesens sinnvollerweise im Gesamtzusammenhang bzw. im Zusammenspiel dieser Handlungsebenen diskutiert (vgl. Kapitel [5.2.2 Handlungsansätze](#)).

Vorschlag für einen Denkrahm

Werden die drei Handlungsansätze (Qualitätsabbau, Optimierung und Innovation; vgl. Kapitel [5.2.2 Handlungsansätze](#)) mit den drei Handlungsebenen (Makro-, Meso- und Mikroeben; vgl. [5.2.2 Handlungsebenen](#)) kombiniert, entsteht ein strukturierter und strukturierender Denkrahm mit neun Handlungsfeldern:

Abbildung 40: Handlungsansätze und Handlungsebenen

		Handlungsansätze		
		Qualitätsabbau	Optimierung	Innovation
Handlungsebenen	Makroebene: Sozialstaatl. Leistungs- und Versorgungssysteme
	Mesoebene: Organisationen des Sozialwesens
	Mikroebene: Erbringung sozialer Hilfen

Diese schematische Systematisierung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die einzelnen Handlungsfelder analytisch nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen lassen. Die hier skizzierte Matrix ist vielmehr als Gesamtsystem zu verstehen, bei dem die Handlungsansätze möglicherweise fließend ineinander übergehen und sich starke Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den Handlungsebenen beobachten lassen. Folglich gilt die These, dass Produktivitätssteigerungen und Innovationen ein abgestimmtes Zusammenwirken mehrere Handlungsfelder erfordern.

5.2.3. Diskurs in ausgewählten Ländern

Wachstum der Beschäftigung im Sozialbereich, Zunahme der Produktivität sowie eingetretener oder prognostizierter Fachkräftemangel: Diese Situation ist in vielen westlichen Ländern anzutreffen. Als Treiber des Wachstums werden relativ einheitlich der wirtschaftliche und demografische Strukturwandel genannt. Exemplarisch werden nachfolgend ausgewählte Diskussionsbeiträge und Befunde aus Österreich, Deutschland und Australien aufgeführt.

Österreich

Das Institut für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien erstellte 2011 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz einen Beschäftigungsreport für die österreichische Sozialwirtschaft (Schneider, et al., 2011). Der Report stellt fest, dass dieser Sektor im Jahr 2010 einen der größten Beschäftigungs- und Wirtschaftsfaktoren Österreichs darstelle. Die Entwicklung der Beschäftigung seit 1997 habe sich deutlich erhöht und weise zweistellige Wachstumsraten auf. Die Beschäftigten in den untersuchten Bereichen der Sozialwirtschaft seien

überdurchschnittlich häufig physischen und psychischen Belastungen ausgesetzt. Dazu gehörten etwa schweres Heben und Tragen, Zeitdruck, hohe Dauerbelastung, grosse Verantwortung, belastende Situationen u.ä.

Der Report geht davon aus, dass die Beschäftigung in diesem Sektor bis 2025 weiter stark anwachsen wird (je nach Szenario um 23 bis 45%). Um den steigenden Arbeitskräftebedarf zu decken, werden verschiedene Möglichkeiten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zur Aktivierung der inländischen Beschäftigungspotenziale erwogen. Dazu gehören Massnahmen für verbesserte Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit, zur verbesserten Personalgewinnung und Personalbindung und zur besseren Ausbildung und Qualifizierung des Personals. Kein Thema ist im Report die Steigerung der Arbeitsproduktivität (S. 1 ff).

Deutschland

Die Friedrich-Ebert-Stiftung in Deutschland geht aufgrund von Analysen des Forschungsinstituts Prognos davon aus, dass die volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft in der Öffentlichkeit verkannt werde. Dabei habe dieser Sektor einen Anteil von 7% an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Die Beschäftigungszahlen hätten seit dem Jahr 2000 um einen Viertel zugenommen. 11% aller erwerbstätigen Personen würden damit in der Sozialwirtschaft arbeiten. Das weitaus grösste Wachstum verzeichne dabei die Altenpflege ([Ehrentraut, Hackmann, Krämer, & Plume, 2014](#)). Die Stiftung geht auch für die kommenden Jahre von einem weiteren Wachstum im Bereich der nicht marktbestimmten sozialen Dienstleistungen aus ([Gramke, Schüssler, & Matuschke, 2012](#)).

Die Flüchtlingskrise scheint diesen Trend ganz aktuell noch zu verstärken. Gemäss einer Untersuchung des Kölner Instituts der deutschen Wirtschaft haben Absolventinnen und Absolventen von Fächern der Sozialen Arbeit und der Sozialpädagogik 2015 die Spitzenposition im Ranking der gefragtesten akademischen Berufe übernommen ([Burgard, 2016](#)).

In einer Delphi-Studie mit 30 Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern sowie geschäftsführenden Vorständen der Wohlfahrtsverbände wurde der Fachkräftemangel als die grösste Herausforderung für die Sozialwirtschaft bezeichnet. Dieser sei unter anderem in der zu geringen Zahl der Ausbildungsplätze, den tiefen Löhnen und der mangelnden Attraktivität der Arbeit begründet ([Sagmeister, 2014](#)).

Um dem Fachkräftemangel in Deutschland zu begegnen, werden die Steigerung der Produktivität und eine bessere Nutzung des Fachkräftepotenzials vorgeschlagen. So soll qualitativ hochwertigere Arbeit eingesetzt werden, um die Wirkung der Leis-

tungen zu verbessern. Zudem sollen überflüssige und starre Regulierungen und ineffiziente Strukturen abgebaut werden. Eine bessere Aus- und Weiterbildung und verbesserte Arbeitsbedingungen, insbesondere eine höhere Entlohnung, sollen die Attraktivität der Sozialwirtschaft erhöhen und die Verweildauer des Personal in diesem Sektor steigern ([Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 2014](#); [Gramke, Schüssler, & Matuschke, 2012](#); [Sagmeister, 2014](#)).

Ähnliche Befunde wie zur Sozialwirtschaft gibt es auch zur Gesundheitswirtschaft in Deutschland, wobei insbesondere der Pflegebereich ein starkes Beschäftigungswachstum aufweist und ein steigender Pflegebedarf für die kommenden Jahre prognostiziert wird. Auch hier zielen die vorgeschlagenen Massnahmen in Richtung Steigerung der Produktivität, Förderung der Innovation und die Erhöhung der Attraktivität für die Arbeitskräfte. ([Schneider, Karmann, & Braeseke, 2014](#); [Hilbert, Mickley, & Evans, 2011](#)).

Australien

In Australien hat die „Productivity Commission“ der Australischen Regierung 2010 einen Forschungsbericht über die Bedeutung des Nonprofit-Bereichs veröffentlicht ([Productivity Commission, 2010](#)). Obwohl der Bericht nicht nur auf den Sozialbereich fokussiert, sind einige Aussagen durchaus interessant. Die Kommission stellt fest, dass der Nonprofit-Bereich mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 7,7 Prozent zwischen 1999/2000 und 2006/2007 stark gewachsen sei und der Beitrag dieses Sektors für das Bruttoinlandprodukt beträchtlich sei. Trotzdem sei der Wissensstand über die Rolle und Bedeutung des Sektors schlecht und müsse verbessert werden. Die Kommission schlägt umfangreiche Reformen vor, um den Nonprofit-Sektor zu stärken. So sei der Sektor einerseits von unnötigen Belastungen und Kosten zu befreien und andererseits müsse die Rechenschaftspflicht verbessert werden. Eine bessere Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand, namentlich durch eine intelligentere Steuerung, optimierte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen, die Förderung von Innovation und die Schaffung eines Registers für Nonprofit-Organisationen, könne die Wirkung dieses Sektors auf die Gesellschaft und das Vertrauen der Öffentlichkeit erhöhen (S. XXV ff).

Zur Entwicklung der Produktivität hält die Kommission fest, dass der Nonprofit-Bereich grösseren Schwierigkeiten ausgesetzt sei als der Profit-Bereich. Es fehlten Mittel für Investitionen in Technologie und Ausbildung sowie Unterstützung in den Bereichen Planung und Evaluation. Das Kontraktwesen mit der öffentlichen Hand sei einschränkend. So böten Vereinbarungen mit der öffentlichen Hand wenig Anreize, sich unternehmerisch zu verhalten, da Überschüsse zurückgezahlt oder als zweckgebundene Schwankungsreserve dienten. Die Bereitschaft für Veränderungen

bei Freiwilligen, Mitgliedern sowie Kundinnen und Kunden sei in einigen Fällen gering.

Die Bemühungen von Nonprofit-Organisationen, innovative Ansätze für soziale Probleme zu entwickeln, würden häufig eingeschränkt durch eine zunehmend risikoaverse Haltung von Geldgebern und Aufsichtsorganen, beschränkte Ressourcen, eingeschränkte Investitionen in Wissen und durch die Zurückhaltung gegenüber Kooperationen mit anderen Nonprofit-Organisationen.

Die Kommission schlägt verschiedenste Massnahmen zur Förderung der Produktivität und sozialer Innovationen vor, beispielsweise durch Programme zur Verbesserung der Ausbildung im Managementbereich, zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Organisationen, zur Entwicklung neuer Ansätze in der Leistungserbringung, zur besseren Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie oder zur verstärkten Forschung zu sozialen Fragen (S. 226 ff).

5.3. Historischer Exkurs: Solina Spiez

In diesem Kapitel zeigen wir anhand eines Fallbeispiels, wie sich die Betreuungsverhältnisse im Sozialbereich über die Zeit verändert haben. Dieses Teilkapitel verfolgt dabei den Zweck, aufzuzeigen, dass die Produktivität im Sozialbereich (gemessen als z.B. betreute Personen / Zahl Mitarbeitende) früher teils sehr viel höher war und somit grundsätzlich auch wieder erhöht werden könnte. Der historische Exkurs zeigt aber auch auf, dass in einer solch völlig anderen Situation die Qualität der Betreuung eine andere ist. Zudem zeigt der Blick in die Vergangenheit, dass die deutlich tieferen Betreuungsschlüssel seinerzeit mit einer viel höheren Belastung für die Mitarbeitenden assoziiert waren.

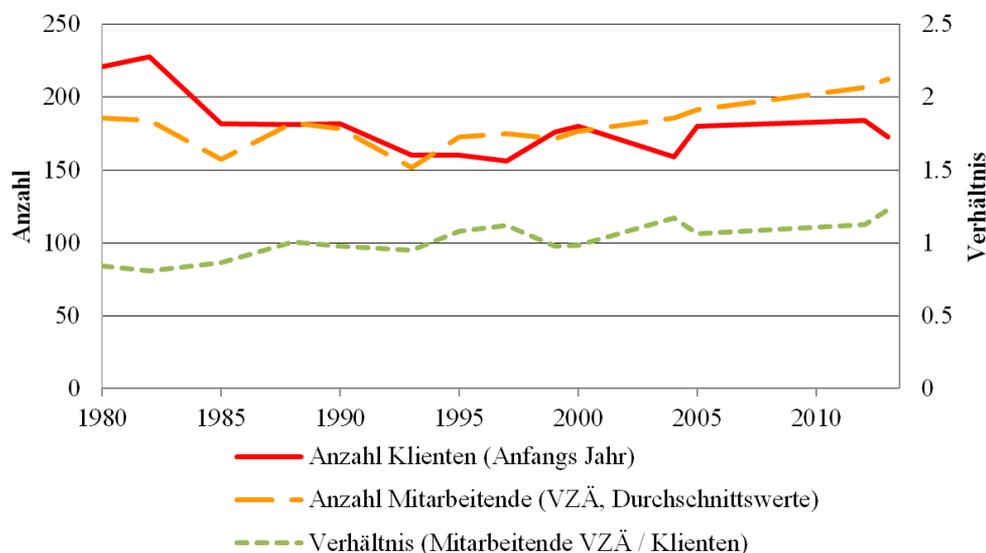
Konkretes Vorgehen: Zur Erarbeitung des Exkurses wurde das Solina Spiez besucht, Archivmaterial dieser Einrichtung aufbereitet und ein Interview mit Kaspar Zölch geführt, der seit 40 Jahren in der Einrichtung arbeitet und heute Standortleiter von Solina Spiez ist.

Bei Solina Spiez handelt es sich um eine soziale Institution im Kanton Bern mit einer über hundertjährigen Geschichte. In einer Wohn-, Pflege- und Betreuungsinfrastruktur für 180 Bewohner finden unterschiedlichste Menschen ein Obdach. Etwa zwei Drittel sind Bewohnerinnen und Bewohner im AHV-Alter (demente und polymorbide ältere Menschen), ein Drittel Personen mit IV-Rente (mit Sucht-, psychiatrischen oder behinderungsbedingten Problemen). Das Altersspektrum reicht dementsprechend von 19 bis 104 Jahre. In den letzten 40 Jahren gab es Verschiebungen

zwischen den Bewohnergruppen. Klar zugenommen habe die Gruppe der Jungen und der Suchtkranken. „Dafür haben wir weniger ältere Menschen und geistig Behindere als früher“, so Zölch.

Auch im Hinblick auf das Betreuungsverhältnis gab es Veränderungen. „Als ich in den 70er Jahren hier anfang, gab es drei Nachtwachen, heute sind es acht“, erinnert sich der Standortleiter. Die Zahl der Bewohner hingegen hätte kaum zugenommen. Abbildung 41 zeigt die Entwicklung der Klienten und der Mitarbeitenden seit 1979 für Solina Spiez sowie die Entwicklung des Betreuungsverhältnisses.

Abbildung 41: Entwicklung des Betreuungsverhältnisses



Betrug dieses Verhältnis Ende der 70er Jahre noch 0.84, stieg es bis 2013 auf 1.22. Das ist eine Zunahme von 45 Prozent. Die Erhöhung des Betreuungsverhältnisses erlaubte es, den Bewohnern mehr Autonomie zu gewähren und schaffte Raum für Kreativität und soziale Teilhabe. Der Einsatz von mehr Personal ermöglichte eine Abkehr von rationalisierten Abläufen im Alltag der Bewohner, was sich positiv auf deren Lebensqualität auswirke, so Zölch. Individuelle Tagesstrukturen ersetzten vorgegebene und teilweise monoton anmutende Abläufe. Damit geht auch eine Verlagerung der Tätigkeiten der Angestellten hin zu mehr Führungs- und Koordinationsaufgaben einher. Klar ist auch, dass diese Verbesserungen nicht umsonst zu ha-

ben waren: Die Kosten sind durch das Erhöhen des Betreuungsverhältnisses angestiegen. Zölch beurteilt die Entwicklung aufgrund der genannten Vorteile jedoch als durchwegs positiv.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die Arbeitsteilung ausgeprägter geworden ist. Angestellte sind eher für spezifische Aufgabenbereiche (z.B. Physiotherapie, Beschäftigungsprogramme, Pflege etc.) zuständig und nicht wie früher für gewisse Klienten und all deren Anliegen.⁷⁰

Nebst dem höheren Betreuungsverhältnis gab es auch substantielle Verbesserungen bei den Wohnverhältnissen. Ab 1972 wohnten durchschnittlich 2.8 Personen in einem Zimmer, jedoch gab es Zimmer mit bis zu 6 Bewohnern. Dieses Verhältnis bestand bis 2005, danach wurde ein Provisorium errichtet. Bis 2015 war der Neubau komplett bezogen, ab diesem Zeitpunkt hatte jeder Bewohner ein Einzelzimmer.

Die Betreuung und Pflege in Solina Spiez läuft deutlich professioneller ab als früher. Sozial- und Heilpädagogen, ausgebildetes Pflegepersonal und andere sorgen sich um die Klienten. Die Arbeitsbedingungen haben sich verbessert, Mitarbeitende haben auch ein Privatleben neben der Arbeit. Das war nicht immer so: Bevor 1965 das Diakonissenhaus die Verträge mit dem heutigen Solina kündigte, arbeiteten geistliche Schwestern zu einem Gotteslohn und unter Arbeitsbedingungen, die heute als prekär angesehen werden müssten. So ist beispielsweise in einem Protokoll aus den Anfängen des 20. Jahrhunderts festgehalten, dass dieselbe Schwester nicht länger als 5 Wochen hintereinander Nachtdienst machen sollte. Die Ablösung des geistlichen Personals durch weltliche Mitarbeitende war daher mit einer Kostenerhöhung, aber auch mit einer Professionalisierung verbunden. Vom ideellen Grundgedanken her ist der Einsatz des geistlichen Personals bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts mit demjenigen von Freiwilligen heute vergleichbar. Momentan leisten etwa 40 Frauen und 3 Männer Freiwilligenarbeit in Solina Spiez. Das Engagement ist relativ regelmässig und beläuft sich auf 2-3 h pro Woche und Freiwillige/r. Zölch ist überzeugt, dass das Potential von Freiwilligenarbeit noch nicht ausgeschöpft ist. Einerseits sind Freiwillige eine günstige Ergänzung zu den professionellen Mitarbeitenden, andererseits wird das Haus offener gegen aussen, die Inklusion wird höher. Dass das Engagement (zumindest bei den Frauen) in den letzten Jahren rückläufig war, führt Zölch auch auf die vermehrte Berufstätigkeit von Frauen zurück. Es sei

⁷⁰ Daraus wird klar, dass Betreuungsverhältnis nicht als *X Betreuende pro Y Klienten*, sondern eher als *Mitarbeitende total geteilt durch Klienten total* zu verstehen ist. In diesem Sinne scheint es angebracht, alle Mitarbeitende (also nicht nur das unmittelbare Pflege- und Betreuungspersonal) der organisatorischen Einheit bei der Berechnung des Betreuungsverhältnisses einzubeziehen.

aber erklärtes Ziel von ihm, wieder mehr Menschen in Freiwilligenarbeit im Solina Spiez einzubinden.⁷¹

5.4. Expertengespräche und Workshop zum Sozialwesen

5.4.1. Expertengespräche

Im Rahmen der Studie wurden 7 Interviews mit Expertinnen und Experten aus dem Sozialbereich geführt (vgl. Anhang B.1.2 für eine Liste der Expertinnen und Experten). Die Interviews wurden nach einem Interviewleitfaden geführt. Der Interviewleitfaden ist im Anhang B.1.1 aufgeführt. Die Expertinnen und Experten wurden um ihre Einschätzung zur Entwicklung der Beschäftigung, des Arbeitsvolumens sowie des Verhältnisses aus personellen Ressourcen und Arbeitsvolumen gebeten. Zudem wurden Erfahrungen entgegengenommen, wie Situationen, in welchen die personelle Entwicklung der Entwicklung des Arbeitsvolumens hinterherhinkte, bewältigt wurden. Über die Konfrontation der Expertinnen und Experten mit zwei Szenarien sollte zudem das Potenzial für Innovationen und Optimierungen abgeschätzt werden.⁷² Weiter sollten auch Grenzen bzgl. Arbeitsbelastung und Qualität angesprochen werden. Am Schluss wurden allgemeine Bemerkungen zum Thema Beschäftigungssituation und Arbeitsproduktivität entgegengenommen.

Aus drei Interviews wurden drei Fallbeispiele hergeleitet, die im Rahmen des Workshops (vgl. Kapitel 5.4.2) vorgestellt und mit den Teilnehmenden diskutiert wurden.

5.4.2. Workshop

Im Rahmen eines Workshops, der am 21. Januar 2016 in den Räumlichkeiten des BSV in Bern stattgefunden hat, wurden verschiedene Lösungsansätze zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität im Sozialbereich mit Expertinnen und Experten aus dem Sozialbereich erörtert. In einem ersten Schritt wurden in Einzelarbeit stichwortartig Lösungsansätze, wie die Arbeitsproduktivität im Sozialbereich erhöht werden könnte, gesammelt. Hierzu wurden den Teilnehmenden folgende Fragen gestellt:

- Kann/muss die Qualität abgebaut werden?
- Kann die Effizienz gesteigert werden?

⁷¹ Quellen: *Archivdokumente aus dem Solina Spiez, ein Interview mit Kaspar Zölch, Standortleiter von Solina Spiez sowie BAG (o.D.). Statistik Pflegeheime.*

⁷² Wie könnten Sie den Auftrag Ihrer Organisation umsetzen, wenn Sie nur mehr 80% des heutigen Personals zur Verfügung hätten? Welche Massnahmen würden Sie ergreifen, wenn das Arbeitsvolumen um 20% ansteigen würde, ohne dass Sie zusätzliche personelle Ressourcen einsetzen könnten?

- Sind soziale Innovationen die Lösung?

Die Lösungsansätze wurden stichwortartig auf Karten festgehalten und auf einer Pinnwand anhand des Denkmodells aus Kapitel 5.2.2 gesammelt. Anschliessend wurden in Gruppen Lösungsansätze (Massnahmen oder Innovationen) zur Steigerung der Produktivität/Effizienz zu vier fiktiven Fallbeispielen erarbeitet und stichwortartig auf Karten festgehalten:

- 1) Die Sparprogramme eines Kantons führen zu Beitragskürzungen bei den Behinderteninstitutionen um 20% bei gleichem Leistungsauftrag.
- 2) Die Fallzahlen eines städtischen Sozialdienstes nehmen in kurzer Zeit um 25% zu. Das Parlament hält an der bestehenden Stellenplafonierung fest.
- 3) Eine Stadt will aufgrund der Nachfrage das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen erhöhen. Die Finanzlage erlaubt aber keine Erhöhung der Beiträge.
- 4) Die Zahl der Asylgesuche nimmt kurzfristig zu. Die Betreuungsorganisation kann wegen Fachkräftemangel nur 80% seiner Stellen besetzen.

Die Ergebnisse dieser Gruppenarbeiten wurden anschliessend im Plenum vorgestellt. Zum Abschluss des Workshops zeigte die Forschungsgruppe anhand von drei Fallbeispielen aus der Praxis mögliche Massnahmen auf, die Einrichtungen als Reaktion auf Veränderungen in ihrer Umwelt ergriffen haben. Die Massnahmen wurden anschliessend ebenfalls im Plenum diskutiert.

5.4.3. Ergebnisse

Die Beiträge und Wortmeldungen aus den Expertengesprächen und dem Workshop werden nachfolgend anhand des Denkmodells in Kapitel 5.2.2 strukturiert und *in unseren Worten* zusammenfassend wiedergegeben.⁷³ Wir unterscheiden dabei die Handlungsansätze Qualitätsabbau, Optimierung und Innovation. Innerhalb dieser Ansätze unterscheiden wir (sofern möglich) Makro-, Meso- und Mikroebene (sog. Handlungsebenen).

Qualitätsabbau

Mesoebene: Auf der Mesoebene können verschiedene Massnahmen unter dem Stichwort der *Deprofessionalisierung* zusammengefasst werden. Anstatt durch qualifizierte Fachkräfte werden die Stellen durch Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger bzw. unqualifiziertes Personal besetzt. Auch der vermehrte Einsatz von jüngeren

⁷³ Die Stichworte aus dem Workshop sind im Kapitel B.1.3 aufgeführt.

Arbeitskräften oder von Freiwilligen kann unter dem Begriff der Deprofessionalisierung eingeordnet werden, sofern diese Stellenbesetzungen primär aus Kostengründen vollzogen werden. Angebote werden *standardisiert* und nicht mehr auf die individuellen Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten abgestimmt.

Mikroebene: Auf der Mikroebene kann das *Betreuungsverhältnis* erhöht werden. Einerseits kann der Personaleinsatz bei gleich bleibender Anzahl Klientinnen und Klienten reduziert werden. Andererseits kann auch die Anzahl Klientinnen und Klienten bei gleich bleibendem Personaleinsatz erhöht werden. Falls das heutige Betreuungsverhältnis das gewünschte Qualitätsniveau garantiert, kann die Erhöhung des Betreuungsverhältnisses mit einem Qualitätsabbau einhergehen. Weiter ist ein *Verzicht auf gewisse Tätigkeiten* denkbar (bspw. Präventionsarbeit).

Optimierung

Makroebene: Auf der Makroebene wird Optimierungspotenzial bei der *Regulierung* (bspw. Legitimations- und Kontrollpflichten) der Einrichtungen genannt. Bspw. könnten Bewilligungsabläufe vereinfacht werden. Die damit eingesparten Ressourcen würden dann für die Kerntätigkeit, nämlich die Betreuung von Klientinnen und Klienten, zur Verfügung stehen. Die Gestaltung einer *fairen und vertrauensvollen Partnerschaft* zwischen Staat und sozialen Organisationen kann helfen, die Kosten- und Leistungstransparenz zu erhöhen und Fehlanreize zu vermeiden.

Mesoebene: Auf der Mesoebene sind in erster Linie Beiträge in den Bereichen Organisation und Personal identifiziert worden. Sowohl was die Organisation als auch was das Personal betrifft, sollte ein Lernen von bewährten Abläufen und Verfahren von anderen Einrichtungen angestrebt werden (*good-practice*). In *organisatorischer* Hinsicht liessen sich durch den Zusammenschluss von Einrichtungen (insbesondere Fusionen von kleinen Einrichtungen) Grössenvorteile nutzen. Auch in der Professionalisierung der Trägerschaften wird Optimierungspotenzial vermutet. Innerhalb der Einrichtungen könnten Abläufe optimiert, sofern möglich auch standardisiert und zentrale Dienste eingerichtet werden. Eine grundsätzliche Aufgabenüberprüfung könnte sinnvoll sein. Hier stellt sich die Frage, ob gewisse Aufgaben zum Kerngeschäft gehören oder allenfalls an Dritte ausgelagert werden könnten. Auch bei der Arbeitsteilung und der Delegation von Arbeiten ist Optimierungspotential vorhanden.⁷⁴ Führungsfunktionen können gestärkt werden (grössere Führungsspanne).

⁷⁴ Im Zusammenhang mit der Arbeitsteilung wurde auch der Ansatz des *Grade- und Skillmix* genannt. Wir haben diesen Ansatz dem Handlungsbereich Innovation zugeordnet. Sofern der Ansatz in einer Einrichtung oder einem Zweig des Sozialbereichs bekannt ist, könnte der Ansatz auch dem Handlungsbereich Optimierung zugeordnet werden.

Eine sinnvolle Abstufung der Funktionsprofile ermöglicht den optimalen Einsatz von Personal mit unterschiedlichen Ausbildungsniveaus. Auf der *Ebene des Personals* ist der *Professionalisierung* der Beschäftigten anzustreben. Der Ausgestaltung der *Arbeitsbedingungen* ist Beachtung zu schenken. Bspw. kann die Aufteilung der Arbeit auf viele Teilzeitstellen (v.a. mit tiefem Anstellungsgrad) zu einen grösseren Koordinationsaufwand und entsprechenden Kosten führen. Grundsätzlich ist bei den Arbeitsbedingungen eine Abwägung zwischen Kosten (Koordinationsaufwand, Lohnkosten, Aus- und Weiterbildungskosten) und Nutzen vorzunehmen. Eine zu starke Fokussierung auf die Kostenseite kann dazu führen, dass die *Arbeitsbedingungen* und *Berufsaussichten* als unattraktiv wahrgenommen werden und sich der beklagte Fachkräftemangel noch stärker akzentuiert.⁷⁵ Im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel ist auch die Positionierung der Einrichtungen als attraktive Arbeitgeberinnen (bspw. was Weiterbildungsmöglichkeiten betrifft) anzustreben.

Innovation

Makroebene: Auf der *Makroebene* sollten interkantonale und internationale Vergleiche ermöglicht werden, um von anderen Einrichtungen, Kantonen und/oder Ländern zu lernen (*good-practice*, vgl. auch Handlungsbereich Optimierung) und den sozialpolitischen Diskurs zu befruchten. In diesem Zusammenhang ist auch die Entwicklung von Instrumenten zur Erfolgsmessung im Sozialbereich zu nennen. Vorgesprochen wird auch die Schaffung eines *innovationsfreundlichen* Klimas im Zusammenwirken von Staat und sozialen Organisationen, zum Beispiel durch geeignete Anreize oder Förderprogramme. Die Entwicklung oder Förderung von *alternativen Betreuungs- und/oder Finanzierungsmodellen* könnte zu einer bedarfsgerechteren Versorgung und zu höherer Individualität und Lebensqualität führen. Die Idee eines „Guichet unique“ könnte auch im Sozialbereich (weiter-) verfolgt werden. Eine solche einheitliche Anlaufstelle könnte eine gesamthafte Sicht auf die Situation der Klientinnen und Klienten fördern und bspw. mögliche Doppelspurigkeiten vermeiden helfen.

Ein grosses Innovationspotenzial wird auch bei der Reintegration der Klienten in den Erwerbsprozess vermutet. Zudem ist darüber nachzudenken, mit welchen Massnahmen Klientinnen und Klienten möglichst lange im Arbeitsalltag integriert bleiben und Massnahmen zur Unterstützung von Klientinnen und Klienten bereits früh

⁷⁵ Auswertungen der SAKE 2009 zeigen (vgl. B,S,S. 2011), dass die Qualifikationen von Fachkräften aus dem Sozialbereich auch in anderen Branchen nachgefragt werden, das Berufsspektrum dieser Erwerbstätigen also gross ist.

(also noch vor einem möglichen Ausstieg aus dem Arbeitsprozess) umgesetzt werden können.

Anzumerken ist: Das Thema Subjektfinanzierung wurde interessanterweise von den Teilnehmenden der Workshops und Fachgespräche nicht genannt. Möglicherweise gelten bestehende Regeln der Subjektfinanzierung (Assistenzbeitrag der IV und ergänzende kantonale Regeln wie das Assistenzbudget des Kantons Bern) bereits als etabliert. Oder aber die an den Workshops teilnehmenden Personen arbeiten eher mit Institutionen und hatten daher die Subjektfinanzierung nicht in ihrem subjektiven Fokus. Grundsätzlich besteht durchaus das Potential, dass mit subjektorientierten Finanzierungen Effizienzgewinne erzielt werden. Gleichzeitig besteht aber auch das Risiko, dass neue Subjektfinanzierungen durch Mitnahmeeffekte Kosten erhöhen, da Personen, die keine institutionelle Lösung suchen und so bis dato keine oder wenige Leistungen erhalten haben, neu die entsprechenden subjektfinanzierten Leistungen in Anspruch nehmen. Für eine Analyse siehe z.B. B,S,S. (2007).

Mesoebene: Innovationspotenzial wird v.a. auf *organisatorischer* und *personeller* Ebene geortet. Hierzu gehört einerseits die Arbeitsteilung auf überbetrieblicher Ebene. Bspw. könnten (vermehrt) Kooperationen mit Dritten gesucht werden. Auch die Einrichtung und Entwicklung von Dienstleistungszentren für die Anbieter im Sozialbereich könnte dazu gehören. Hier geht es darum, gewisse Aufgaben, die nicht zum Kerngeschäft gehören, auszulagern. Innovationspotenzial wird auch dem Ansatz des *Skill- und Grademix* zugeordnet. Die Aufgabenteilung wird dabei entsprechend den Skills (Berufserfahrungen, individuelle Fähigkeiten) und Grades (unterschiedliche offizielle Ausbildungen) auf die Beschäftigten verteilt. In diesem Zusammenhang kann auch der Einsatz von Freiwilligen genannt werden. Erfahrungen und Fähigkeiten von Freiwilligen könnten wo möglich und sinnvoll als Ergänzung des professionellen Personals eingesetzt werden.⁷⁶ Gewisse *Angebote* könnten sich zudem anstatt an Einzelpersonen an Gruppen von Klientinnen und Klienten richten (bspw. Informationen und Hilfestellungen bzgl. Bewerbungsprozess). Innovativen Charakter können neue Formen der *Finanzierung* der Einrichtungen bzw. von Plätzen in den Einrichtungen haben (bspw. Patenschaften oder Sponsoring). Einrichtungen, die Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten, können vermehrt Kooperationen mit Unternehmen im ersten Arbeitsmarkt suchen (bspw. durch Personalverleih).

⁷⁶ Das zukünftige quantitative Potenzial von Freiwilligen ist allerdings schwierig einzuschätzen. Einerseits sinkt das Potenzial durch die Erhöhung der Erwerbsquote. Andererseits könnte sich das Potenzial durch die Zunahme von Pensionierten in Zukunft erhöhen.

Mikroebene: Als innovative Massnahmen auf der *Mikroebene* wurden der (verstärkte) Einbezug der Klientinnen und Klienten und ihrer Umwelt (bspw. über Delegation von gewissen Arbeitsschritten an die Betroffenen, Hilfe zur Selbsthilfe, Nachbarschaftshilfe) genannt. Viele dieser Einzelaspekte lassen sich unter den Begriffen der *Personenzentrierung* und der *Sozialraumorientierung*⁷⁷ zusammenfassen. Auch Chancen der Digitalisierung (bspw. Technologien zum Monitoring in der Betreuung, assisted living, intelligente Hilfsmittel) können genutzt werden.

5.5. Workshop zu Alters- und Pflegeheimen

Für den Bereich Alters- und Pflegeheime wurde am 4. Mai 2016 (BSV, Bern) ein separater Workshop durchgeführt. Zur Vorbereitung des Workshops haben wir einige Gespräche mit Fachpersonen geführt (drei Leiter/innen von Abteilungen für Langzeitpflege der kantonalen Ämter und ein Heimleiter/Verbandsvertreter). In den Gesprächen haben wir die Themen Beschäftigung, Effizienz und Effizienzsteigerungen in Pflegeheimen sowie die Rolle der Regulierung in Bezug auf diese Themen diskutiert.

Am Workshop nahmen 15 Fachpersonen aus kantonalen Ämtern (Abteilungen Langzeitpflege), Leiterinnen und Leiter von Alters- und Pflegeheimen sowie Verbandsvertreter/innen teil. Wie im Workshop für das Sozialwesen standen mögliche Lösungsansätze zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität in Alters- und Pflegeheimen im Zentrum. In einem ersten Schritt wurden in Einzelarbeit Lösungsansätze gesammelt, wie Alters- und Pflegeheime Situationen bewältigen können, in denen nicht genügend Fachkräfte rekrutiert werden können. Die Teilnehmenden erhielten zu Beginn der Aufgabe keine Vorgaben, welche Arten von Massnahmen möglich sind. Die erarbeiteten Lösungsansätze wurden auf Karten festgehalten und im Anschluss anhand des Denkmodells aus Kapitel 5.2.2 kategorisiert.

In einem zweiten Schritt wurden in Gruppen konkrete Lösungsansätze (Optimierung oder Innovationen) zur Steigerung der Produktivität/Effizienz erarbeitet. Zur Kontextualisierung wurden zwei Fallbeispiele genannt:

- 1) Die Pflegetarife, welche die Pflegeleistungen der Pflegeheime vergüten, werden gesenkt.
- 2) Die Nachfrage nach Pflegeheimplätzen nimmt zu, während das Angebot an verfügbaren Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt zurückgeht (Fachkräftemangel).

⁷⁷ Vgl. bspw. www.curaviva.ch/sozialraum.

Die Ergebnisse wurden anschliessend von den Gruppen vorgestellt und im Plenum diskutiert. Zum Abschluss des Workshops wurden die wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Diskussion schriftlich festgehalten.

Die Ergebnisse aus dem Workshop werden nachfolgend anhand des Denkmodells in Kapitel 5.2.2 strukturiert und *in unseren Worten* zusammenfassend wiedergegeben.⁷⁸ Wir unterscheiden dabei die Handlungsansätze Qualitätsabbau, Optimierung und Innovation. Innerhalb dieser Ansätze unterscheiden wir Makro-, Meso- und Mikroebene, wobei die Zuteilung jedoch oft unscharf ist.

Qualitätsabbau

Von den Teilnehmenden kam nur ein einziger Lösungsansatz, welcher der Kategorie Qualitätsabbau zugeordnet werden kann. Dieser bezog sich darauf, dass ein Pflegeheim mit zu wenig Pflegefachpersonal sich bemühen kann, vermehrt Klientinnen und Klienten aus tiefen Pflegestufen, d.h. mit geringem Pflegebedarf, aufzunehmen und dadurch den Pflegeaufwand bei gegebener Bettenzahl verringern kann.

Insgesamt zeigen die Resultate des Workshops klar, dass ein Abbau der Qualität der Pflege von den Fachpersonen nicht als Lösung betrachtet wird, um die Effizienz (Pflegetage/Arbeitsinput) zu steigern.

Optimierung

Makro-Ebene: Die kantonalen Vorgaben bzgl. der *Personalschlüssel* könnten gelockert werden, wenn ein starker Fachkräftemangel beim Pflegepersonal herrscht. Bspw. könnte der Mindestanteil des diplomierten Pflegefachpersonals von 40% auf 30% gesenkt werden.⁷⁹

Meso-/Mikroebene: Viele Lösungsansätze beziehen sich auf diesen Ebenen auf den Einsatz und die Kompetenzen des Personals. Die meisten Nennungen betrafen folgende Punkte:

- *Erweiterung der Kompetenzen:* Durch die interne Weiterbildung und eine gezielte Förderung können die Kompetenzen des Assistenzpersonals schrittweise erweitert werden.
- *Pflegepersonalstruktur:* Erhöhung des Anteils des Assistenzpersonals durch die Rekrutierung von zusätzlichen Fachangestellten Gesundheit (FAGE).

⁷⁸ Die Stichworte aus dem Workshop sind im Kapitel B.1.3 aufgeführt.

⁷⁹ *Avenir Suisse* (2016) zeigt auf, dass Kantone ohne oder mit tiefen Vorgaben ähnliche Qualifikationsstrukturen der Beschäftigten im stationären Bereich aufweisen wie Kantone mit höheren Vorgaben. Aus Sicht von *Avenir Suisse* (2016) sind sog. Grade-Mix-Vorgaben deshalb nicht nötig.

Dies ermöglicht es dem Pflegefachpersonal, ihre Kernaufgaben besser wahrzunehmen.

- *Arbeitszeit*: Als kurzfristige Massnahme können die Arbeitszeiten erhöht werden. Der Beschäftigungsgrad von bestehenden Teilzeiterwerbstätigen kann z.B. erhöht werden.
- *Arbeitszeitmodelle*: Es ist zu prüfen, ob die Besetzung der Arbeitsschichten und die Schichtwechsel optimiert werden können.
- *Dokumentationsaufwand*: Die Abläufe bei der Dokumentation der pflegerischen Tätigkeiten sollten wenn möglich vereinfacht werden und elektronisch erfolgen (bspw. Dokumentation der Rapportzeiten).

Innovation

Makro-Ebene: Hier wurden folgende Punkte diskutiert:

- Ein wesentlicher Punkt betraf die Förderung von *intermediären Versorgungsstrukturen* (z.B. betreutes Wohnen), um den Grad der Betreuung/Pflege besser auf die individuellen Bedürfnisse abzustimmen und damit die vorhandenen Ressourcen besser einzusetzen. In einem Fachgespräch wurde diesbezüglich erwähnt, dass die Regelungen der *Ergänzungsleistungen* dazu führen, dass Personen mit geringem Pflegebedarf eher in ein Pflegeheim eintreten, obwohl eine intermediäre Pflegeform adäquater und aus Sicht der Gesamtkosten günstiger ist. Eine Anpassung der finanziellen Anreize (z.B. Anpassung EL, Subjektfinanzierung beim Eintritt in intermediäre Angebote) wäre ein möglicher Lösungsansatz. Bzgl. der Frage des verstärkten Einsatzes von Subjektfinanzierung ist (analog zur Anmerkung in Kapitel 5.4.3. oben) anzumerken, dass die Subjektfinanzierung aus ökonomischer Sicht grundsätzlich der Objektfinanzierung vorzuziehen ist. Insbesondere fördert die Subjektfinanzierung den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Angeboten und Institutionen. Objektfinanzierung hingegen kann zu Entscheidungen führen, die gesamtwirtschaftlich wenig sinnvoll sind (wie der oben erwähnte Eintritt einer Person mit geringem Pflegebedarf in ein Pflegeheim). Gleichzeitig aber besteht bei der Einführung einer Subjektfinanzierung die Gefahr, dass sich auf Grund von Mitnahmeeffekten insgesamt die Kosten im Vergleich zum Status quo erhöhen.

- Schliesslich wurde auch über die Rolle der *Pflegefinanzierung* diskutiert.⁸⁰ Der Kostendruck und der hohe administrative Aufwand wurden insbesondere von Heimleiterinnen und Heimleitern als Problem wahrgenommen, das sich teilweise negativ auf die Motivation – und damit auf die Arbeitsproduktivität – des Personals auswirkt. Als möglicher Ansatz wurde genannt, dass die Funktionen von Management und Pflegepersonal besser getrennt werden müssen: Das Management muss mit dem Kostendruck umgehen und sollte diesen nicht an das Pflegepersonal weitergeben.

Meso-Ebene: Hier sind insbesondere folgende Punkte genannt worden:

- *Rekrutierungsmethoden:* Es wurde vorgeschlagen, dass Pflegeheime bei Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Pflegefachpersonal auf innovative Methoden zurückgreifen müssen. Einerseits könnten bei der Stellensuche neue Kanäle (Internet, Stellenvermittler im Ausland) erschlossen werden, andererseits könnte auch Vermittlungsprämien (finanzielle Anreize) bezahlt werden.
- *Zusammenarbeit der Leistungserbringer:* Ein mehrfach genannter Lösungsansatz war die Intensivierung und bessere *Koordinierung der Zusammenarbeit* der Pflegeheime untereinander sowie mit anderen Leistungserbringern (Spitäler, Spitex). Allenfalls könnten Auslastungsschwankungen zwischen den Heimen durch Bereitschaftsdienste oder Personal-Sharing zumindest kurzfristig besser ausgeglichen werden.
- *Heimgrösse:* Es wurde erwähnt, dass es für kleine Heime zunehmend schwieriger wird, kostendeckend zu operieren. Eine Tendenz zu grösseren Einrichtungen (Fusionen, Schliessungen von kleinen Heimen, Ausbau von mittleren und grossen Heimen) könnte die Arbeitsproduktivität der Pflegeheime insgesamt steigern.
- *Effizienterer Personaleinsatz:* Weiter wurde diskutiert, dass der Personaleinsatz in Pflegeheimen stärker nach einem *Skill- und Grademix* ausgerichtet werden könnte und weniger nach einem reinen *Grademix*, der sich teilweise in den kantonalen Vorgaben widerspiegelt. Die Aufgabenteilung sollte die erlernten individuellen Fähigkeiten des Pflegepersonals somit besser berücksichtigen.
- *Auslagerung an Dritte:* Gewisse Aufgaben, welche von Dritten effizienter erbracht werden, können ausgelagert werden. Als Beispiel wurde hier das

⁸⁰ Vgl. auch [Avenir Suisse \(2016\)](#).

Richten der Medikamente genannt, was z.T. an Apotheken oder spezialisierte Dienstleister übertragen wird.

Mikro-Ebene: Mögliche Innovationen im Bereich der Erbringung der Dienstleistungen wurden vor allem beim *Einsatz von neuen Technologien* gesehen. Zu diesem Thema wurde viel diskutiert, insbesondere über die technischen Fortschritte, welche in den letzten Jahren in der Robotik erzielt wurden. Über den Nutzen der Robotik in der Pflege waren sich die Teilnehmenden nicht einig. Mehrere Personen waren der Ansicht, dass das Potenzial von zukünftigen Technologien gross ist und dass das Personal durch Einsatz von neuen Technologien in Zukunft entlastet und damit die Arbeitsproduktivität gesteigert werden könnte. Aus Sicht einer Teilnehmerin werden im Zusammenhang mit dem Einsatz von Robotern in der Pflege aber auch gewisse ethische Fragen zu klären sein.

5.6. Zusammenfassung

Die Zusammenfassung ist anhand des Denkmodells aus Kapitel 5.2.2 strukturiert. Wir unterscheiden *Handlungsansätze* und *Handlungsebenen*. Als Handlungsansätze denkbar sind Qualitätsabbau, Optimierung und Innovation. Diese Handlungsansätze können auf der Ebene der sozialstaatlichen Rahmenbedingungen (Makroebene), auf der Ebene der Institutionen des Sozialbereichs (Mesoebene) und auf der Ebene der Erbringung sozialer Hilfen (Mikroebene) greifen.

Insbesondere die Ergebnisse aus dem Workshop und den Experteninterviews zeigen, dass das grösste Potenzial für Produktivitätssteigerungen im Handlungsansatz der Optimierung liegt. Etwas weniger Potenzial scheint im Handlungsansatz der Innovation zu liegen. Allerdings gilt es hier anzumerken, dass es häufig schwierig ist, eine klare Trennung zwischen den Handlungsansätzen Optimierung und Innovation vorzunehmen. Ob eine Massnahme als Optimierung oder Innovation wahrgenommen wird, kann je nach Leistungserbringer sehr unterschiedliche ausfallen. Dem Handlungsansatz des Qualitätsabbaus wird mit Abstand am wenigsten Potenzial zugeschrieben. Dies liegt v.a. daran, dass mit einem Qualitätsabbau oft auch die Verfehlung der intendierten Wirkung vermutet wird.

Tabelle 16 unten zeigt beispielhaft Ergebnisse aus den Workshops. Alle Ergebnisse sind im Anhang B.1.3. aufgeführt.

Tabelle 16: Handlungsansätze und Handlungsebenen - Beispiele

		Handlungsansätze		
		Qualitätsabbau	Optimierung	Innovation
Handlungsebenen	Makroebene: Sozialstaatl. Leistungs- und Versorgungssysteme	Sich gegen Sparmassnahmen wehren*	Verwaltungssystem bei Sozialversicherungen vereinfachen	Neue Finanzierungsmodelle
	Mesoebene: Organisationen des Sozialwesens	Elterntarif erhöhen Finanzcontrolling anpassen	Zusammenschlüsse Trägerschaften	Skill- & Grademix optimieren
	Mikroebene: Erbringung sozialer Hilfen	Qualitätsabbau qm / Kind reduzieren	Professionalisierung der Administration	Stärkung personenzentrierter Ansätze

(*): Dies ist selbstverständlich keine Massnahme zur Effizienzverbesserung. Es ist dies aber der einzige Vorschlag, der in dem Workshop zum Thema Qualitätsabbau gemacht wurde.

In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse (ergänzt durch eigene Überlegungen) bzgl. des Handlungsansatzes der *Innovation*, dem im Rahmen dieses Berichts besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden (vgl. Kapitel 1) soll, etwas ausführlicher, aber dennoch stichwortartig zusammengefasst.

Tabelle 17: Ergebnisse zum Handlungsansatz „Innovation“

Handlungsansatz		
Innovation		
Handlungsebenen	Makroebene	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination und Planung: z.B. „Guichet unique“, (proaktive) Sozialplanung (bspw. im Altersbereich) • Erfolgsmessung (und Entwicklung hierzu notwendiger Instrumente) • Informationsaustausch zwischen Organisationen/Einrichtungen fördern (entsprechende Strukturen schaffen): „good-practice“ (Lernen von anderen) • Prävention und Integration: Menschen im Erwerbsprozess belassen oder wieder integrieren (Verstärkung integrativer anstatt separierender Angebote) • Kombination Leistungsmix: Leistungen aus verschiedenen Bereichen (ambulant, stationär, sozialraumbezogen, persönlich) miteinander kombinieren. • Entwicklung alternativer Betreuungs- und Finanzierungsmodelle (Subjektfinanzierung, Sponsoring, usw.) • Gestaltung einer partnerschaftlichen und innovationsförderlichen Arbeitsbeziehung zwischen Staat und sozialen Organisationen.
	Mesoebene	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationsstruktur: Aufbau von Kooperationen; Konzentration auf Kerngeschäft; Realisierung von Skalenerträgen durch Vergrößerung der Einrichtungen. • Personal: Skill- & Grademix optimieren, Stärkung der Kompetenzen des Assistenzpersonals (Alters- und Pflegeheime)
	Mikroebene	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung personenzentrierter Ansätze • Informations- und kommunikationstechnische Innovationen (bspw. ambient-assisted living⁸¹) • Zukünftiger Einsatz moderner Technologien (z.B. Robotik) in Alters- und Pflegeheimen

⁸¹ Altersgerechte Assistenzsysteme für ein selbstbestimmtes Leben.

6. Handlungsmöglichkeiten auf Ebene von Bund und Kantonen

6.1. Einleitung

In den Kapiteln 3 und 4 haben wir uns der Struktur und der Entwicklung der Beschäftigung sowie der Produktivität im Sozialbereich gewidmet. Die Daten zeigen eine deutliche Zunahme der Beschäftigung im Sozialbereich auf. Bzgl. der Gründe dieser Zunahme lassen sich mittels statistischer Methoden keine eindeutigen Erkenntnisse gewinnen. Die Analysen zeigen aber, dass die Beschäftigung im Sozialbereich klar mit der Bevölkerungsgrösse und mit der Wirtschaftskraft (BIP/Kopf) korreliert. Unter Nutzung dieses Zusammenhangs wurden Projektionen zur zukünftigen Beschäftigung im Sozialbereich gemacht.

Weiter haben wir Hinweise auf eine angespannte Fachkräftesituation für die Sozial- und Gesundheitsberufe – die zwei grössten Berufsfelder im Sozialbereich – gefunden – und unsere Analyse legt den Schluss nahe, dass sich der Fachkräftemangel künftig noch verstärken wird. Zudem haben wir gezeigt, dass die Produktivitätsentwicklung im Sozialbereich – soweit dazu aussagekräftige Daten vorhanden sind – in den vergangenen Jahren unterdurchschnittlich war. Vor diesem Hintergrund haben wir im Kapitel 5 die Frage gestellt, mit welchen Mitteln und Massnahmen die Produktivität im Sozialbereich gesteigert werden könnte. In Kapitel 6 wenden wir uns nun den *Handlungsmöglichkeiten* auf der Ebene von Bund und Kantonen zu, einem Fachkräftemangel zu begegnen indem die Arbeitsproduktivität und Effizienz des Sozialbereichs gefördert werden. Mittel- und langfristig wird es dabei auch darum gehen, dafür Sorge zu tragen, dass der Ressourcenbedarf des Sozialbereichs in einem Rahmen bleibt, der von der Gesellschaft getragen werden kann.

Im Kapitel 5 wurden verschiedene Massnahmen zur Produktivitätssteigerung im Sozialbereich identifiziert. Das Massnahmenspektrum fiel dabei sehr breit aus. Bei den Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene von Bund und Kantonen ergibt sich nun eine Fokussierung, da Handlungsmöglichkeiten im Zentrum der Betrachtung stehen, die primär die Makroebene (sozialstaatliche Leistungs- und Versorgungssysteme) betreffen (vgl. Denkraum in Abbildung 40, Kapitel 5.2.2). Zahlreiche Massnahmen zur Produktivitätssteigerung, die im Kapitel 5 aufgenommen wurden, betreffen die Organisation der Betriebe, sind also der Mesoebene zugeordnet. Die effiziente Gestaltung der Organisation ist grundsätzlich Aufgabe der Einrichtungen. Es ist aber denkbar, dass bspw. durch (verstärkten) Wettbewerb (Makroebene) die Anreize steigen, Effizienzsteigerungen im organisatorischen Bereich (Mesoebene) umzusetzen.

Bund und Kantone könnten überdies im Rahmen ihres Forschungs- und Bildungsauftrags (bspw. in der Ausbildung an Fachhochschulen) einen Schwerpunkt im Bereich der betrieblichen Organisation legen und so einen Beitrag leisten, um das betriebswirtschaftliche Wissen zu stärken. Neben diesen indirekten Einflüssen auf die Mesoebene wirken Bund und Kantone über die Regulierung (bspw. mit Vorgaben zum Grade-Mix) direkt auf die betrieblich-/organisatorische Ebene ein. Zudem ist zu beachten, dass Bund und Kantone auch auf der Mesoebene tätig sind, nämlich da, wo sie selber staatliche Einrichtungen und Dienste betreiben. Insofern sind die Ergebnisse aus Kapitel 5 auch auf der Ebene von Bund und Kantonen direkt relevant.

Zur Identifikation von Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene von Bund und Kantonen wurde ein Workshop mit Fachpersonen aus kantonalen Ämtern, Fachpersonen aus sozialen Organisationen und Verbandsvertreterinnen und -vertretern durchgeführt. Dieser Workshop beschränkte sich auf Fachpersonen aus dem Sozialbereich (ohne Alters- und Pflegeheime). Als Resultat haben wir die Handlungsmöglichkeiten in Kapitel 6.2 tabellarisch dargestellt. Im Kapitel 6.3 zeigen wir auf, welche Kriterien zur Bewertung der Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen grundsätzlich herangezogen werden können.

6.2. Identifikation von Handlungsmöglichkeiten

6.2.1. Vorgehen

Im Rahmen eines Workshops, der am 13. April 2016 in den Räumlichkeiten des BSV in Bern stattgefunden hat, wurden Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene von Bund und Kantonen für Effizienzverbesserungen im Sozialbereich mit Expertinnen und Experten aus dem Sozialbereich erörtert. In einem ersten Schritt wurden in Einzelarbeit stichwortartig mögliche Massnahmen gesammelt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden gebeten, sich an folgender Frage zu orientieren:

- Mit welchen Massnahmen kann der Staat Effizienzverbesserungen im Sozialwesen fördern / ermöglichen / unterstützen?

Die möglichen Massnahmen wurden stichwortartig auf Karten festgehalten und auf einer Pinnwand gesammelt (vgl. Anhang B). Anschliessend wurden in Gruppen mögliche Massnahmen zur Steigerung der Effizienz für die Bereiche Soziale Dienste, Kinderbetreuung und Behinderte erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Gruppenarbeiten wurden anschliessend im Plenum vorgestellt und diskutiert. Zum Abschluss wurden die Resultate des Workshops zusammengefasst und von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern bewertet.

6.2.2. Resultate

Überblick

Die Resultate aus dem Workshop werden nachfolgend in Tabelle 18 aufgeführt (Spalte *Inputs aus dem Workshop*) und thematisch zu Handlungsmöglichkeiten zusammengefasst (Spalte *Handlungsmöglichkeiten*). Wir werden im folgenden Kapitel 6.3 bei der Bewertung näher auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten eingehen.

Tabelle 18: Übersicht Handlungsmöglichkeiten für Bund und Kantone

Inputs aus dem Workshop	Handlungsmöglichkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzgeberische Zurückhaltung; Abbau der Bürokratie; administrativer Aufwand der Betreuenden reduzieren • (Einheitliche) Vorgaben zur Qualifizierung des Personals in Einrichtungen des Sozialbereichs (bspw. Kinderbetreuung) machen. • Regulierungs-Check (Kosten und Nutzen von Regulierung gegenüberstellen) 	Regulierung optimieren
<ul style="list-style-type: none"> • Anreizwirkungen der Ergänzungsleistungen auf die Wahl der Versorgungsform in der Langzeitpflege überprüfen. 	Finanzierung optimieren
<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbliche Elemente / finanzielle Anreize einführen oder verstärken • Effizienz belohnen, Produktivitätsgewinne nicht unmittelbar abschöpfen • Kalkulierbarkeit und Planungssicherheit durch längerfristig definierte Spielregeln bei der Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Organisationen 	Wettbewerb / anreizkompatible Leistungsvereinbarungen

Inputs aus dem Workshop	Handlungsmöglichkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Klärung der Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden und sinnvolle Aufgabenteilung • New Public Governance: Steuerung in nicht hierarchischen Netzwerken (verschiedene Sektoren, Ebenen, Logiken) • Partnerschaftliche Zusammenarbeit der Organisationen/Vernetzung in Angebotsregionen • Bessere Vernetzung zwischen den Bereichen (bspw. Soziales und Gesundheit) sowie zwischen den institutionellen Ebenen (Bund und Kantone) • Definition optimaler Versorgungsregion: ambulant und stationär, Koordination Schnittstellen usw. • Einrichtung einer einzigen (Anlauf-)Stelle für Fragen zu Sozialversicherungen und andere sozialen Leistungen („Guichet unique“). • Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien für die automatisierte Ermittlung von Ansprüchen auf Sozialleistungen. • Harmonisierung: Schaffung von einheitlichen Systemen (bspw. Tarife) in den Kantonen. • Koordinations- und Innovationsanreize für Gemeinden schaffen 	<p>Koordination, Sozialplanung und Abstimmung zwischen Sozialleistungs- und Versorgungssystemen⁸²</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Innovative Pilotprojekte fördern; Förderbeiträge für Innovationsprojekte; Innovationstopf • Lancierung eines Forschungsprogramms zum Sozialwesen und seiner Produktivität. • Schaffung eines „Observatoriums“ für das Sozialwesen (analog zum Schweizerischen Gesundheitsobservatorium Obsan)⁸³ • Systematische Wirkungsmessungen und/oder Kosten-Wirkungsmessungen⁸⁴ einführen • (Stärkung) Interkantonaler / internationaler Erfahrungsaustausch (z.B. in einer Konferenz) • Inventar über (laufende) Programme (auch good-practice) erstellen 	<p>Innovation / Forschung und Evaluation fördern / „good-practice“ verbreiten</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen (bspw. auch die Möglichkeit, ausserhalb bestehender Regulierungen „Neues“ auszuprobieren) • Flexiblere und vielfältigere Angebote finanzieren 	<p>Innovationsfördernde Rahmenbedingungen</p>

⁸² Allfällige Systemwechsel verursachen auch Kosten. Dies gilt es zu berücksichtigen.

⁸³ Dabei müsste der Heterogenität des Sozialwesens Rechnung getragen werden.

⁸⁴ Zu beachten: Ziele müssen bekannt sein, sonst kann man keine Wirkungsmessung durchführen.

Inputs aus dem Workshop	Handlungsmöglichkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Anreize für Aus- und Weiterbildung des Personals • Spezifische Aus- und Weiterbildung für Führungskräfte • Ausbildungsinitiative im Betreuungs-/Pflegebereich • Hilfe bei der Professionalisierung leisten (Kurse, Grundlagen, Websites, Informationen) • Werbekampagne für „Soziales“ (Gewinnung von Quereinsteiger-/innen) 	Aus- und Weiterbildung von Fachkräften fördern
<ul style="list-style-type: none"> • Zivilgesellschaft einbinden (bspw. im Migrationsbereich) • Selbsthilfe fördern und belohnen 	Förderung und Unterstützung informeller Netze
<ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungsmöglichkeiten ohne Ausbildungsvorgaben „schaffen“ 	Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte schaffen ⁸⁵

Erläuterungen

Die genannten Handlungsmöglichkeiten sind grundsätzlich allgemeiner Natur und beziehen sich auf alle Segmente des Sozialbereichs. Bzgl. der folgenden Ausführungen muss allerdings berücksichtigt werden, dass nicht alle Handlungsmöglichkeiten für alle Segmente des Sozialbereichs gleichermassen relevant sind.

Regulierung optimieren: Teilnehmende des Workshops sprachen sich je nach Bereich und eigener Erfahrung für weniger oder auch für mehr Regulierung aus. So wurde teilweise argumentiert, dass bestehende Regulierungen Kosten erhöhen und Innovationen hemmen. Regulierung, die auf den Personalbereich abzielt und bspw. den Einsatz von Fachkräften regelt, könnte hingegen, so wurde argumentiert, positive Effekte haben, so könnte z.B. der (vermehrte) Einsatz von Fachkräften zu effizienteren Abläufen führen. Zudem werden ausgebildete Fachkräfte als Voraussetzung für mehr Innovation angesehen. Negative Effekte einer Regulierung des Personaleinsatzes sind aber auch möglich. Vorgaben können den Handlungsspielraum von Einrichtungen einengen und innovative Ansätze (bspw. individuelle Optimierung des Skill- und Grademixes) verhindern.

Finanzierung optimieren: Die Finanzierung von Angeboten im Sozialbereich (bzw. die Finanzierung der Nutzung der Angebote) setzt Anreize und führen so teilweise

⁸⁵ Gemeint ist hier: Wenn wenig qualifizierte Personen eine Beschäftigung finden, dann haben sie eine Chance einer Ablösung von der Sozialhilfe (es geht also nicht um die Beschäftigung im Sozialbereich, sondern um eine Beschäftigung von wenig qualifizierten Personen). Gleichzeitig aber ist es nicht trivial, solche Beschäftigungsmöglichkeiten (allenfalls mit Hilfe staatlicher Unterstützung) zu schaffen, ohne dass ein *crowding out* Effekt entsteht, in dem andere Beschäftigte verdrängt werden. Es wurde entschieden, im Rahmen des vorliegenden Projektes diese Fragen nicht vertiefter zu analysieren, da sie nicht ganz im Fokus der hier zu beantwortenden Fragestellung liegen und wiederum ganz neue Fragen aufwerfen.

zu suboptimalen Ergebnissen. Eine Optimierung der Finanzierung könnte in diesen Fällen Effizienzverbesserungen bzw. eine effizientere Ressourcenallokation auslösen. Ein Beispiel ist die Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV. Die EL decken die Differenz zwischen den anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben ab. Es wird zwischen Personen, die in Heimen oder im Spital leben und Personen, die zu Hause leben, unterschieden. Bei Personen, die in Heimen leben, werden insbesondere auch die höheren Kosten bedingt durch Betreuung und Hotellerie berücksichtigt. Nur wenige Kantone kennen finanzielle Lösungen, die spezifisch für intermediäre Strukturen wie betreutes Wohnen gelten (vgl. [Avenir Suisse 2016](#)). Fehlen solche Lösungen, kann das dazu führen, dass für manche Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der eigenen Wohnung wohnen können, nicht in eine Einrichtung für betreutes Wohnen ziehen, sondern in ein Pflegeheim, wiewohl das betreute Wohnen in der Regel kostengünstiger wäre und zu einer geringeren Beanspruchung von Personal führen würde.

Grundsätzlich tangiert die Diskussion um die EL die Frage der *Subjektfinanzierung*, die allenfalls zu einer verbesserten Effizienz im Vergleich zur Objektfinanzierung führt. Subjektfinanzierungen können grundsätzlich Alternativen zur Objektfinanzierung von bestimmten Institutionen sein. In den Workshops wurde das Thema der Subjektfinanzierung kaum oder gar nicht angesprochen. Möglicherweise gäbe es hier jedoch durchaus noch Potential zur Optimierung (s. auch Ausführungen in Kapitel 5.4.3. und 5.5.). Die Einführung von Subjektfinanzierungen ist (je nach Bereich) weitgehend in der Kompetenz von Bund und Kantonen und stellt damit eine Handlungsmöglichkeit auf diesen Ebenen dar.

Wettbewerb / anreizkompatible Leistungsvereinbarungen: Viele öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse werden im Sozialbereich zwar durch private Organisationen wahrgenommen. Allerdings fehlen teilweise Rahmenbedingungen, die einen innovationsfördernden Wettbewerb erlauben würden. So sieht die Finanzierung der sozialen Einrichtungen teilweise keinen Preiswettbewerb vor (Abgeltungen nach einheitlichen Tarifen/Taxen, wie z.B. bei Pflegeheimen, aber auch bei Massnahmen der beruflichen Integration) oder es besteht kein freier Marktzugang (wiederum in vielen Kantonen bei Pflegeheimen). Auch ist es den Institutionen im Sozialbereich teilweise nicht gestattet, Gewinne zu erwirtschaften. Mehr Wettbewerbselemente und anreizkompatible Leistungsvereinbarungen mit sozialen Organisationen könnten möglicherweise die Effizienz erhöhen, Kosten senken und insgesamt Innovation fördern. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es in der Literatur auch genau gegenteilige Stimmen gibt, die auf einen Zielkonflikt im Sozialwesen zwischen Effizienz und Qualität hinweisen (vgl. 5.2.1). Es ist also genau zu prü-

fen, in welchen Bereichen Wettbewerbselemente geeignet sind, die Effizienz zu steigern (bei gleich bleibender Qualität), ohne die Fachlichkeit, Wirksamkeit und Innovationsfreude zu untergraben.

Koordination, Sozialplanung und Abstimmung zwischen Sozialleistungs- und Versorgungssystemen: Im fragmentierten und heterogenen Sozialwesen der Schweiz ergeben sich vielfältige Koordinations- und Abstimmungsprobleme, die durch strategische Koordination, Planung und Steuerung ganzer Sozialleistungs- und Versorgungssysteme verbessert werden können. Versorgungssysteme können zielgerichtet und zukunftsfähig gestaltet werden, wenn es gelingt, mit allen Akteuren gemeinsame Ziele und Strategien zu definieren, eine zweckmässige Rollenteilung zu etablieren, die richtigen Anreize zu setzen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und den Wissenstransfer zu fördern. Erwähnt werden muss, dass zum Beispiel institutionelle Zusammenarbeit in vielen Bereichen bereits verschiedentlich untersucht wurde, aber offensichtlich sehen Expertinnen und Experten aus der Praxis hier noch weiteren Optimierungsbedarf.

Innovation, Forschung und Evaluation fördern / good practices verbreiten: Insgesamt haben die von uns involvierten Fachleute den Eindruck, dass es im Sozialbereich noch Potential gäbe für mehr Innovation. Während für dem Wettbewerb ausgesetzte Betriebe die Anreize so gesetzt sind, dass fortwährend nach effizienzverbessernden Innovationen gesucht bzw. geforscht wird, bestehen in den weniger dem Markt ausgesetzten Betrieben diese Anreize so nicht oder nur in weniger stark ausgeprägter Form.⁸⁶

Wenn diese Anreize zur Innovation nicht bestehen bzw. nicht implementiert werden können, ist denkbar, dass gezielte staatlich finanzierte Forschung zu innovativen Massnahmen im Sozialbereich führen könnte. Zudem darf darauf hingewiesen werden, dass der Bund in anderen Wirtschaftsbereichen auch Innovationen fördert (zu nennen sind z.B. technische Innovationen, die via die Kommission für Technologie und Innovation unterstützt werden, oder Innovationen im Bereich der Energieeffizienz, die das BFE subventioniert). Von daher wäre die finanzielle Förderung von innovativen Ideen im Sozialbereich nicht systemfremd.

Weiter könnte das systematische Evaluieren und Darstellen von good practices helfen, dass innovative Ansätze erkannt und in der Branche generell aufgenommen werden. Dabei gilt jeweils zu prüfen, ob die Innovationen die Produktivität erhöhen,

⁸⁶ Ergänzt werden muss hier, dass die Wettbewerbssituation je nach Bereich innerhalb des Sozialwesens unterschiedlich ist. In manchen Bereichen (z.B. bei Kinderkrippen) besteht ein Wettbewerbsdruck, in anderen Bereichen weniger.

ohne die intendierte Wirkung der sozialen Dienstleistung zu gefährden (zur Frage der Wirkung sozialer Dienstleistung s. Kap. 5.2.).

Innovationsfördernde Rahmenbedingungen: Die in der Branche tätigen Fachleute schlagen vor, dass innovative Ideen schlussendlich auch in Pilotprojekten getestet werden, bzw. dass die Möglichkeit besteht, innovative Ideen zu finanzieren.

Aus- und Weiterbildung von Fachkräften fördern: Eine weitere Handlungsmöglichkeit bezieht sich auf die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften. Fachkräfte auszubilden bedingt (zumeist) gewisse staatliche Ressourcen (bspw. Finanzierung Fachhochschulen und Universitäten). Obwohl die Beschäftigung von Fachkräften in der Regel teurer ist als die Beschäftigung von weniger qualifiziertem Personal, werden durch den vermehrten Einsatz von Fachkräften neben Effizienzgewinnen v.a. positive Effekte auf die Innovation erwartet (vgl. auch die Ausführungen zur Handlungsmöglichkeit Regulierung optimieren).

Förderung und Unterstützung informeller Netze: In den Workshops wurde verschiedentlich erwähnt, dass informelle Netze gewisse soziale Aufgaben übernehmen, die heute von professionellen Organisationen durchgeführt werden. Durch die Förderung und Unterstützung informeller Netze könnten möglicherweise die Kosten und der Bedarf an Fachleuten im Sozialwesen gesenkt werden.

Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte „schaffen“: In dem Workshop wurde festgehalten, dass Bund und Kanton dazu beitragen sollten, dass Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen ohne Ausbildung entstehen. Eine Beschäftigung (sei es im öffentlichen oder privaten Sektor) würde schlussendlich den Aufwand im Bereich der Sozialhilfe deutlich reduzieren.

Nachfolgend nehmen wir eine Zuordnung der Handlungsmöglichkeiten in den Denkrahmen, den wir in Kapitel 5.2 erarbeitet haben, vor. Hierzu haben wir in der Tabelle 18 die 7 Handlungsmöglichkeiten aus Tabelle 19 nach den Handlungsansätzen Optimierung und Innovation eingeordnet.⁸⁷ Da die Handlungsmöglichkeiten Bund und Kantone betreffen, ist in erster Linie die Makroebene als Handlungsebene relevant. Dabei gilt es zu beachten, dass die Zuordnung der Handlungsmöglichkeiten auf die Handlungsansätze nicht immer eindeutig ist. Bspw. können Wettbewerb und anreizkompatible Verträge auch als Rahmenbedingungen für Innovation betrachtet werden.

⁸⁷ Der Handlungsansatz Qualitätsabbau wurde nicht mehr berücksichtigt.

Tabelle 19: Zuordnung Handlungsmöglichkeiten in Denkraumen

Ebene	Optimierung	Innovation
Makroebene & Me-soebene	Regulierung optimieren	Innovation / Forschung und Evaluation fördern / „Good Practice“ verbreiten
	Finanzierung optimieren	
	Wettbewerb / anreizkompatible Verträge	Innovationsfördernde Rahmenbedingungen
	Abstimmung zwischen Systemen	Aus- und Weiterbildung von Fachkräften fördern
	Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte schaffen	Förderung und Unterstützung informeller Netze

6.3. Wie sind die Handlungsmöglichkeiten zu bewerten?

Schlussendlich stellt sich die Frage: Wie sind die von Bund und Kantonen zu implementierenden Massnahmen (bzw. Handlungsmöglichkeiten⁸⁸) zu bewerten? Gibt es Massnahmen, die in jedem Fall Innovation und schlussendlich Produktivität fördern? Welche Massnahmen können allenfalls bereits jetzt als wenig zielführend verworfen werden? Im Folgenden wird nicht eine eigentliche Bewertung der Massnahmen vorgenommen. Vielmehr zeigen wir auf, welche Aspekte bei einer Bewertung berücksichtigt werden müssen.

6.3.1. Priorisierung / Relevanz

Bevor im nachfolgenden Abschnitt die eigentliche Bewertung möglicher staatlicher Massnahmen zur Effizienzsteigerung im Sozialbereich diskutiert wird, soll auf Basis der vorliegenden Forschungsarbeit etwas darüber gesagt werden, wo allenfalls Schwerpunkte bzgl. solcher Massnahmen zu setzen wären.

Im gesamten Sozialbereich steigt gemäss unserer Projektion die Beschäftigung bis 2030 auf rund 317'000 VZÄ; dies entspricht einer Zunahme von 52% von 2013 bis 2030. Absolut gesehen ist der bedeutsamste Bereich der der Alters- und Pflegeheime (86'000 Beschäftigte in VZÄ im Jahr 2013). Gemäss Projektionen dürfte sich dort die Beschäftigung zwischen 2013 und 2030 um 46'000 VZÄ erhöhen. Das prozentuale Wachstum ist hingegen im Bereich der Kinderbetreuung am grössten. In den Jahren 2005 bis 2013 nahm die Beschäftigung in diesem Segment um 10% zu, von

⁸⁸ Die Begriffe „Handlungsmöglichkeiten“ und „zu implementierende Massnahmen“ werden im Folgenden inhaltlich weitestgehend synonym verwendet. Angesprochen sind Möglichkeiten oder Massnahmen, die im Kompetenzbereich der Kantone oder des Bundes liegen. Der Begriff „Handlungsmöglichkeiten“ wird dabei dort eingesetzt, wo auf das gesamte Spektrum an möglichen Handlungen im Fokus steht, während der Begriff „Massnahmen“ eher dort verwendet wird, wo der Fokus (auch) auf spezifische Massnahmen des Bundes oder der Kantone gelegt wird.

2013 bis 2030 erwarten wir eine Beschäftigungszunahme um insgesamt 70% bzw. rund 15'000 Beschäftigten (in VZÄ). Absolut gesehen sind weiter auch Institutionen für Behinderte, Suchtkranke und psychosoziale Fälle von Bedeutung (gemäss Projektionen Zunahme zwischen 2013 und 2030 von rund 21'000 Beschäftigten in VZÄ).

Auf Basis der Relevanz und Grösse betrachtet, sind Innovationen und Produktivitätsverbesserungen im Bereich der Pflegeheime am vordringlichsten. Auch im Behindertenbereich könnten Ressourcen in bedeutsamer Grössenordnung gespart werden, wenn es gelänge, durch Innovation eine mit heute vergleichbare Wirkung mit weniger Ressourcen zu produzieren. Der Bereich der Kinderbetreuung wird mittelfristig innerhalb des Sozialbereichs immer mehr an Bedeutung gewinnen; Effizienzverbesserungen in diesem Segment sind daher mittelfristig von grosser Bedeutung.

6.3.2. Bewertungskriterien

Veränderungen im Sozialbereich haben vielfältige, teils interagierende Wirkungen. Zudem ist der Sozialbereich in der Schweiz, wie mehrmals in diesem Bericht betont, durch Fragmentierung und Heterogenität geprägt. Daher muss für jede angedachte Massnahme und für jeden adressierten Bereich die intendierte Wirkung differenziert untersucht werden. Im Folgenden werden Aspekte einer solchen ex ante Untersuchung skizziert.

Kosten

Die Kosten einer staatlichen Massnahme sind zweifelsohne ein wichtiger Bestandteil der Beurteilung. Bei manchen Massnahmen ergeben sich die Kosten unmittelbar aus der Formulierung der Massnahme. Bei anderen Massnahmen, die z.B. aus der Änderung einer Regulierung bestehen, ergeben sich die Kosten schlussendlich aus der Wirkungsweise der Massnahme und muss im Zusammenhang der Wirkungsanalyse abgeschätzt werden. Relevant sind grundsätzlich sowohl die beim Staat anfallenden Kosten wie auch die von anderen Akteuren zu tragenden Kosten. Berücksichtigt werden müssen zudem crowding out Effekte und Mitnahmeeffekte.

Erwartete positive Wirkung auf Produktivität / Effizienz

Staatliche Massnahmen wirken häufig nicht unmittelbar auf die Institutionen im Sozialbereich. Vielmehr werden Rahmenbedingungen geändert oder Anreize anders gesetzt, was schlussendlich zu Verhaltensveränderungen führen sollte - entweder bei den Institutionen selbst oder auch bei der Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen, die vom Sozialsektor erbracht werden.

Die tatsächliche Wirkung von staatlichen Massnahmen hängt dabei von unterschiedlichsten Aspekten ab. Eine geeignete Methode zur Antizipation der Wirkung ist die Erarbeitung eines Wirkungsmodells, das die verschiedenen Wirkungszusammenhänge aufzeigt. Im Idealfall kann so die erwartete Wirkung insgesamt antizipiert werden.

Erwartete negative Wirkung auf Produktivität / Effizienz

Das Wirkungsmodell sollte nicht nur aufzeigen, welche intendierten (positiven) Wirkungen die Massnahme voraussichtlich erzielt, sondern auch die negativen Wirkungen inkludieren.

Auswirkung auf Qualität und Wirkung der Dienstleistung

Neben der Wirkung der Massnahme auf die Produktivität bzw. Effizienz muss auch die Wirkung auf die Qualität der Dienstleistung beurteilt werden. Wie in Kap. 5.2. ausgeführt, unterscheiden sich Dienstleistungen im sozialen Bereich in verschiedener Hinsicht von vielen anderen Produkten und Dienstleistungen. Das Ziel der sozialen Dienstleistung ist schlussendlich die Erzielung einer bestimmten Wirkung. Zur Beurteilung der Qualität der sozialen Dienstleistung ist somit schlussendlich deren Wirkung essentiell.

Wechselwirkung mit anderen Wirtschaftsbereichen / Zielkonflikte

Staatliche Massnahmen im sozialen Bereich müssen Wechselwirkungen mit anderen Wirtschaftssektoren berücksichtigen. Wechselwirkungen sind primär in folgenden Bereichen zu erwarten:

- Arbeitsmarkt / Wettbewerb um Arbeitskräfte generell und um gut qualifizierte Fachkräfte im Besonderen (bzw. auch um gut qualifizierte Jugendliche, die sich erst noch für eine bestimmte Ausbildung entscheiden).
- Externe Kinderbetreuung / Ziele der Fachkräfteinitiative: Im Bereich der externen Kinderbetreuung wächst der Ressourcenbedarf derzeit stark (s.o.). Reformen, die dazu führen, dass die Nachfrage nach externer Kinderbetreuung sinkt, stehen vermutlich im Widerspruch zu dem erklärten Ziel der Fachkräfteinitiative, mehr Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- Soziale Netzwerke nutzen: Manche der innovativen Ansätze zählen darauf, dass die Zivilgesellschaft gewisse Aufgaben im Sozialbereich übernehmen könnte (sei es bei der Betreuung von älteren Menschen und Behinderten oder auch bei der Integration von Asylbewerbern). Gleichzeitig hat die Fachkräfteinitiative das Ziel, das vorhandene Arbeitskräftepotential in der Schweiz weiter zu aktivieren, was in einer höheren Erwerbsquote resultiert

– dies wiederum reduziert das Potential für ein freiwilliges Engagement im Sozialbereich.

Verhältnis Kosten-Wirkung bzw. Kosten-Nutzen

Erst auf Basis der vorangehenden Überlegungen kann eine Aussage zum Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen bzw. Wirkung einer bestimmten Massnahme gemacht werden.

Risiken

Angaben zu Kosten und Nutzen / Wirkungen sollten immer auch die Risiken aufzeigen. Wie wahrscheinlich ist es, dass die erhofften Wirkungen eintreten? Könnten die Kosten schlussendlich höher sein als erwartet? Wie gross ist das Risiko, dass die Qualität der sozialen Dienstleistung abnimmt bzw. die Wirkungen nicht mehr oder weniger gut erzielt werden.

Umstellungskosten

Bei den staatlichen Massnahmen sind einerseits deren Wirkungen nach der Implementierungsphase zu analysieren. Andererseits aber müssen auch die Umstellungskosten berücksichtigt werden. Sind Gesetze anzupassen? Welche Abläufe ändern sich? Reformen bedingen häufig zunächst erhöhte Kosten, bevor später die erhofften Gewinne realisiert werden können, wenn die Massnahmen umgesetzt und etabliert sind.

Akzeptanz

Der Sozialbereich wird finanziert und getragen durch Bund, Kantone, Gemeinden und private Organisationen. Staatliche Massnahmen zur Erhöhung der Produktivität sollten im Idealfall von den verschiedenen involvierten Stakeholdern akzeptiert und unterstützt werden. Vor der Implementierung einer Massnahme sollte in jedem Fall die Akzeptanz der Massnahme bei den beteiligten Akteuren abgeklärt werden, allenfalls kann die Massnahme noch so revidiert werden, dass sich die Akzeptanz erhöht.

Beispiele im Anhang

Im Anhang wird anhand zweier Beispiele aufgezeigt, wie konkrete mögliche Massnahmen bewertet werden könnten.

7. Zusammenfassung, Würdigung und Ausblick

7.1. Zusammenfassung

Die zentralen Erkenntnisse aus der Studie können wie folgt zusammengefasst werden:

- Heterogenität: Der Sozialbereich ist aufgrund der in der Schweiz stark ausgeprägten Prinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus stark dezentral und sehr heterogen strukturiert.
- Breite Definition des Sozialbereichs für diese Studie nötig: Die Untersuchung der Beschäftigung und Produktivität, die im Zentrum dieser Studie stand, verlangte nach der Analyse von empirischen Daten, die aus öffentlichen Statistiken entnommen werden können. Aus diesem Grund erfolgte die Abgrenzung des Sozialbereichs für diese Studie nach Branchen (anhand der Branchennomenklatur NOGA) sowie für gewisse Auswertungen zusätzlich nach Berufsfeldern (anhand der Schweizerischen Berufsnomenklatur SBN 2000). Die für die vorliegende Studie verwendete Definition des Sozialbereichs geht deshalb über das Sozialwesen im engeren Sinne hinaus und umfasst auch Teile des Gesundheitsbereichs (Alters- und Pflegeheime) sowie Teile der Verwaltung in den Bereichen Bildung und Kultur.
- Beschäftigungsentwicklung: Im Vergleich zu anderen staatsnahen Branchen und zur Gesamtwirtschaft zeigte die Analyse für den Sozialbereich ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum in den Jahren 1995–2013. Die höchsten Wachstumsraten waren dabei bei der Tagesbetreuung von Kindern festzustellen. Quantitativ bedeutsam war das Wachstum in den Bereichen Alters- und Pflegeheime sowie den Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen, Suchtkranke und psychosoziale Fälle.
- Determinanten der Beschäftigungsentwicklung: Die quantitative Analyse der Gründe für das Beschäftigungswachstum gestaltete sich schwierig. Die Daten lieferten aber Hinweise darauf, dass das Beschäftigungswachstum im Sozialbereich stark mit dem Bevölkerungswachstum, der demographischen Entwicklung und der Wirtschaftsleistung im Zusammenhang steht – und in einem etwas kleineren Mass auch mit der Erwerbstätigkeit von Müttern.
- Künftige Beschäftigungsentwicklung: Projektionen der Beschäftigungsentwicklung auf Basis verschiedener Szenarien zeigten, dass die Beschäftigung im Sozialbereich bis im Jahr 2030 weiter ansteigen wird. Der Anteil des Sozialbereichs an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung dürfte gemäss den Beschäftigungsprojektionen weiter zunehmen.

- **Fachkräftesituation:** Die ausgewerteten Daten lieferten Hinweise auf einen Fachkräftemangel im Sozialbereich. Dies betrifft mit den Sozial- und Gesundheitsberufen insbesondere die zwei grössten Berufsfelder im Sozialbereich.
- **Produktivität:** Die Analyse zur Entwicklung der Produktivität im Sozialbereich gestaltete sich aufgrund der Datenverfügbarkeit und -komplexität schwierig. Gemäss offizieller Statistik ist die Arbeitsproduktivität im marktwirtschaftlichen Sozialwesen im Zeitraum 1997–2013 gesunken. Alternative Indikatoren können diesen Befund (jedenfalls für den Bereich der Heime) allerdings nicht bestätigen. Eine eindeutige Aussage ist aufgrund der verfügbaren Daten nicht möglich.
- **Produktivitätssteigerungen:** Mittels Literaturanalyse, Expertengesprächen und Workshop wurden mögliche Massnahmen für Produktivitätssteigerungen identifiziert. Zur Strukturierung der Massnahmen wurde ein Denkraum entwickelt, der u.a. drei verschiedene Handlungsansätze (Qualitätsabbau, Optimierung, Innovation) unterscheidet. Die meisten Massnahmen konnten dem Handlungsansatz der Optimierung zugeordnet werden. Etwas weniger Potenzial scheint im Handlungsansatz der Innovation zu liegen. Dem Handlungsansatz des Qualitätsabbaus haben die in Fachgesprächen und Workshops eingebundenen Fachleute mit Abstand am wenigsten Potenzial zugeschrieben. Dies liegt v.a. daran, dass mit dem Qualitätsabbau oft auch die Verfehlung der intendierten Wirkung vermutet wird.
- **Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene von Bund und Kantonen:** Kapitel 6 zeigt eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen auf, die möglicherweise Effizienz und Produktivität im Sozialbereich erhöhen. Die Ergebnisse des Kapitels 4 können für eine erste Priorisierung der Handlungsmöglichkeiten herangezogen werden. Die These ist dabei, dass sich Bund und Kantone mit Massnahmen zur Effizienz- und Produktivitätsverbesserung in besonderem Masse auf diejenigen Bereiche fokussieren sollten, die jetzt und in Zukunft in Punkte Beschäftigung am bedeutendsten sind. Kap. 6.3 zeigt auf, dass die Bewertung von Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen nicht trivial ist. Vielmehr müssen in sorgfältigen ex ante Evaluationen die verschiedenen Wirkungen antizipiert werden. Kapitel 6.3.2 zeigt zentrale Aspekte einer solchen Prüfung auf.

7.2. Kritische Würdigung zu möglichen Produktivitätssteigerungen

Statistische Methoden haben zwar keine kausalen Zusammenhänge zwischen verschiedenen möglichen erklärenden Parametern und dem Beschäftigungswachstum aufzeigen können. Gleichwohl konnten eine Korrelation identifiziert werden, und es kann von einer begründeten Vermutung gesprochen werden, dass folgende Faktoren mindestens ein Teil der Erklärung des untersuchten Beschäftigungswachstums sind: Bevölkerungswachstum und der Anteil älterer Personen an der Bevölkerung, das Wachstum des BIP / Kopf und die Beschäftigungsquote der Mütter. Bevölkerungswachstum und Altersstruktur können jedoch nicht ohne weiteres verändert werden; Wirtschaftswachstum und eine steigende Erwerbsquote der Mütter sind gesellschaftlich erwünscht, letztere ist integraler Bestandteil der Strategie gegen den Fachkräftemangel. Anbetracht des sich abzeichnenden Fachkräftemangels im Sozialbereich ist es zwingend notwendig, intensiv über produktivitätsfördernde Ansätze im Sozialbereich nachzudenken, es darf jedoch keine fundamentale Trendwende in der Entwicklung der Beschäftigung im Sozialbereich erwartet werden.

7.3. Ausblick: Mögliche nächste Schritte

Vor dem Hintergrund der vorgängigen kritischen Bemerkungen sind im Folgenden eine Reihe von konkreten Massnahmen vorgestellt, die als erste Schritte im Hinblick auf die Erzielung von Effizienzsteigerungen im Sozialwesen durchgeführt werden könnten:

Analytische Arbeit und Forschung

Der vorliegende Bericht konnte keine eindeutigen, sich aufdrängenden und zweifelsohne erfolgsversprechenden Handlungsmöglichkeiten für Bund und Kantone zur Erhöhung der Produktivität und Effizienz im Sozialbereich identifizieren. Allein schon die Heterogenität und Komplexität des Sozialbereichs in der Schweiz mit einer Vielzahl von Akteuren und Regelungen verunmöglicht solch schnelle Lösungen. Vielmehr sind offensichtlich noch weiterführende analytische Arbeiten notwendig. Dabei sehen wir folgende erfolgsversprechende Ansätze.

Vertiefte Analysen einzelner Handlungsmöglichkeiten: Einzelne in dieser Studie identifizierte Handlungsmöglichkeiten werden vertieft analysiert, wobei die Analyse die Unterschiede zwischen den Kantonen berücksichtigen und die betroffenen Akteure involvieren sollten. Sofern die Handlungsmöglichkeiten eher generischer Natur sind bzw. verschiedene Bereiche des Sozialbereichs ansprechen (z.B. mehr

Wettbewerb zulassen), ist es sinnvoll, vertiefende Analysen zunächst auf einen Bereich zu fokussieren (z.B. Prüfung der Option, im Bereich der Altenpflege vermehrt Leistungsvereinbarungen abzuschliessen).

Regulierungsfolgenabschätzungen: Das Potenzial für die Optimierung von Regulierungen ist auf Basis des im Rahmen des Projektes durchgeführten Workshops als gross einzuschätzen. Für die Untersuchung der Wirkung von neuen Regulierungen oder die Modifikation von Regulierungen kann auf die Methode der *Regulierungsfolgenabschätzung* zurückgegriffen werden⁸⁹.

Good-practices im In- und Ausland: In verschiedenen Bereichen könnten systematisch good-practice Beispiele identifiziert werden.

Förderung von Forschung zu Innovationen im Sozialbereich: Wie in anderen Sektoren auch könnte die öffentliche Hand Forschungsvorhaben finanzieren, die zum Ziel haben, gezielt produktivitätssteigernde Innovationen im Sozialbereich voranzutreiben.

Implementierung und Begleitung von Pilotprojekten

Erfolgsversprechende innovative Ideen im Sozialbereich könnten verstärkt in Pilotprojekten getestet werden. Die Pilotprojekte müssen durch Evaluationen begleitet werden, so dass am Ende der Pilotprojekte fundierte Informationen als Entscheidungsgrundlage für eine generelle Einführung des entsprechenden Ansatzes / der generellen Methode zur Verfügung stehen.

Regelmässiger Austausch zu Produktivitätssteigerungen

Es erscheint sinnvoll, dass sich die Akteure des Sozialbereichs regelmässig zur Frage der Produktivitätssteigerung austauschen. Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Frage der Effizienzoptimierung und der Produktivitätssteigerung (unter Wahrung der intendierten Wirkungen im Sozialbereich) bis dato nicht systematisch und regelmässig im Fokus der relevanten Akteure steht. Ein regelmässiger Austausch (z.B. mittels entsprechender Konferenzen) könnte das Thema mehr in den Vordergrund rücken. Dabei muss sichergestellt werden, dass sich solche Konferenzen nicht auf den Austausch von (allenfalls eher akademischen) Ideen konzentriert, sondern dass Wege gefunden werden, wie gute Ideen und Verbesserungen in der Praxi dann auch umgesetzt werden.

⁸⁹ Insofern sich solche Optimierungen auf administrative Kosten / Belastung bestehender Regelungen beziehen sollen, kann auf die Methodik des Regulierungs-Checkup zurückgegriffen werden.

8. Literatur

- Aderhold, J. (2005). Gesellschaftsentwicklung am Tropf technischer Neuerungen. In J. Aderhold, & R. John (Hrsg.), *Innovation. Sozialwissenschaftliche Perspektiven* (S. 13-32). Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Anderson, T. W., & Hsiao, C. (1982). Formulation and estimation of dynamic models using panel data. *Journal of econometrics*, 18(1), 47-82.
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The review of economic studies*, 58(2), 277-297.
- Avenir Suisse (2016). *Kantonsmonitoring 7. Neue Massstäbe für die Alterspflege. Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe*. Avenir Suisse. Zürich.
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review*, 57(3), 415-426.
- BFS (2007a). *Beschäftigte im Gesundheitswesen. Fakten und Trends auf der Basis der Betriebszählungen von 1995 bis 2005*, BFS Aktuell, Neuchâtel.
- BFS (2007b). *Messung des Arbeitsinputs und der Arbeitsproduktivität in der Schweiz – Methodenbericht*, BFS, Neuchâtel. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.Document.97707.pdf
- BFS (2009). *Betriebszählung 2008 – Grundlagen und Methoden*, BFS, Neuchâtel. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/publ.Document.128546.pdf
- BFS (2012). *Statistik der sozialmedizinischen Institutionen. Die Situation der Menschen mit Behinderung in sozialen Einrichtungen*, BFS Aktuell, Neuchâtel.
- BFS (2013). *Inventaires des méthodes d'estimation du PIB Suisse*, Neuchâtel.
- BFS (2014a). *Revision der Ergebnisse zur Arbeitsproduktivität: Frequently Asked Questions (FAQ)*. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/03/blank/key/01.parsys.39620.DownloadFile.tmp/faqlp2014d.pdf>.
- BFS (2014b). *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung: „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“*, BFS Aktuell, Neuchâtel.
- BFS (2015a). *Statistik der Hilfe und Pflege zu Hause, Ergebnisse 2014: Zahlen und Trends*, Neuchâtel. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/14/03/05/dos/01.html>
- BFS (2015b). *Indikatoren der Pflegeheime*, Neuchâtel. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/14/03/02/dos/01.html>.
- BFS (2015c). *Messung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz – Methodenbericht*. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=6544>.
- BFS (2015d). *Arbeitsproduktivität in der Schweiz – Analyse der Entwicklung von 1995 bis 2013*, Neuchâtel. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=6871>.

- BFS (2015e). Buchhaltungsergebnisse schweizerischer Unternehmen Geschäftsjahre 2012-2013, Neuchâtel. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/22/publ.html?publicationID=6722>.
- BFS (2015f). *Inventaires des méthodes d'estimation du PIB et du RNB de la Suisse*, Neuchâtel. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/dos/04.html>
- B,S,S. (2007). Evaluation Pilotversuch Assistenzbudget, Teilstudie 5: Kosten-Nutzen-Analyse. Studie z.H. des Bundesamts für Sozialversicherungen.
- B,S,S. (2011). Fachkräftesituation im Sozialbereich, Auswertungen anhand des Indikatorensystems Fachkräftemangel, Studie z.H. von SAVOIRSOCIAL.
- B,S,S. (2014). Fachkräftemangel in der Schweiz – Ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufen, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- BSV (2007). Umsetzung der 5. IV-Revision, Soziale Sicherheit CHSS 06/2007.
- BSV (2011a). Faktenblatt. Die IV-Revision 6a, Bern.
- BSV (2011b). Sozialfirmen, Soziale Sicherheit CHSS 3/2011.
- BSV (2015). Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach zwölf Jahren (Stand 1. Februar 2015).
- Bruno, G. S. (2005). Approximating the bias of the LSDV estimator for dynamic unbalanced panel data models. *Economics Letters*, 87(3), 361-366.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2014). Beschäftigung innovativ gestalten. Wertschöpfung-Wertschätzung-Wettbewerb. Bericht über den 8. Kongress der Sozialwirtschaft vom 13. und 14. Juni 2013 in Magdeburg. Baden-Baden: Nomos.
- Burgard, O. (11. Februar 2016). Sozialarbeiter überholen Ingenieure. *Die Zeit*, 65.
- Camenzind, P., U. Frick (2010). Stationäre Psychiatrie der Schweiz im Wandel (Obsan Bulletin 3/2010), Neuchâtel. Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- Credit Suisse (2015a). Die Zukunft des Pflegeheimmarkts, Swiss Issues Branchen.
- Credit Suisse (2015b). Branchenhandbuch 2015. Strukturen und Perspektiven, Swiss Issues Branchen.
- Dahme, H.-J., & Wohlfahrt, N. (2015). Soziale Dienstleistungspolitik. Eine kritische Bestandesaufnahme. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Dienststelle Soziales und Gesellschaft Kanton Luzern [DISG] (3. 8 2015). Adressen Soziales. Von www.disg.lu.ch: https://disg.lu.ch/adressen_soziales abgerufen
- Dieterle, U.-C. (2013). Angebots- und Organisationsformen im Kranken- und Invalidenversicherungsbereich. In A. M. Riedi, M. Zwilling, M. Meier Kressig, P. Benz Bartoletta, & D. Aebi Zindel (Hrsg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (S. 238-250). Bern: Haupt.
- Ecoplan (2014). Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August 2014, Bestandesaufnahme und Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der SODK, zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK.

- Ehrentraut, O., Hackmann, T., Krämer, L., & Plume, A.-M. (2014). *Ins rechte Licht gerückt. Die Sozialwirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung*. Bonn: Friedrich Ebert-Stiftung. Von library.fes.de/pdf-files/wiso/10615.pdf abgerufen.
- Engler, P. (2013). Staatliche und private Träger im schweizerischen Sozialwesen. In A. M. Riedi, M. Zwilling, M. Meier Kressig, P. Benz Bartoletta, & D. Aebi Zindel (Hrsg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (S. 217-227). Bern: Haupt.
- Gramke, K., Schüssler, R., & Matuschke, M. (2012). *Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe*. Bonn: Friedrich Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Von library.fes.de/pdf-files/wiso/08886.pdf abgerufen
- Granger, C. W. J. (1969). Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods. *Econometrica*, 37(3), 424–438.
- Greene, W. H. (2012). *Econometric analysis*, 7th. Ed. Upper Saddle River, NJ.
- Grunwald, K., & Ross, P.-S. (2014). "Governance Sozialer Arbeit". Versuch einer theoriebasierten Handlungsorientierung für die Sozialwirtschaft. In A. Tabatt-Hirschfeldt (Hrsg.), *Öffentliche und Soziale Steuerung - Public Management und Sozialmanagement im Diskurs* (S. 17-64). Baden-Baden: Nomos.
- Guggisberg, D. (2013). Soziale Dienste in der Schweiz - ein Überblick. In A. M. Riedi, M. Zwilling, M. Meier Kressig, P. Benz Bartoletta, & D. Aebi Zindel (Hrsg.), *Handbuch Sozialewesen Schweiz* (S. 228-237). Bern: Haupt.
- Hansen, B. E. (2015). *Econometrics*. Manuscript, University of Wisconsin. Verfügbar unter <http://www.ssc.wisc.edu/~bhansen/econometrics/>.
- Hartwig, J. (2008). Trying to assess the quality of macroeconomic data. *OECD Journal: Journal of Business Cycle Measurement and Analysis*, 2008(1), 37–61.
- Heiner, M. (2007). *Soziale Arbeit als Beruf: Fälle - Felder - Fähigkeiten*. München: Reinhard.
- Hilbert, J., Mickley, B., & Evans, M. (2011). *Soziale Gesundheitswirtschaft. Mehr Gesundheit - gute Arbeit - qualitatives Wachstum*. Bonn: Friedrich Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Von library.fes.de/pdf-files/wiso/08567.pdf abgerufen.
- Husi, G., & Villiger, S. (2012). *Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokulturelle Animation. Theoretische Reflexionen und Forschungsergebnisse zur Differenzierung Sozialer Arbeit*. Luzern: Interact.
- Hüttemann, M., & Parpan-Blaser, A. (2015). Wie Innovation in der Sozialen Arbeit entsteht. In B. Wüthrich, J. Amstutz, & A. Fritze (Hrsg.), *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten* (S. 135-141). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Infodrog (2014). *Stationäre Suchttherapieinstitutionen: Auslastung und inter-kantonale Platzierungen in der Schweiz 2013*, Bern.
- Iten R. et al. (2005). *Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale*. Wissenschaftlicher Bericht, Infrac, Tassinari Beratungen, Mecop, Zürich.
- Iten R., M. Lechner, S. Stern, C. Felfe (2013). *Gleichstellung der Geschlechter: Welche Rolle spielt die familienergänzende Kinderbetreuung?*, Zusammenfassung der Projektergebnisse – Langversion, NFP 60.

- Kaiser B. & M. Siegenthaler (2015). The Productivity Deficit of the Knowledge-Intensive Business Service Industries in Switzerland. Studie im Auftrag ges SECO, Strukturberichterstattung Nr. 54/3.
- Kanton Basel-Stadt, Kanton Basel-Land (2013). Bedarfsplanung 2014 bis 2016 der Leistungsangebote der Institutionen für Erwachsene mit Behinderung in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt.
- Kanton St. Gallen (2014). Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St. Gallen: Bedarfsanalyse und Planungsbericht für die Periode 2015-2017.
- Langer, A., & Eurich, J. (2015). Innovative Soziale Dienstleistungen in Europa. In B. Wüthrich, J. Amstutz, & A. Fritze (Hrsg.), Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten (S. 89-109). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Lengwiler, M. (2014). Dezentral und fragmentiert: Sozialpolitik seit dem späten Ancien Régime. In G. Kreis (Hrsg.), Die Geschichte der Schweiz (S. 422-425). Basel: Schwabe.
- Lobsiger, M. und Kägi, W. (2016). Analyse der Strukturhebung und Berechnung von Knappheitsindikatoren zum Gesundheitspersonal (Obsan Dossier 53), Nuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- Lönnqvist, A., & Laihonen, H. (2012). Welfare service system productivity: the concept and its application. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(2), S. 128-141.
- Mecop, Infras (2007). Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern, Wissenschaftlicher Schlussbericht, Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3, Bern.
- Merchel, J. (2003). Zum Stand der Diskussion über Effizienz und Qualität in der Produktion sozialer Dienstleistungen. In M. Möller (Hrsg.), Effektivität und Qualität sozialer Dienstleistungen. Ein Diskussionsbeitrag (S. 4-25). Kassel: kassel university press GmbH.
- Meyer, M. (2007). Wieviel Wettbewerb vertragen NPO? Befunde zum Nutzen und Schaden von Wettbewerb im Dritten Sektor. In B. Helmig, R. Purtschert, R. Schauer, & D. Witt (Hrsg.), Nonprofit-Organisationen und Märkte. 7. internationales Colloquium der NPO-Forscher im März 2007 an der Universität Freiburg/Schweiz (S. 59-77). Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Meyer, M., & Leitner, J. (2011). Warnung: Zuviel Management kann Ihre NPO zerstören. Managerialismus und seine Folgen in NPO. In A. Langer, & A. Schröer (Hrsg.), Professionalisierung im Nonprofit Management (S. 87-104). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien.
- Neusser, K. (2011). *Zeitreihenanalyse in den Wirtschaftswissenschaften*. Vieweg+Teubner Verlag.
- Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. Transaction Publishers.
- OECD (2001). Measuring productivity – OECD manual, measurement of aggregate and industry-level productivity growth. OECD Publishing.
- Oda-Santé (2007). Arbeitsmarktliche und sozial-politische Analyse für eine Attestausbildung Gesundheit und Soziales, Bern.

- Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). Determinants of government expenditure. In *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (pp. 12-34). Princeton University Press.
- Productivity Commission (2010). *Contribution of the Not-for-Profit Sector*. Research Report. Canberra: Australian Government.
- Riedl, K. (2015). Wie kommt das Neue in die Sozialwirtschaft? Soziale Innovation als neue Perspektive zur Gestaltung von zukunftsfähigen Versorgungssystemen aus österreichischer Sicht. In B. Wüthrich, A. Jeremias, & A. Fritze (Hrsg.), *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten* (S. 195-203). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Rodik, D. (1998). *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics, U.S.
- Rüegger, H., W. Widmer (2010). *Personalnotstand in der Langzeitpflege, Zollikerberg*.
- Sagmeister, M. (2014). Fachkräftemangel als grösste Herausforderung für die Sozialwirtschaft: Ergebnisse einer Delphi-Studie. In H. Bassarak, W. Heister, S. Leitner, M. Mross, A. Schneider, H. Schubert, & W. Wendt (Hrsg.), *Kölner Journal. Wissenschaftliches Forum für Sozialwirtschaft und Sozialmanagement 1/2014* (Bd. 2, S. 11-23). Baden-Baden: Nomos.
- SAVOIRSOCIAL (3. 8 2015). Soziale Berufe. Perspektiven mit Menschen erarbeiten. Von www.savoirsocial.ch: www.savoirsocial.ch/broschure-sozialeberufe-d.pdf abgerufen.
- Schellberg, K. (2011). Auf der Suche nach einer gemeinsamen Währung: Der SROI als Konzept der Wertschöpfungsmessung von Sozialunternehmen. In W. R. Wendt (Hrsg.), *Sozialwirtschaftliche Leistungen. Versorgungsgestaltung und Produktivität* (S. 237-253). Augsburg: ZIEL - Zentrum für interdisziplinäres und erfahrungsorientiertes Lernen GmbH.
- Schneider, M., Karmann, A., & Braeseke, G. (2014). *Produktivität der Gesundheitswirtschaft. Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schneider, U., Flecker, J., Benjamin, B., Jira Marcel, Papouschek, U., Saupe, B., & Sengschmid, T. (2011). *Beschäftigungsreport für die österreichische Sozialwirtschaft. Beschäftigungspotenziale und -bedingungen im Bereich der Sozial-, Pflege und Gesundheitsdienste und in der Kinderbetreuung*. Wien: Wirtschaftsuniversität.
- Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik SVSP (2003). *Wörterbuch der Sozialpolitik*. Von SOCIALinfo: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/> abgerufen.
- SECO/VDK (2013). *Bestandesaufnahme des SECO und des Sekretariat der VDK zum Bericht „Fachkräfteinitiative – Situationsanalyse und Massnahmenbericht“*. Von https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/fachkraefteinitiative--situationsanalyse-und-massnahmenbericht.html abgerufen.
- Stadt Zürich (2015). *Report Kinderbetreuung. Leistungen 2014*, Zürich.

- Stern S., C. Felfe, S. Schwab (2014). Was bringt die familienergänzende Kinderbetreuung für die Karrierechancen von Müttern?, *Die Volkswirtschaft* 6/2014.
- Tabatt-Hirschfeldt, A. (2015). Den Wohlfahrtsmix steuern? Impulse zur Weiterentwicklung von Public Management und Sozialmanagement aus empirischer Perspektive. Oldenburg: Paulo Freire Verlag.
- Thom, N., & Ritz, A. (2008). Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor (4., aktualisierte Auflage Ausg.). Wiesbaden: Gabler.
- VKD (2013). Fachkräfteinitiative – Situationsanalyse und Massnahmenbericht.
- Wagner, Adolph (1893). *Grundlegung der Politischen Ökonomie. Teil I: Grundlagen der Volkswirtschaft*, 3. Auflage. Winter'sche Verlagshandlung.
- Wendt, W. R. (2005). Dimensionen sozialer Innovation. In W. R. Wendt (Hrsg.), *Innovation in der sozialen Praxis* (S. 13-48). Baden-Baden: Nomos.
- Wendt, W. R. (2011). Produktivität, Wirkungen und Wertschöpfung. In W. R. Wendt (Hrsg.), *Sozialwirtschaftliche Leistungen. Versorgungsgestaltung und Produktivität* (S. 123-179). Augsburg: ZIEL - Zentrum für interdisziplinäres erfahrungsorientiertes Lernen GmbH.
- Wendt, W. R. (2015). Studie 4: Soziale Produktivität. In W. R. Wendt, *Soziale Versorgung bewirtschaften. Studien zur Sozialwirtschaft* (S. 105-126). Baden-Baden: Nomos.
- Williamson O.E. (1999). Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspectives. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 306-342.
- Wöhrle, A. (2011). Sozialmanagement. In H.-U. Otto, & H. Thiersch (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit* (S. 1453-1461). München: Ernst Reinhard Verlag.
- Wöhrle, A. (2013). Sozialmanagement und Management in der Sozialwirtschaft. In A. Wöhrle, R. Beck, K. Grunwald, K. Schellberg, G. Schwarz, & W. Wendt (Hrsg.), *Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft* (S. 191-233). Baden-Baden: Nomos.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*, 2nd Ed. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Wooldridge, J. M. (2012). *Introductory econometrics: A modern approach*. Cengage Learning.

Anhang

A Analyse der Beschäftigungsentwicklung

A.1 Harmonisierung von BZ und STATENT

Das BFS hat eine retrospektive Schätzung von STATENT für das Jahr 2008 durchgeführt. Diese sind differenziert nach Kanton k und 2-Steller-Branche b . Wir bezeichnen die geschätzte Beschäftigung mit $S_{kb,2008}$. Die Beschäftigung gemäss BZ in der 6-Steller-Branche s im Kanton k bezeichnen wir mit $B_{ks,2008}$. Der Korrekturfaktor, der benötigt wird, um die BZ-Daten mit der STATENT-Schätzung des BFS zu harmonisieren ist gegeben durch:

$$\rho_{kb,2008} = \frac{S_{kb,2008}}{\sum_{s \in b} B_{ks,2008}}, \text{ für alle } k \text{ und } b.$$

Der Beschäftigung in der 6-Steller-Branche wird dann wie folgt geschätzt:

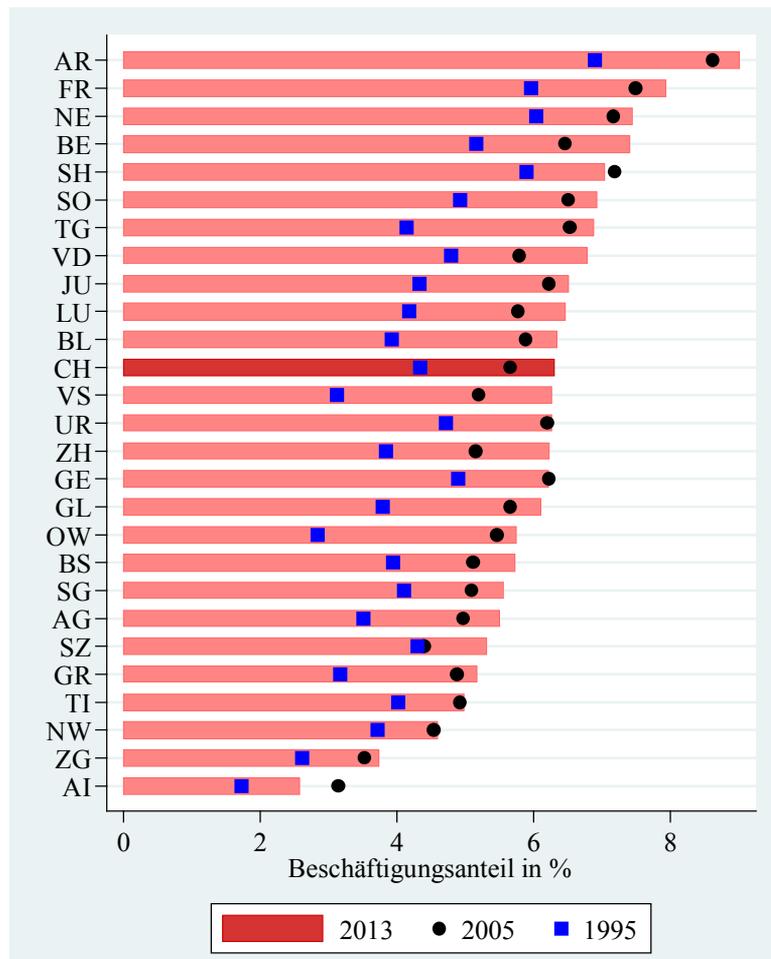
$$S_{ks,2008} = \rho_{kb,2008} \cdot B_{ks,2008}, \text{ für alle } k \text{ und } s.$$

Die weiterzurückliegenden Werte (z.B. $t = 2005$) werden mit der Wachstumsrate gemäss BZ retropoliert:

$$S_{ks,t} = \frac{S_{ks,2008}}{(B_{ks,2008}/B_{ks,t})}, \text{ für alle } k, s \text{ und } t < 2008.$$

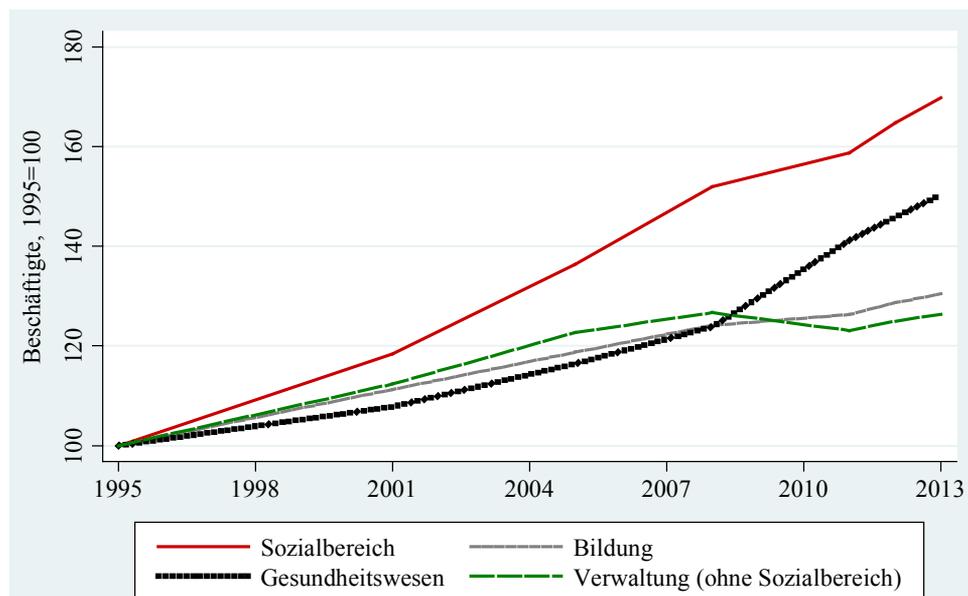
A.2 Statistiken zur Anzahl der Beschäftigten

Abbildung 42: Anteil des Sozialbereichs an der Gesamtbeschäftigung (Anzahl Beschäftigte) nach Kanton



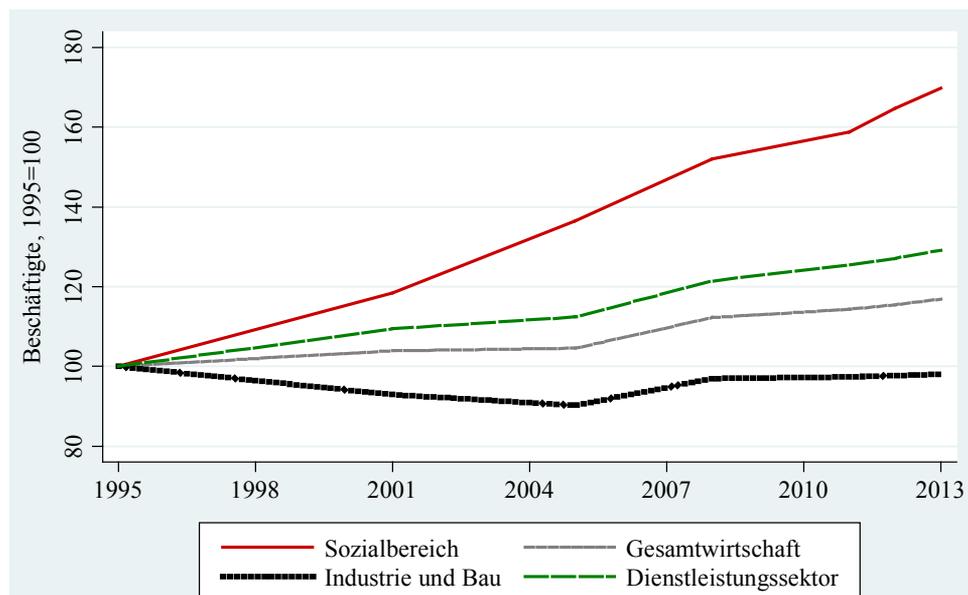
Hinweise: Die Daten der BZ (1995,2005) wurden im Niveau mit STATENT (2013) harmonisiert.
 Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

Abbildung 43: Entwicklung der Anzahl Beschäftigte im Branchenvergleich



Hinweise: Die Daten der BZ (1995–2008) wurden im Niveau mit STATENT (2011–2013) harmonisiert. Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

Abbildung 44: Entwicklung der Anzahl Beschäftigte im Vergleich zu den Wirtschaftssektoren und der Gesamtwirtschaft



Hinweise: Die Daten der BZ (1995–2008) wurden im Niveau mit STATENT (2011–2013) harmonisiert. Quellen: Betriebszählung (BZ) und STATENT, BFS.

A.3 Weitere Resultate zu den Determinanten der Beschäftigungsentwicklung

Nachfolgend sind die Arbeiten zur Erklärung des Beschäftigungswachstums im Sozialbereich mittels ökonomischen Modells dargestellt. Die empirischen Zusammenhänge werden mithilfe eines ökonomischen Regressionsmodells analysiert. Auf Basis des Modells können im Anschluss Prognosen bzw. Szenarien für die zukünftige Entwicklung modellgestützt erstellt werden.

A.3.1 Datengrundlage

Zeitreihen für die Beschäftigung im Sozialbereich

Damit eine ökonomische Analyse der Beschäftigungsentwicklung überhaupt möglich wird, müssen mindestens *jährliche Zeitreihen* zur Verfügung stehen, um ausreichend Beobachtungen zu haben. Zusätzlich ist es von grossem Vorteil, über kantonale Zeitreihen zu verfügen. So werden kantonale Unterschiede berücksichtigt, was eine differenziertere Analyse ermöglicht. Zudem ermöglicht eine grössere Anzahl Beobachtungen präzisere Schätzungen.

Die verlässlichste Grundlage bilden die Daten von BZ und STATENT, welche wir im Niveau bereits miteinander harmonisiert haben (siehe Kapitel 3.1.1). Diese Daten stehen jedoch *nur für einzelne Jahre* in unregelmässigen Abständen (1995, 2001, 2005, 2008, 2011–2013) zur Verfügung. Um Zeitreihen auf Jahresbasis zu erstellen, müssen die Werte dazwischen sinnvoll *interpoliert* werden. Zu diesem Zweck verwenden wir die Dynamik der Beschäftigungsstatistik des BFS (BESTA), welche die Anzahl Beschäftigte und die Anzahl VZÄ quartalweise für einzelne 2-Steller Branchen (NOGA 84, 87 und 88) erfasst. Allerdings lassen die Daten bei der Interpolation keine kantonale Differenzierung zu. Deshalb wird unterstellt, dass die Beschäftigungsdynamik *zwischen den Jahren* der BZ/STATENT in den Kantonen jeweils ähnlich verlaufen ist.

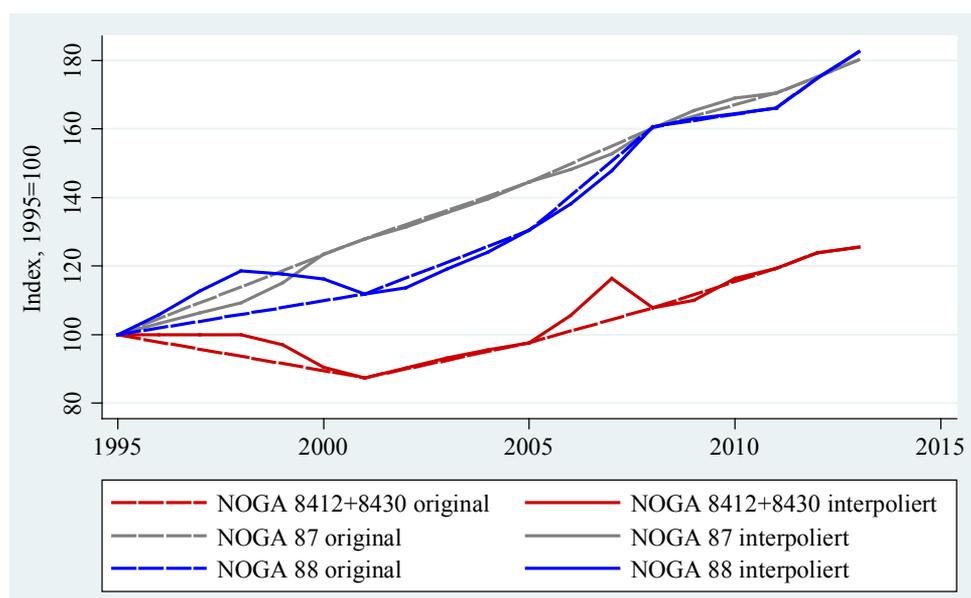
Aufgrund des Umstands, dass die Daten der BESTA nur für 2-stellige Branchen vorliegen, sehen wir davon ab, Zeitreihen für detailliertere 6-stellige Wirtschaftsarten zu interpolieren.⁹⁰ Es ist bekannt, dass die kurzfristige Entwicklung in detaillierten Wirtschaftsarten sehr unterschiedlich sein kann; eine grobe Interpolation würde

⁹⁰ Unsere Untersuchungen haben ergeben, dass auf einem tieferen Aggregationsniveau (6-Steller Branchen) keine aussagekräftigen Ergebnisse möglich sind.

deshalb grosse statistische Ungenauigkeiten erzeugen und zu wenig aussagekräftigen Resultaten führen. Somit erstellen wir die Zeitreihen lediglich auf Ebene der 2-Steller Branchen Heime (NOGA 87) und Sozialwesen ohne Heime (NOGA 88). Für die öffentliche Verwaltung im Sozialbereich führen wir zwar ebenfalls eine Interpolation auf Basis der BESTA-Reihe der gesamten öffentlichen Verwaltung durch. Da die Branchendefinition der Interpolationsreihe (NOGA 84) mit der Zielgrösse (NOGA 8412 und 8430) nicht deckungsgleich ist, sind diese Daten jedoch mit Vorsicht zu interpretieren.

Abbildung 45 zeigt die Zeitreihen der VZÄ in den Branchen des Sozialbereichs für die gesamte Schweiz: Die durchgezogenen Linien sind die interpolierten Zeitreihen auf Jahresbasis und die gestrichelten Linien verbindet jene Jahreswerte, welche in der BZ und STATENT verfügbar sind. Wie zu erkennen ist, weicht die interpolierte Dynamik der Beschäftigungsentwicklung v.a. zwischen 1995 und 2001 vom Trend ab. Somit führt die Interpolation insgesamt zu einer besseren Berücksichtigung der kurzfristigen Dynamik. Auffällig ist jedoch der Sprung im Jahr 2008 in der Branche öffentliche Verwaltung im Sozialwesen (NOGA 8412 und 8430). Diese Bewegung ist wahrscheinlich ein statistisches Artefakt, welches der Umstellung der Branchennomenklatur von NOGA 2002 auf NOGA 2008 geschuldet ist. Dieser Befund stellt einen weiteren Grund dar, die interpolierte Datenreihe der öffentlichen Verwaltung im Sozialbereich zurückhaltend zu interpretieren.

Abbildung 45: Interpolierte Entwicklung der Anzahl VZÄ nach Branche, gesamte Schweiz



Datenquellen für Erklärungsfaktoren

Als Input für das Erklärungsmodell müssen Variablen und entsprechende Datenquellen identifiziert werden, welche aufgrund theoretischer Überlegungen einen möglichen Einfluss auf die Beschäftigung im Sozialbereich ausüben. Hier sind v.a. Indikatoren zur Bevölkerungsstruktur zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die ökonomische Modellierung werden nur *jährlich* (oder häufiger) verfügbare Daten in Betracht gezogen. Zudem müssen die Daten über einen genügend langen Zeitraum verfügbar sein. Tabelle 20 zeigt eine Übersicht der in Frage kommenden Variablen und ihre Verfügbarkeit in offiziellen Statistiken.

Tabelle 20: Variablen und Datenquellen zu Erklärungsfaktoren

Variable	Verfügbarer Zeitraum	Nach Kanton	Quelle
Bevölkerungsgrösse nach Alter	1992–2014 ✓	✓	STAT-POP, BFS
Anzahl IV-Bezüger	1994–2014 ✓	(✓) ab 1999	IV-Statistik, BSV
Anzahl EL-Bezüger	1993–2014 ✓	(✓) ab 1998	EL-Statistik, BSV
Anzahl Sozialhilfebezüger	2005–2013 X	✓	Sozialhilfestatistik, BFS
Anzahl betreuungsbedürftige Personen	1997–2013 X	✓	SOMED, BFS
Arbeitslose, Stellensuchende	1993–2015 ✓	✓	SECO (amstat.ch)
Haushaltsgrösse	1991–2015 ✓	(✓)	SAKE, BFS
Erwerbsquote von Müttern	1991–2015 ✓	(✓)	SAKE, BFS
BIP nach Kanton	2008–2013 X	✓	VGR, BFS

Hinweise: Bei der SOMED-Statistik ist die Abdeckung erst ab dem Jahr 2000 gut genug, um konsistente Zeitreihen zu bilden.

Die Daten der Beschäftigung im Sozialbereich liegen jährlich von 1995 bis 2013 vor, was aus statistischer Sicht ein relativ kurzer Datensatz darstellt. Die erklärenden Variablen sollten deshalb *mindestens bis zum Jahr 1995* zurückreichen, damit die Stichprobe nicht weiter eingeschränkt wird. Somit werden die Variablen zu den Sozialhilfebezügern und den betreuungsbedürftigen Personen sowie zum kantonalen Bruttoinlandprodukt (BIP) *nicht* verwendet. Bei der SOMED-Statistik ist es insbesondere ein Nachteil, dass die Erhebung bis 1999 einen tieferen Abdeckungsgrad aufweist, so dass konsistente Zeitreihen erst ab 2000 gebildet werden können.

A.3.2 Erklärungsfaktoren

Nachfolgend erklären wir, welche Variablen wir in einem ersten Schritt im Modell berücksichtigen und welcher Zusammenhang zur Beschäftigung im Sozialbereich zu erwarten ist:

- *Bevölkerungsgrösse nach Alter*: Wir verwenden als Variablen die gesamte Bevölkerungsgrösse (Total der ständigen Wohnbevölkerung), der prozentuale Anteil der Minderjährigen (0-18 Jahre) und der Anteil der über 64-jährigen. Das Geschlechterverhältnis wird nicht berücksichtigt, weil dies über die Zeit naturgemäss (beinahe) konstant ist und somit keinen statistischen Erklärungsgehalt liefert. *Erwarteter Zusammenhang*: Positives Bevölkerungswachstum führt auch zu einem Wachstum der Beschäftigung im Sozialbereich. Verschiebungen in der Altersstruktur können darüber hinaus einen Einfluss auf die Nachfrage nach Dienstleistungen des Sozialwesens ausüben, weil gewisse Altersgruppen diese Dienstleistungen stärker nachfragen (bspw. bei Alters- und Pflegeheime und Kindertagesstätten).
- *Anzahl IV-Bezüger, Anzahl EL-Bezüger*: Diese Statistiken stehen auf Ebene der Kantone ab 1999 bzw. 1998 zur Verfügung. Auf Ebene der Schweiz existieren jedoch weiter zurückreichende Daten. *Erwarteter Zusammenhang*: Bezüger von IV oder EL beziehen Dienstleistungen von Heimen und anderen medizinisch-sozialen Einrichtungen. Ein relatives Wachstum dieser Personengruppen erhöht somit die Nachfrage nach Dienstleistungen des Sozialbereichs.
- *Arbeitslose*: Kantonale Daten zur Arbeitslosigkeit sind auf Ebene der Kantone ab dem Jahr 1993 verfügbar. *Erwarteter Zusammenhang*: Es ist denkbar, dass konjunkturelle Schwankungen einen Einfluss auf die Beschäftigung im Sozialbereich ausüben. Arbeitslos werdende Personen nehmen mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung womöglich mehr Dienstleistungen des Sozialwesens in Anspruch.
- *Haushaltsgrösse*: Die durchschnittliche Anzahl Personen pro Haushalt wird auf Ebene der Grossregionen aus der SAKE ermittelt, weil kantonale Werte mit einer zu grossen statistischen Unsicherheit einhergehen. *Erwarteter Zusammenhang*: Es ist davon auszugehen, dass eine kleinere Haushaltsgrösse mit einer höheren Nachfrage nach Sozialdienstleistungen einhergeht, weil Betreuung durch Familienmitglieder vermehrt durch Fremdbetreuung substituiert wird. Allerdings dürfte der statistische Erklärungsgehalt dieser Variable gering sein, weil in der kurzen Frist keine bedeutenden Veränderungen in der durchschnittlichen Haushaltsgrösse zu erwarten sind.
- *Erwerbsquote von Müttern*: Mithilfe der SAKE bestimmen wir die Erwerbsquote jener Frauen, bei denen Kinder unter 15 Jahren im gleichen Haushalt leben. Die Werte werden wiederum auf Ebene Grossregion gebildet, um die statistische Unsicherheit zu reduzieren. *Erwarteter Zusammenhang*: Je höher die Erwerbsquote von Müttern, desto grösser die Nachfrage nach

Dienstleistungen der Kinderbetreuung. Umgekehrt steht eine höhere Erwerbsquote auch mit einer besseren wirtschaftlichen Lage im Zusammenhang, was die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen im Allgemeinen senken könnte.

A.3.3 Ökonometrische Methode

Der Einfluss der oben beschriebenen Erklärungsfaktoren auf die Beschäftigung im Sozialbereich wird mit einem multivariaten ökonometrischen Modell untersucht. Da die Datenreihen aller Kantone ins Modell einfließen, handelt es sich um ein *Panel-Zeitreihenmodell*, in dem die Kantone die Querschnittseinheiten bilden und die jährlichen Beobachtungen die Längsschnitteinheiten.

Modellierung

Bei der Modellierung sind folgende zentrale Punkte zu beachten:

- *Logarithmierung*: Aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Kantone ist die Streuung der bevölkerungsbezogenen Variablen im Querschnitt sehr gross. → Alle nicht standardisierten Variablen werden deshalb *logarithmiert*.⁹¹ Die Koeffizienten sind dann als (dimensionslose) Elastizitäten zu interpretieren.
- *Bildung von Differenzen*: Die abhängige Variable (Beschäftigung) und die meisten erklärenden Variablen weisen einen Trend auf. In der Zeitreihenanalyse werden jedoch *stationäre* Variablen benötigt, um Zusammenhänge statistisch zu schätzen; ansonsten tritt das Problem der Scheinkorrelation auf.⁹² → Es werden die *Veränderungsraten (Differenzen)* der Variablen gebildet, was allgemein mit Δ bezeichnet wird.
- *Verzögerte Effekte*: Der Effekt der Erklärungsfaktoren auf die Beschäftigung im Sozialbereich tritt aller Wahrscheinlichkeit nach mit Verzögerung auf. Wenn bspw. die Bevölkerung im Jahr t um einen bestimmten Wert zunimmt, „reagiert“ die Beschäftigung des Sozialbereichs erst im Jahr $t+1$ oder später auf diesen Anstieg. Bei verzögerten Effekten ist zudem eine kausale Interpretation möglich, die sogenannte Granger-Kausalität ([Granger](#)

⁹¹ Mit standardisierten Variablen sind z.B. solche gemeint, die Quoten oder Anteile darstellen.

⁹² Einfach gesprochen ist Stationarität eine Eigenschaft einer Zeitreihe und bedeutet mitunter, dass eine Zeitreihe keinen Trend aufweist und die Autokorrelationsfunktion zeitlich stabil ist, siehe z.B. [Neusser \(2011\)](#).

1969), während bei zeitgleichem Einfluss das Problem der umgekehrten Kausalität auftreten kann.⁹³

Das Modell nimmt folgende Form an:

$$\Delta y_{kt} = \alpha + \beta \Delta y_{k,t-1} + \sum_{i=1}^p \Delta X_{k,t-i} \delta_i + c_k + \varepsilon_{kt}$$

für $k = \{1, 2, \dots, 26\}$

Die Variablen und Koeffizienten haben folgende Bedeutung:

- Δy_{kt} Die abhängige Variable. y_{kt} bezeichnet die logarithmierte Anzahl VZÄ bzw. Beschäftigte im Sozialbereich im Kanton k im Jahr t . Die erste Differenz ist $\Delta y_{kt} \equiv y_{kt} - y_{k,t-1}$.
- α Konstante. Diese ist als durchschnittliche Wachstumsrate zu interpretieren, wenn sämtliche erklärenden Variablen konstant bleiben.
- $\Delta y_{k,t-1}$ Lag (d.h. Verzögerungsterm) der abhängigen Variable
- β Autokorrelationskoeffizient. Dieser sagt aus, wie stark der letztjährige Wert der abhängigen Variable dabei hilft, den diesjährigen Wert vorauszusagen.
- $\Delta X_{k,t-i}$ Vektor der erklärenden Variablen zum Zeitpunkt $t-i$. Die Variablen haben also einen (möglichen) Effekt auf die Zielgrösse mit i Jahren Verzögerung.
- δ_i Koeffizienten, die den Einfluss der erklärenden Variablen auf die Zielgrösse messen
- c_k Kantons-Fixed-Effects. Diese sind als kantonsspezifische *Trends in der Wachstumsrate* der Beschäftigung zu interpretieren.
- ε_{kt} Störterm. Es wird angenommen, dass diese Zufallsgrösse in Bezug auf die erklärenden Variablen strikt exogen ist.

⁹³ Eine Variable X hat einen Granger-kausalen Effekt auf y , wenn z.B. X_{t-1} ceteris paribus dabei hilft, y_t vorauszusagen. Granger-Kausalität beruht auf dem Prinzip, dass die Ursache der Wirkung zeitlich vorgelagert ist.

Schätzmethode

Im Hinblick auf die ökonometrische Schätzung des Modells ist es von entscheidender Bedeutung, ob Fixed-Effects (c_k) sowie der Lag der abhängigen Variable ($\Delta y_{k,t-1}$) gleichzeitig ins Modell inkludiert werden oder nicht. Falls nur *eine* der Grössen relevant ist, kann das Modell mit Pooled-OLS standardmässig geschätzt werden. Falls *beide* Grössen relevant sind, ist Pooled-OLS kein konsistenter Schätzer mehr (siehe auch [Wooldridge 2010](#), Kapitel 11).

Oft verwendete Alternativen sind sogenannte *Generalized Method of Moments (GMM) Schätzer* von [Anderson & Hsiao \(1982\)](#) und [Arellano & Bond \(1991\)](#). Die Gültigkeit dieser Verfahren basiert jedoch auf grossen Querschnittsstichproben. Da in unserem Fall nur 26 Querschnittseinheiten (Kantone) vorliegen, sind die Voraussetzungen für die Anwendung von GMM-Schätzern nicht gegeben.

In unserem Fall kann die Methode von [Bruno \(2005\)](#) verwendet werden. Diese korrigiert die Verzerrung des OLS-Schätzers und ist auch in kleinen Stichproben anwendbar. Falls *keine* Fixed-Effects modelliert werden, kann die standardmässige Pooled-OLS-Methode verwendet werden.

Modellselektion

Das ökonometrische Modell kann auf vielfältige Weise spezifiziert werden. Für die Modellselektion verwenden wir das folgende schrittweise Vorgehen:

- 1) *Vorselektion der Variablen*: Wir schätzen zu Beginn für jede Branche ein umfangreiches Modell mit allen erklärenden Variablen, die wir im Kapitel [A.3.2](#) beschrieben haben. Weil dieses Modell im Vergleich zur Stichprobengrösse überspezifiziert ist, müssen irrelevante Erklärungsfaktoren ausgeschlossen werden. Dabei gehen wir wie folgt vor: Mit einem iterativen Algorithmus eliminieren wir sukzessive jene Variablen, welche am wenigsten zur Prognosegüte des Modells beitragen bzw. den grössten Prognosefehler generieren. Die Schätzung des Prognosefehlers basiert dabei auf Pseudoprognosen und wird mit dem Verfahren Cross-Validation durchgeführt (siehe auch [Hansen 2015](#), Kapitel 4.14). Erklärende Variablen, die *in jeder Branche eliminiert* wurden, werden fortan ausgeschlossen.
- 2) *Benchmark-Modell*: Auf Basis der Selektion in Schritt 1 schätzen wir das Modell für jede Branche erneut, aber nur mit den verbleibenden erklärenden Variablen. Das Benchmark-Modell ist für alle Branchen gleich und ermöglicht eine gute Vergleichbarkeit der Ergebnisse.
- 3) *Bestes Prognosemodell*: Nun führen wir im Hinblick auf die Prognose der Beschäftigungsentwicklung eine *branchenspezifische* Modelloptimierung durch.

Für jede Branche ermitteln wir mit dem gleichen Verfahren wie in Schritt 1) das beste Prognosemodell.

A.3.4 Ergebnisse

Es wird jeweils ein separates Modell für die Branchen Heime (NOGA 87), Sozialwesen ohne Heime (NOGA 88) und öffentliche Verwaltung im Sozialbereich (NOGA 8412 und 8430) geschätzt. Wie in oben diskutiert, sind die interpolierten Daten bei letzterer Branche jedoch problembehaftet; die entsprechenden Ergebnisse werden im nachfolgend nicht diskutiert und sind der Vollständigkeit halber in einer Tabelle aufgeführt.

Vorselektion der Variablen

Die Vorselektion ergibt, dass kantonsspezifische Trends (Fixed-Effects) in keiner Branche eine relevante Erklärungsgrösse darstellen. Auch Trends spezifisch für Grossregionen scheinen nicht relevant zu sein. Dieser Befund impliziert, dass die erklärenden Variablen die kantonalen Unterschiede bereits ausreichend berücksichtigen, so dass eine zusätzliche Inklusion der Trendvariablen nicht mehr notwendig ist.

Zudem haben folgende Variablen keine Erklärungskraft auf die Beschäftigung im Sozialbereich und werden nicht mehr berücksichtigt: Bevölkerungsanteil der unter 18-jährigen, Arbeitslose und die Erwerbsquote von Müttern. Diese Variablen werden somit *nicht* ins Benchmark-Modell inkludiert. Zum Ausschluss der ersten Variable ist anzumerken, dass die Bevölkerungsgrösse sowie der Anteil der über 64-jährigen die demographische Entwicklung wahrscheinlich bereits gut erfassen. Die letzte Variable ist statistisch nicht relevant, weil sie in der kurzen Frist sehr wenig Variation aufweist, sondern einem langfristigen Trend unterworfen ist, sodass im Modell kein Effekt auf die Zielgrösse geschätzt werden kann.

Ergebnisse Benchmark-Modell und bestes Prognosemodell

Da das Benchmark-Modell keine Fixed-Effects enthält, wird dieses mit Pooled-OLS geschätzt. Standardfehler sind cluster-robust auf Ebene der Kantone, sodass mögliche serielle Korrelation im Störterm berücksichtigt wird. Tabelle 21 zeigt die Ergebnisse der Schätzungen des Benchmark-Modells. Unterhalb der geschätzten Koeffizienten sind jeweils die Standardfehler in Klammern ersichtlich. Statistisch signifikante Koeffizienten sind mit Sternen gekennzeichnet.

Die Beschäftigungsentwicklung in den Heimen wird durch das Modell deutlich besser beschrieben als im übrigen Sozialwesen ohne Heime: Das Adjusted-R² ist deutlich grösser und der mittlere Prognosefehler ist rund zehnmal kleiner.

Table 21: Ergebnisse des Benchmark-Modells, VZÄ

	Heime (NOGA 87)	Sozialwesen ohne Heime (NOGA 88)
y t-1	0.584*** (0.045)	0.506*** (0.046)
Bevölkerungsgrösse t-1	-0.0303 (0.882)	-1.467 (1.259)
Bevölkerungsgrösse t-2	-0.392 (0.758)	1.298 (1.315)
EL-Bezüger t-1	0.0733 (0.049)	0.0413 (0.201)
EL-Bezüger t-2	0.0600* (0.031)	-0.104 (0.156)
IV-Bezüger t-1	0.209*** (0.049)	0.485 (0.303)
IV-Bezüger t-2	-0.190* (0.101)	-0.131 (0.271)
Anteil >64 jährige t-1	-0.0153 (0.017)	0.0667 (0.060)
Anteil >64 jährige t-2	0.0126 (0.014)	-0.0166 (0.069)
Haushaltsgrösse t-1	0.119 (0.097)	0.811* (0.405)
Haushaltsgrösse t-2	-0.386** (0.147)	-0.204 (0.511)
Konstante	0.0112*** (0.002)	0.00148 (0.013)
Beobachtungen (N)	442	442
Freiheitsgrade (K)	11	11
Adjusted R2	0.386	0.291
Prognosefehler	0.108	1.043

Hinweise: Standardfehler sind cluster-robust. Signifikanzniveaus: ***
p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Wie zu sehen ist, ist die Beschäftigung in den Branchen des Sozialwesens stark autokorreliert: der Koeffizient des Lags der abhängigen Variable ist statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau. Das bedeutet, dass ein überdurchschnittliches Wachstum im Jahr t auch mit einem überdurchschnittlichen Wachstum im Folgejahr einhergeht. Die Bevölkerungsgrösse hat im Benchmark-Modell keinen signifikanten Einfluss. Dies liegt u.a. daran, dass diese Variable wenig kurzfristige Variation aufweist, was

zu hohen Standardfehlern führt und somit keine präzise Schätzung der Koeffizienten ermöglicht. Die Anzahl der EL- und IV-Bezüger scheinen die Beschäftigung im Bereich der Heime signifikant zu beeinflussen. Für eine sinnvolle Interpretation der Effekte bei mehreren Lags müssen die Koeffizienten jedoch addiert werden. Wenn die Anzahl der EL-Bezüger um 10% steigt, dann nimmt die Beschäftigung in den Heimen *ceteris paribus* um 1.3% zu.⁹⁴ Bei den IV-Bezügern hingegen ist der Gesamteffekt ökonomisch unbedeutend. Interessanterweise hat der Anteil der über 64-jährigen keine signifikante Erklärungskraft in Bezug auf die Beschäftigung im Sozialwesen. Beim Indikator Haushaltsgrösse unterscheiden sich die Branchen Heime und Sozialwesen ohne Heime. Bei den Heimen wird ein negativer Einfluss festgestellt: Wenn die Haushaltsgrösse bspw. um 0.1 Person pro Haushalt abnimmt, dann erhöht sich das Beschäftigungswachstum um rund 3.8 Prozentpunkte. Ausserhalb der Heime ist der Effekt eher positiv. Letztendlich beinhaltet auch die Konstante eine interessante Information: Bei den Heimen ist das Beschäftigungswachstum rund 1.1%, wenn alle erklärenden Variablen konstant bleiben. Mit anderen Worten gibt es hier also einen unerklärten positiven Trend in der Beschäftigung. Im Sozialwesen ohne Heime ist dieser Effekt hingegen nicht zu erkennen. Somit lässt sich der Schluss ziehen, dass es bei den Heimen ein vom Modell unerklärtes positives Wachstum in der Beschäftigung gibt, während das Wachstum ausserhalb der Heime von den erklärenden Faktoren determiniert wird.

Ausgehend vom Benchmark-Modell wird nun für jede Branche dasjenige Modell ermittelt, welches bei Pseudoprognosen im Durchschnitt den kleinsten Prognosefehler aufweist. Die Ergebnisse des „besten“ Prognosemodells sind in Tabelle 22 abgebildet. Der untere Teil der Tabelle zeigt, dass die Adjusted-R² grösser und die Prognosefehler kleiner sind als im Benchmark-Modell. Allgemein sind die geschätzten Koeffizienten jedoch sehr ähnlich wie im Benchmark-Modell. Aufgrund der kleineren Modellgrösse sind diese im Schnitt aber präziser geschätzt (d.h. sie haben kleinere Standardfehler). So ist z.B. der Effekt der Bevölkerungsgrösse bei den Heimen statistisch signifikant.

⁹⁴ $1.3\% = (0.0733 + 0.0600) \cdot 10$

Tabelle 22: Ergebnisse des besten Prognosemodells, VZÄ

	Heime (NOGA 87)	Sozialwesen ohne Heime (NOGA 88)
y_{t-1}	0.580*** (0.043)	0.500*** (0.039)
Bevölkerungsgrösse t-2	-0.424** (0.205)	
EL-Bezüger t-1	0.0770* (0.040)	
EL-Bezüger t-2	0.0594** (0.024)	
IV-Bezüger t-1	0.197*** (0.041)	0.433* (0.235)
IV-Bezüger t-2	-0.199** (0.079)	
Anteil >64 jährige t-1		0.0632 (0.047)
Haushaltsgrösse t-1		0.732* (0.425)
Haushaltsgrösse t-2	-0.387** (0.147)	
Konstante	0.0105*** (0.003)	-0.00510 (0.012)
Beobachtungen (N)	442	442
Freiheitsgrade (K)	7	4
Adjusted R ²	0.388	0.297
Prognosefehler	0.106	1.012

Hinweise: Standardfehler sind cluster-robust. Signifikanzniveaus: ***
 $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

In Tabelle 23 sind die Ergebnisse der Schätzungen für die öffentliche Verwaltung im Sozialbereich (NOGA 8412 und 8430) abgebildet. Die Schätzungen sind mit Vorsicht zu interpretieren, weil die Interpolation auf der gesamten Verwaltung (NOGA 84) beruht.

Tabelle 23: Ergebnisse für die öffentliche Verwaltung des Sozialbereichs, VZÄ

	öff. Verwaltung des Sozialbereichs	
	Benchmark-Modell	bestes Prognosemodell
y_{t-1}	0.277*** (0.038)	0.278*** (0.037)
Bevölkerungsgrösse t-1	1.548 (2.225)	2.627*** (0.653)
Bevölkerungsgrösse t-2	1.278 (2.206)	
EL-Bezüger t-1	0.111 (0.087)	
EL-Bezüger t-2	0.0362 (0.075)	
IV-Bezüger t-1	-0.128 (0.224)	
IV-Bezüger t-2	0.294 (0.230)	0.253* (0.128)
Anteil >64 jährige t-1	0.0561 (0.041)	0.0661* (0.036)
Anteil >64 jährige t-2	-0.00839 (0.043)	
Konstante	-0.0227** (0.010)	-0.0224** (0.011)
Beobachtungen (N)	442	442
Freiheitsgrade (K)	9	4
Adjusted R ²	0.105	0.111
Prognosefehler	1.111	1.094

Hinweise: Standardfehler sind cluster-robust. Signifikanzniveaus: ***
 $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

A.4 Weitere Resultate zur Einschätzung Fachkräftesituation

Tabelle 24: Ausbildungen im Sozialbereich

3-jährige berufliche Grundbildung
Fachfrau/Fachmann Betreuung (seit 2005)
<i>Vorgänger für Fachfrau/Fachmann Betreuung - Kantonale Abschlüsse als:</i>
Behindertenbetreuer/in
Betragtenbetreuer/in
Kleinkinderzieher/in
Sozialagoge/-agogin
Höhere Fachschulen
Dipl. Sozialpädagogin/-pädagoge HF
Dipl. Kindererzieher/in (neu in D-CH)
Dipl. Arbeitsagoge/-agogin
Sozialarbeiter/in HF
Soziokulturelle/r Animator/in HF
Fachhochschule
Sozialpädagogin/-pädagogin FH
Sozialarbeiter/in FH
Soziokulturelle Animator/-in FH

Hinweis: In B,S,S. (2011) wurden unter dem Titel "Diverse Berufe" auch Arbeitsagoge/-in Agogis/INSOS und VAS, Hortner/in (kant. Dipl.) und Heimerzieher/in (2j. Ausbildung) aufgeführt. Diese wurden bei der Abschätzung der potenziellen Arbeitsmarkteintritte nicht berücksichtigt. Quelle: B,S,S. (2011), SAVOIRSOCIAL.

B Produktivitätssteigerungen im Sozialbereich

B.1 Zusatzinformationen Experteninterviews und Workshop

B.1.1 Interviewleitfaden

Einleitung

- Vorstellung Interviewer
- Kurzinformation über Anlass, Ziel und Ablauf des Forschungsprojekts
- Auswahl der Interviewpartner/innen: Erfahrene Führungskräfte, die bereits sind, mit uns das Forschungsthema zu reflektieren.

Einstiegsfragen

- Was ist Ihr beruflicher Werdegang im Sozialbereich?
 - Wie viele Berufsjahre überblicken Sie im Sie im Sozialbereich?
 - Wie viele Berufsjahre überblicken Sie in der heutigen Organisation?
 - Wie viele Jahre davon in einer Führungsfunktion?

- In welchen Bereichen des Sozialwesens waren Sie tätig?
- Was waren über all die Jahre die drei wichtigsten Veränderungen im Sozialwesen der Schweiz?

Schwerpunktfragen

- Wie hat sich in Ihrer Organisation/Ihren Organisationen der Umfang der Beschäftigung entwickelt?
 - Gab es einen kontinuierlichen oder stufenweisen Ausbau oder Abbau der personellen Ressourcen?
 - Waren die personellen Ressourcen häufigen Schwankungen unterworfen?
 - Was waren die Gründe?
- Wie hat sich in Ihrer Organisation/Ihren Organisationen das Arbeitsvolumen entwickelt?
 - Gab es ein kontinuierliches oder stufenweises Anwachsen oder Schrumpfen des Arbeitsvolumens?
 - War das Arbeitsvolumen häufigen Schwankungen unterworfen?
 - Was waren die Gründe?
- Wie hat sich das Verhältnis zwischen den personellen Ressourcen und dem Arbeitsvolumen entwickelt?
 - Wie hat sich die Arbeitsproduktivität entwickelt?
 - Ging die Entwicklung der personellen Ressourcen und des Arbeitsvolumens im Gleichschritt?
 - Sind die personellen Ressourcen stärker gewachsen? Was waren die Gründe?
 - Ist das Arbeitsvolumen stärker gewachsen? Was waren die Gründe?
- Wie konnten Sie Situationen bewältigen, in denen die personelle Entwicklung hinter der Entwicklung des Arbeitsvolumens her hinkte?
 - Haben Sie die Qualität der Leistungen abgebaut?
 - Welche Optimierungsmöglichkeiten bestanden?
 - Haben Sie bereits erfolgreich Innovationen umgesetzt?
 - Welche weiteren Möglichkeiten der Innovation sehen Sie in Ihrem Bereich?
 - Was sind aus Ihrer Sicht die Treiber für Innovationen?
 - Wo sehen Sie Innovationshemmer?
- Wie könnten Sie den Auftrag Ihrer Organisation umsetzen, wenn Sie nur mehr 80% des heutigen Personals zur Verfügung hätten?

Oder: Welche Massnahmen würden Sie ergreifen, wenn das Arbeitsvolumen um 20% ansteigen würde, ohne dass Sie zusätzliche personelle Ressourcen einsetzen könnten?

- Welche Optimierungen oder Innovationen wären denkbar?
- Wo liegen die Grenzen der Arbeitsbelastung?
- Wo liegen die Grenzen aus Sicht der Qualitätsstandards?

Ausstiegsfrage

- Was möchten Sie uns zum Thema der Beschäftigungssituation und der Arbeitsproduktivität sonst noch mitgeben?

B.1.2 Expertinnen und Experten

Tabelle 25: Interviewpartnerinnen und Interviewpartner Experteninterviews

Name	Organisation	Funktion
Rolf Mägli	Stiftung für Schwerbehinderte Luzern SSBL	Direktor
Esther Krucker	Verein Kinderbetreuung Zug KiBiZ	Geschäftsführerin
Antonio Gallego	Verein zuwebe, Arbeit und Wohnen für Menschen mit Behinderung, Baar	Geschäftsleiter
Thomas Thali	Caritas Luzern	Geschäftsleiter
Matthias Spalinger	Verband für anthroposophische Heilpädagogik und Sozialtherapie	Geschäftsführer
Nadine Hoch	kibesuisse	Geschäftsleiterin
Jris Bischof	Sozialamt des Kantons Zug	Leiterin

B.1.3 Workshop Sozialwesen

A: Makroebene & Qualitätsabbau

- Aufzeigen was Sparmassnahmen bewirken und sich gegen Massnahmen wehren: Politisch / Gesellschaftlich

B: Mesoebene & Qualitätsabbau

- Elterntarife erhöhen

- Finanzcontrolling anpassen
- Financements insuffisants limitant l'efficacité

C: Mikroebene & Qualitätsabbau

- Réduction de qualité est néfaste et limite les effets visés
- Qualitätsabbau (Gruppengrösse, qualifiziertes Personal)
- m2-Zahl / Kind reduzieren
- Höhere Fallzahlen pro Fallführende
- Weniger persönliche Hilfe ... und weniger Kontrolle

D: Makroebene & Optimierung

- Vision systématique et articulation des différents niveaux
- Verwaltungssystem vereinfachen (Sozialversicherungen)
- Administration reduzieren

E : Mesoebene & Optimierung / F: Mikroebene & Optimierung

- Planung und Steuerung verstärken
- Restructurer. Questionner l'organigramme et l'organisation
- Meilleure gestion des organisations (regroupements)
- Professionalisierung der Org. / Admin.
- Verstärkter Einbezug Freiwillige
- Verjüngung / Vergünstigung der Arbeitnehmenden
- Effizienzsteigerung: Ja: Im steuernden Bereich (GL, Verwaltung etc.); Nein: In der Tätigkeit am / mit Menschen
- Arbeitsteilung (-> Spezialisierung / Arbeiten z.T. günstiger erledigen)
- Konzentration von Fachstellen
- Zusammenschlüsse Trägerschaften zu grösseren Gebilden
- Grössere Einheiten
- Fusionieren
- Zentrale Dienstleistungen <-> dezentrale Dienstleistungen
- Priorisieren hinsichtlich des Zielfokus
- Bessere Organisation -> Effizienzsteigerungen (nicht nur Administration)
- Mut zur Lücke (Absicherung, Dokumentation)
- Klare Federführung – keine unnötigen Delegationen
- Standardisierung der Aufgaben
- Kooperationen finden / fördern [zwischen] Organisationen
- Für ihre Funktion qualifizierte Personen anstellen und sie ermächtigen
- Abbau Bürokratie

- Professionalisierung Trägerschaften
- Meilleures définitions des connaissances: chances; mieux organiser, saisir bonnes pratiques
- Attraktive Arbeitgeber -> [Aus- und Weiterbildung]
- Fokussierung bei der Leistungserbringung
- Professionnalisation du personnel
- Weniger Zeit für Bürokratie, Konzepte, Strategien – mehr Zeit für Alltagsarbeit
- Ist das Arbeitsvolumen beeinflussbar?
- Abläufe in Organisationen und Institutionen überprüfen
- Effizientere Administration
- Bündeln
- Pragmatischeres Vorgehen – keine Prozesslandschaft
- Nicht Qualität abbauen [sondern] Qualität definieren / beschreiben
- Delegation an andere Leistungserbringer
- Anstossfinanzierung des Bundes nützen
- Weniger / keine Teilzeitstellen
- Administrative Aufgaben reduzieren
- Standardisierung (Admin, Verwaltung)
- DL überprüfen / anpassen
- Case Management / Koordination
- Drittleistungen einkaufen bei Fachstellen
- Fall zu Fall Entscheidungen, weniger übergeordnete Entscheidungen
- Was müssen wir wissen (zwingend) – keine Vollkasko
- Kürzere Sitzungen, Flexibilität in Umsetzung
- Administration vereinfachen (Tools)
- Fallsteuerungssysteme einführen bzw. anpassen

G: Makroebene & Innovation

- Komplexität verringern
- Übergänge + Durchlässigkeit
- Comparaison intercantonale, entre services, pour innover ensemble
- Anpassung gesetzliche Vorgaben
- Bedürfnisse weg-diskutieren (Werbung)
- Neue Finanzierungsmodelle
- Guichet unique, -> Komplexität verringern
- Strukturanpassungen im Sozialbereich: Effektivität rauf, Föderalismus runter
- Zurück mit den Betroffenen in die Wirtschaft (Bonus/Malus)

- Rahmenbedingungen verändern, Bedarf an Sozialleistungen reduzieren, indem weniger Menschen aus dem Arbeitsalltag herausgestossen werden
- Augmentation des provisions financières. Risques: -> [dysfonctionnements]; Chances -> Innovations
- Früher intervenieren = weniger lange intervenieren
- Arbeitgeberbeiträge (oblig. Siehe FR, VD, NE)
- Andere Betreuungsform (Tagesfamilien, Grosstagesfamilien)
- Weniger Verwaltung, mehr Unternehmerische Freiheit
- Bessere Vernetzung (voneinander lernen)

H: Mesoebene & Innovation

- Réorganisation des tâches entre fonctions; responsabilisation des métiers
- Set out of the box
- Sponsoring
- Quartierverwaltung (Sozialraum)
- Technik optimieren (zu welchem Preis)
- Soziale Innovation versus Finanzierungslogik
- Reflexion (Hinterfragen)
- Mehr / Näher am Menschen -> Kernauftrag
- Kooperationen mit Dritten bspw. Stellensuche
- Dienstleistungszentren für Anbieter
- Waldkitas (Containerkitas)
- Soziale Innovationen können Lösungsansätze bieten
- Finanzielle Patenschaften für Betreuungsplätze
- Skill and grade [mix]
- Einbezug von Freiwilligen
- Veränderung der Qualifikationsstrukturen

I: Mikroebene & Innovation

- Sozialraumorientierung
- Mehr Hilfe zur „Selbsthilfe“?
- Arbeitsschritte delegieren an „Klientel / Betroffene“
- Adäquate Balance zwischen konzeptuellem und individuellem Vorgehen
- Selbsthilfesysteme
- Erlernte Hilfslosigkeit reduzieren „sozialer Hospitalismus“
- Einbinden Klienten
- Bestimmte Inhalte in Gruppen informieren
- Nachbarschaftshilfe

B.1.4 Workshop Alters- und Pflegeheime

A: Makroebene & Qualitätsabbau

- Vermehrt Klient/innen mit tiefer Pflegestufe aufnehmen, um Pflegeaufwand zu reduzieren

E : Mesoebene & Optimierung

- Kompetenzen erweitern, Diplom sagt nicht immer was über Qualität aus
- Interne Ausbildung/Kompetenzen fördern (Anreiz bieten)
- Ausnahmegewilligung für ausserordentliche Massnahmen z.B. bezgl. Einsatz des Personals, Kompetenzen, Ressourcen.

F: Mikroebene & Optimierung

- Arbeitspensum erhöhen
- Upgrading von Mitarbeitern (bewilligte Kompetenzen, Weiterbildung, Coaching)
- Aufgaben dipl. Personal konzentrieren auf Aufgaben, die nur sie machen können
- Personaldecke mit Pflegeassistenz auffüllen, damit nicht Überstunden gemacht werden müssen
- Dipl. durch FaGe (er mit erweiterten Kompetenzen (?)) ersetzen
- Arbeitsanalyse, Skill/Grade-Mix sicherstellen
- Ausbildung
- Im Pflegeheim die Kräfte behalten (Kenntnisse von anderen benützen)
- Lieber warten als schlimmes „Engagement“ machen. Sinkt Produktivität und Qualität
- Q-Sicherung, interne Weiterbildung, Doppelfunktionen
- Schichtbesetzung prüfen und anpassen (Arbeitszeitmodelle)
- RH
 - Reconnaissance
 - CCT
- Überprüfung Fixdienste = AD + ND versus variable Dienste
- Teilzeit-MA Prozente erhöhen befristet
- Aufbau geeigneter Person aus eigenen Reihen mittels WB
- Qualität (HF), Quantität (Assistenz) 2 HF = 3 Assistenz
- Améliorer les compétences par de la formation de base

G: Makroebene & Innovation

- Veränderung Personalschlüssel von 40:60 zum Beispiel auf 30:70
- → kantonale Vorgaben

H: Mesoebene & Innovation

- Bereitschaftsdienste einführen (Chance für Teilzeit Mitarbeiter)
- Kurzfristige Absprachen unter den Heimen/Spitex (Personal-Sharing)
- Kompetenzen der Berufsgruppen prüfen und anpassen
- Prozesse prüfen und anpassen
- Rekrutierung von Personal z.B. bei Spitex/Spital anderes Heim, die nicht voll ausgelastet sind
- Mit anderem Pflegeheimleitern zusammenspannen

I: Mikroebene & Innovation

- Ausschreibung auf alternativen Kanälen (WES, Ausland, etc.)
- Wo Fachkräfte sind kommen auch wieder Fachkräfte hin (Anreiz Fachteam)
- Wechselprämie (finanzieller Anreiz)
- Was kann an andere Berufskollegen/-gruppen delegiert werden

*Gruppenarbeiten und Plenumsdiskussion**Gruppe 1*

- Prozessanalyse, Arbeitszeitanalyse
- Fähigkeiten (Skills) fördern
- Arbeitskultur
- Überprüfen Grademix

Gruppe 2

- Chance „Technologien“ → Hotellerie
- Auslagern → Medikamente
- Elektronische Dokumentation → Rapportzeiten
- Heimgrösse → Kooperationen, 70/100
- Qualitätsstandards → Attraktivität
- Intermediärstrukturen, Betreuungsstrukturen ambulant

Gruppe 3

- Imagekampagne (nicht die Branche allein!)
- Spezialisierung der Institutionen
- Pooling auf allen Ebenen z.B. fliegendes Pall.Care-Teams

- Modell Langzeitpflege und neue Bildungsgänge
- Grundausbildung auf Zielgruppe „alter Mensch“ ausrichten
- Kostendeckende Restfinanzierung

Ergebnisse aus der Diskussion

Ideen und Ansätze

- Finanzen = Thema für Leitung
- Technologie (Robotik) als Zukunftsmusik? → Sparmotiv oder Sicherheit/Qualität?
- Durchlässigkeit und Flexibilität auch überbetrieblich → Rolle und Zusammensetzung der Trägerschaften.
- Heimgrösse und/oder Kooperationen

C Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen

C.1 Zusatzinformationen Workshop Sozialbereich

Vorschläge der Projektgruppe

- New Public Governance: Steuerung in nicht hierarchischen Netzwerken (verschiedene Sektoren, Ebenen, Logiken)
- spezifische Aus- und Weiterbildung für Führungskräfte
- Forschungsprogramm zum Sozialwesen und seiner Produktivität
- Schaffung eines «Obsan» für das Sozialwesen
- Wettbewerbliche Elemente / finanzielle Anreize
- Interkantonaler / internationaler Erfahrungsaustausch (z.B. in einer Konferenz)
- Systematische Wirkungsmessungen und/oder Kosten-Wirkungsmessungen

Beiträge Einzelarbeit

- Auf Wirkung verzichten
- Roundtable Innovation / good-practice in den Grossregionen
- Good-practice verbreiten
- Innovative Pilotprojekte fördern
- Einheitliche Systeme in den Kantonen
- Bessere Vernetzung der Finanzmittel (Soziales, Gesundheit, Bund, Kantone)
- Auftrag/Qualität – Leistungserbringung – Optimale Rahmenbedingungen → Zusammenarbeit des Akteure, Koordination
- Leistungen messen, vergleichen, evaluieren
- Jobs schaffen → Beschäftigung ohne Ausbildungsvorgaben

- Koordinations- und Innovationsanreize für Gemeinden schaffen, z.B. Zuschüsse, Angehörige/Freiwillige, Profess., Kooperation
- Förderbeiträge für Innovationsprojekte (Anreize)
- Innovation braucht Unterstützung → Investition und Rahmenbedingungen
- Innovationstopf; ausserhalb der Regulierungen Neues ausprobieren lassen
- Selbsthilfe fördern + belohnen
- Zivilgesellschaft einbinden (z.B. im Migrationsbereich)
- Inventaire plus systématique de l'existant / de (programmes) recherche (privé-public, local, canton, national)
- Bundesprogramm zu Effizienzsteigerung im Sozialbereich (Anschubfinanzierung für innovative Projekte), Bund 50%/KA. 50%
- Flexiblere, vielfältigere Angebote finanzieren
- Investitionen in Systemwechsel -> Kürzen lässt nichts zu
- ambulant und stationär
- Angebotsregionen definieren ≠ Kantons-, Gemeindegrenzen → Investitionen kooperieren lassen etc.
- Partnerschaftliche Zusammenarbeit der Organisationen / Vernetzung in Angebotsregionen
- mesures d'incitation → efficience des gestion
- Anreize schaffen
- Effizienz belohnen, Produktivitätsgewinne nicht unmittelbar wieder abschöpfen
- Encouragement formation du personnel
- Ausbildungsinitiative im Betreuungs-/Pflegebereich
- Ausbildungen finanzieren = mehr Ausgebildete + weniger Abhängige
- Hilfe bei der Professionalisierung leisten (Kurse, Grundlagen, Website, Informationen)
- Werbekampagne für „Soziales“ → Quereinsteigende
- Bund: Gesetzgeberische Zurückhaltung
- Clarification des rôles confédération – cantons – communes
- Vorgaben zur Qualifizierung (Personal) in Einrichtungen der Kinderbetreuung machen (tertiär ausgeb. Personal)
- Abbau der Bürokratie
- Administrativer Aufwand der Betreuenden reduzieren
- Sécurité et prévisibilité des financements
- Grenzen der Planung in der Politik
- Prestations calculées automatiquement
- E-démarches pour obtenir certaines prestations sociales
- Modernisierung der Infrastrukturen (IT, Räume, Kommunikation)

C.2 Beispiele im Hinblick auf eine Bewertung

Im Folgenden werden zwei mögliche Massnahmen aufgegriffen. Punktuell werden einige der oben skizzierten Prüfpunkte beispielhaft angesprochen.

C.2.1 Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen

Als eine mögliche Reform im Bereich der Finanzierung steht zur Disposition, dass Ergänzungsleistungen zur AHV spezifisch für betreutes Wohnen ausbezahlt werden.

Relevanz der Massnahme: Betrifft Alters- und Pflegeheime. Grosser, wachsender Bereich, von daher relevante Massnahme, grosse potentielle Wirkung.

Kosten: Hängt von Ausgestaltung und der Inanspruchnahme ab.

Erwartete positive Wirkung auf Produktivität / Effizienz: Weniger Eintritte in Pflegeheime, Reduktion der Kosten in den Alters- und Pflegeheimen, weniger Personalbedarf. Aufgezeigt werden muss, bei welchen Akteuren welche Einsparungen zu erwarten sind (obligatorische Krankenpflegeversicherung OKP, Bund, Kantone, Gemeinden).

Erwartete negative Wirkung auf Produktivität / Effizienz: Möglicherweise wird die EL von Personen in Anspruch genommen, die ohne diese Leistung eine andere (privat finanzierte) Lösung gefunden hätte. Aufgezeigt werden muss, welche Akteuren allenfalls Mehrkosten zu tragen haben (hier vermutlich primär die Kantone).

Auswirkung auf Qualität und Wirkung der Dienstleistung: Geprüft werden muss, ob betreutes Wohnen für bestimmte Personenkreise auch mit Risiken verbunden ist. Allenfalls müssten Kriterien aufgestellt werden, wann welche Wohnform (betreutes Wohnen versus Pflegeheim) zu bevorzugen ist.

Wechselwirkung mit anderen Wirtschaftsbereichen / Zielkonflikte: Betreutes Wohnen steht in Konkurrenz mit anderer Wohnnachfrage.

Verhältnis Kosten-Wirkung bzw. Kosten-Nutzen: Hier muss eine Gesamtsicht inkl. der verschiedenen skizzierten Wirkungen vorgenommen werden. Wie [Avenir Suisse \(2016\)](#) ausführt, hängt diese Einschätzung davon ab, wie viele Personen für die Nutzung eines intermediären Angebots überhaupt in Frage kommen und wie hoch der Preisunterschied zwischen dem intermediären Angebot und dem Aufenthalt im Pflegeheim ist. Zudem müsste beachtet werden, dass EL für betreutes Wohnen auch

eine zusätzliche Nachfrage (Personen, die heute zu Hause leben, nehmen die fragenvermehrt intermediäre Angebote nach) und entsprechend zusätzlichen Kosten auslösen könnte.

Risiken: Einschätzung zur Frage, wie genau die Kosten-Nutzen Analyse ist. Es kann sich herausstellen, dass die gewählte Lösung aus Sicht des Kantons nicht lohnt, die Lösung entsprechend angepasst oder sogar ganz abgeschafft werden muss. Gemäss [Avenir Suisse \(2016\)](#) kannte der Kanton Bern bis zum Jahr 2012 spezifische EL-Beiträge für betreutes Wohnen. Diese Beiträge wurden allerdings wieder abgeschafft.

Umstellungskosten: Veränderung Bewohnerstruktur in Pflegeheimen, notwendiger Aufbau intermediärer Strukturen (wegen erhöhter Nachfrage).

Akzeptanz: A prima vista sind hier keine spezifischen Stakeholder zu identifizieren, die stark negativ betroffen werden. Je nach Einschätzung der Kosten könnten allerdings die Steuerzahler gegen die Massnahme stimmen.

C.2.2 Wettbewerb / anreizkompatible Leistungsvereinbarungen

Als Beispiel einer anreizkompatiblen Leistungsvereinbarung: Massnahmen zur beruflichen Integration, finanziert durch Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, könnten erfolgsabhängig bezahlt werden (Leistungsvereinbarungen mit Erfolgsprämie).

Relevanz der Massnahme: Betrifft keinen der Bereiche mit den grössten Wachstumsraten, aber trotzdem würde eine Optimierung eine gewisse Wirkung erzielen. Für Integrationsmassnahmen werden rund 600 Millionen pro Jahr alleine im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ausgegeben.

Kosten: Kurzfristig steigen die Kosten: Wird die erfolgsunabhängige Vergütung nicht angepasst, ist neu nun auch die Erfolgsprämie zu finanzieren. Sofern die erfolgsunabhängige Vergütung reduziert wird, werden die Anbieter eine Entschädigung für ihr erhöhtes finanzielles Risiko einfordern. Weiter fallen Monitoringkosten an, um verlässliche Kennzahlen zur Wirkung aufzubereiten, auf Basis deren die Erfolgsprämie ausbezahlt wird. Längerfristig können Kosten gespart werden, wenn die Anreize zu wirksameren Massnahmen führen, welche die Bezugsdauer verkürzen.

Erwartete positive Wirkung auf Produktivität / Effizienz: Die Erwartung ist, dass die privaten Anbieter der entsprechenden Massnahmen Anreize haben, möglichst gute Resultate zu erzielen, was konkret bedeutet: Klienten werden rascher in den Arbeitsprozess integriert.

Erwartete negative Wirkung auf Produktivität / Effizienz: Wird unter Risiko unten beschrieben.

Auswirkung auf Wirkung der Dienstleistung: Insgesamt ist eine Erhöhung der Wirkung der Massnahmen zu erwarten, da die Dienstleister ihre Dienstleistung im Hinblick auf die gemessenen Erfolgsindikatoren optimieren.

Wechselwirkung mit anderen Wirtschaftsbereichen / Zielkonflikte: A prima vista keine ersichtlich.

Verhältnis Kosten-Wirkung bzw. Kosten-Nutzen: Wäre auf Basis der bisherigen Erfahrung verschiedener Institutionen mit entsprechenden Erfolgsprämien zu berechnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Pilotprojekte möglicherweise sehr viel positivere Resultate erzielen als dies bei einer gesamthaften Systemumstellung möglich wäre.

Risiken: Es könnte ein sogenanntes „cream skimming“ stattfinden. Das heisst: diejenigen Leistungsanbieter, die erfolgsbasiert bezahlt werden, werden versuchen, eine Selektion ihrer Klientel vorzunehmen (z.B. junge Arbeitslose, die verhältnismässig rascher in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind). D.h. dann im Umkehrschluss, dass andere Anbieter die schwierige Klientel zugewiesen erhält, was dann bei diesen anderen Anbietern zu einer reduzierten Produktivität (bzw. mehr Aufwand im Vergleich zur erwünschten Integrationswirkung) führt. Ebenfalls denkbar ist, dass man sich innerhalb der eigenen Teilnehmerschaft auf die besten Risiken konzentriert. Solche Fehlanreize müssen mit geeigneten Zuweisungsmechanismen vermieden werden.

Umstellungskosten: Die heute etablierten Abgeltungsregeln müssten angepasst werden. Möglicherweise entsteht auch dauerhaft ein Aufwand der Wirkungsmessung, der heute bei einer reinen Inputfinanzierung so nicht anfällt

Akzeptanz: Möglicherweise Akzeptanzprobleme sowohl bei Anbietern von Integrationsmassnahmen wie auch bei Sozialbehörden (nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass entsprechende Anreizsysteme heute nur selten genutzt werden).

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**