

René Böhm – Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)

# Sozialwirtschaft im Land Bremen

Starkes Beschäftigungswachstum bei  
zunehmend schwierigen Arbeitsbedingungen

## In aller Kürze:

Mittlerweile jede/jeder achte Beschäftigte im Land Bremen ist in der Sozialwirtschaft tätig. Damit ist die Branche beschäftigungsintensiver als das Bau- oder Gastgewerbe und hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten annähernd so groß wie die Metall-, Elektro- und Stahlindustrie zusammen. Die Sozialwirtschaft stellt zudem mit einem Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 25 Prozent zwischen 2008 und 2018 eine der am stärksten und konjunkturunabhängig wachsenden Branchen im Land Bremen dar. Mit einer Wertschöpfung von durchschnittlich rund 2,3 bis 2,7 Milliarden Euro pro Jahr tragen die sozialen Dienstleistungen ferner erheblich zur Stärkung der Regionalwirtschaft Bremens bei. Damit geht jedoch unter weiterhin schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen ein hoher Kostendruck einher, der häufig an die Beschäftigten weitergegeben wird. Fehlende Tarifbindung, unterdurchschnittliche Bruttomonatsverdienste bei hohen Teilzeitquoten und stetig wachsende psychische und physische Belastungen am Arbeitsplatz machen die Berufsbilder für zu wenige Menschen attraktiv. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in diesem Bereich muss daher in Anbetracht eines massiven Fachkräftemangels stärker in den Mittelpunkt des Handelns rücken. Hierbei ist vor allem die öffentliche Hand gefordert. Das betrifft eine aufgabenadäquate sowie dynamisierte Refinanzierung, die erhebliche Verbesserung der Entlohnung und Tarifbindung sowie verstärkte Aktivitäten zur Fachkräftegewinnung. Ferner müssen mit dem zusätzlichen Personal konkrete Schritte zur Reduktion von Arbeitsbelastungen erfolgen.

## Zum Begriff der Sozialwirtschaft

→ Der Begriff „Sozialwirtschaft“ hat sich im deutschen Sprachgebrauch als Sammelbezeichnung für soziale personenbezogene Dienstleistungen wie Kindertagesbetreuung, Jugend-, Eingliederungs- und Altenhilfe etabliert. Allerdings sucht man eine einheitliche Definition in der wissenschaftlichen Literatur vergeblich. Auch in der Wirtschaftszweigklassifikation des Statistischen Bundesamts wird keine Sozialwirtschaft geführt und die dort verwendeten Begriffe entsprechen nur teilweise den Termini in der Sozialwirtschaft. Deshalb ist es in entsprechenden Studien erforderlich, eine passende Definition zu entwickeln, die jeweilig einbezogenen Teilbereiche entsprechend den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zuzuordnen und bei Passungsproblemen Abschätzungen vorzunehmen.



**Abbildung 1:**  
**Teilbereiche der Sozialwirtschaft**

**Teilbereiche der Sozialwirtschaft**

<p><b>Kinder- und Jugendhilfe, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Familienförderung, Familien-/Sorgerechtsberatung</li> <li>▶ gemeinsame Wohnformen</li> <li>▶ Kindertagesbetreuung</li> <li>▶ Horte und Ganztagsbetreuung in Schulen</li> <li>▶ Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit</li> <li>▶ Hilfen zur Erziehung</li> </ul>	<p><b>Altenhilfe inklusive Altenpflege, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ambulante soziale Dienste</li> <li>▶ sonstige soziale Betreuung älterer Menschen/Behinderter</li> <li>▶ offene Angebote / Beratung für Ältere</li> <li>▶ betreutes Wohnen</li> <li>▶ ambulante und stationäre Langzeitpflege</li> </ul>
<p><b>Behindertenhilfe, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beratungsstellen (zum Beispiel ReBUZ)</li> <li>▶ Frühförderung</li> <li>▶ Assistenzen in Schule</li> <li>▶ berufliche Integrationshilfen</li> <li>▶ Wohn- und Betreuungsangebote</li> <li>▶ Werkstätten für behinderte Menschen</li> <li>▶ Fahrdienste</li> </ul>	<p><b>Gesundheitshilfe, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gesundheitswesen</li> <li>▶ Krankenhäuser</li> <li>▶ sozialpsychiatrische Versorgung</li> <li>▶ Suchtbekämpfung</li> </ul>
<p><b>Migrations- und Flüchtlingsarbeit, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Migrationsberatung</li> <li>▶ Flüchtlingshilfe</li> </ul>	<p><b>Qualifizierungshilfen, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ berufliche Rehabilitation sowie Qualifikationsmaßnahmen für Arbeitslose, sofern der Teilhabe- und nicht der Ausbildungsaspekt im Vordergrund steht</li> </ul>
<p><b>Obdachlosen-/Wohnungslosenhilfe, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wohnplätze inklusive Beratung und Unterstützung</li> </ul>	<p><b>Allgemeine Sozialberatungsformen, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schuldnerberatung</li> <li>▶ Clearing-Stellen</li> <li>▶ allgemeine Lebensberatung</li> </ul>
<p><b>Katastrophenschutz, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren und Schäden</li> </ul>	<p><b>Ausbildung in der Sozialwirtschaft, das heißt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schulen des Gesundheitswesens</li> <li>▶ Erzieherinnenausbildung</li> <li>▶ Sozialpädagogenausbildung</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

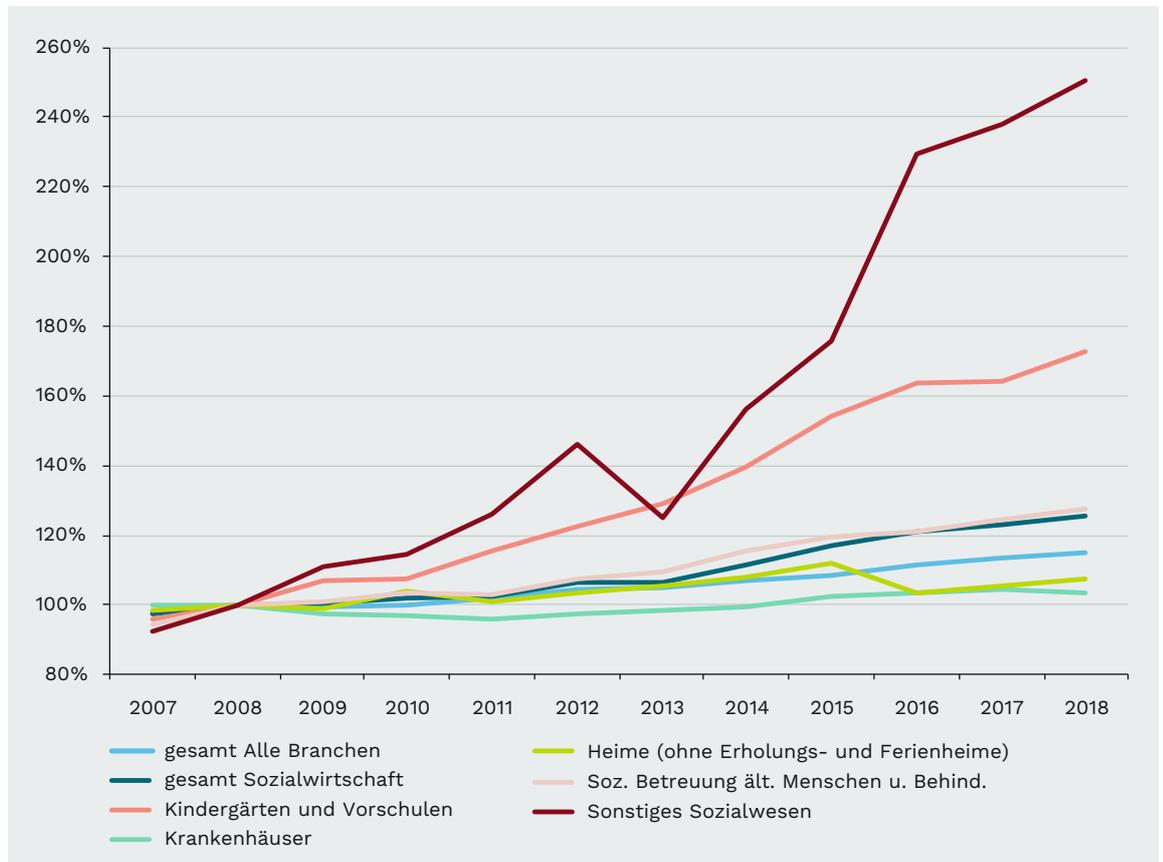
In einer im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen vom Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) durchgeführten Branchenstudie zur Sozialwirtschaft im Land Bremen für den Zeitraum 2008 bis 2018 wurde die Sozialwirtschaft aufgabenbezogen eingegrenzt. So bildeten trägerunabhängig die Kinder- und Jugendhilfe, die Altenhilfe inklusive Altenpflege, die Behindertenhilfe und die Gesundheitshilfe (Krankenhäuser ohne niedergelassene Ärzte) die vier Kernsäulen. Ergänzt wurden diese durch die Flüchtlings- und Migrationsarbeit sowie die Qualifizierungshilfen, die Obdachlosen-/Wohnungslosenhilfe, allgemeine Sozialberatungsformen und den Katastrophenschutz. Auch die Ausbildung für typische Sozialwirtschaftsberufe stellte einen Teilbereich dar. Diese Aufgabenfelder wurden mithilfe der Wirtschaftszweigklassifizierung

des Statistischen Bundesamts operationalisiert. Abschätzungen erfolgten zumeist durch den Anteil der Sozialberufe an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den jeweiligen Wirtschaftsklassen.

**Entwicklung der Sozialwirtschaft im Land Bremen**

In Übereinstimmung mit den Befunden anderer Sozialwirtschaftsgutachten zeigen die Analyseergebnisse die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft. Da sich die Studien in Hinblick auf die Sozialwirtschaftsdefinition, das methodische Vorgehen und inhaltliche Schwerpunktsetzungen jedoch zum Teil deutlich unterscheiden, ist ein Vergleich der quantitativen Befunde kaum möglich.

**Abbildung 2:**  
**Beschäftigungswachstum nach Teilbereichen (2008=100 %)**



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage der Bundesagentur für Arbeit, Stand jeweils 30. Juni

Für das Land Bremen kann aber festgehalten werden, dass mit über 41.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand 30.06.2018) mittlerweile jede/jeder achte Beschäftigte im Land Bremen in der Sozialwirtschaft tätig ist. Damit ist die Sozialwirtschaft deutlich beschäftigungsintensiver als zum Beispiel das Bau- oder Gastgewerbe und hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten annähernd so groß wie die Metall-, Elektro- und Stahlindustrie zusammen. Dabei umfassen die Krankenhäuser mit etwa einem Drittel den größten Anteil, in der sozialen Betreuung älterer und behinderter Menschen arbeitet etwas mehr als ein Fünftel der Beschäftigten der Sozialwirtschaft. Zum sonstigen Sozialwesen und den Heimen wird jeweils ein Sechstel der Beschäftigten zugeordnet. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Bremer Sozialwirtschaft hat sich zwischen

2008 und 2018 um etwa 25 Prozent erhöht. Dieser Anstieg ist sowohl im Vergleich zur Gesamtanzahl aller Beschäftigten im Land Bremen als auch zur Anzahl derjenigen im Dienstleistungssektor deutlich überdurchschnittlich. Ferner wird die Konjunkturunabhängigkeit im Anstieg deutlich, wenn gleich das Beschäftigungswachstum von 2013 bis 2018 fast dreimal so hoch ausfällt wie der Anstieg von 2007 bis 2013. Das sonstige Sozialwesen (vor allem Flüchtlings- und Migrationsarbeit sowie Horte/Ganztagsschulen) und die Kindertagesbetreuung haben sich im Betrachtungszeitraum besonders dynamisch entwickelt (siehe Abbildung 2). Dagegen verzeichneten die Krankenhäuser und stationären Heime im Land Bremen ein unterdurchschnittliches Beschäftigungswachstum (siehe Artikel „Mehr Personal ins Krankenhaus“ in diesem Bericht).

**Abbildung 3:**  
**Entwicklung der Wertschöpfung der Sozialwirtschaft im Land Bremen (2008=100 %);**  
**in jeweiligen Preisen**



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage der VGR der Länder 2017

Da die Investitionen im Dienstleistungsbereich niedriger ausfallen als im Industriesektor, fällt der Wertschöpfungsanteil der Sozialwirtschaft auch geringer aus als der Beschäftigtenanteil. Dennoch zeigt sich von 2008 bis 2018 ein deutlich überdurchschnittlicher und konjunkturunabhängiger Anstieg der durch die Sozialwirtschaft generierten Wertschöpfung (siehe Abbildung 3). Der Anteil der Sozialwirtschaft an der gesamten Wertschöpfung im Land Bremen hat sich seit 2008 von rund sechs auf acht Prozent erhöht. Direkte, indirekte und induzierte Effekte ergeben zusammen sogar eine Wertschöpfung von durchschnittlich rund 2,3 bis 2,7 Milliarden Euro pro Jahr. Damit tragen die sozialen Dienstleistungen erheblich zur Stärkung der Regionalwirtschaft Bremens bei. Aus den Beschäftigungszahlen der Sozialwirtschaft lassen sich zudem Steuereinnahmen von durchschnittlich 233 bis 268 Millionen Euro pro Jahr nach Länderfinanzausgleich ableiten. Eine Reduzierung der Sozialwirtschaft auf die dadurch verursachten Kosten hält einer sorgfältigen Prüfung also nicht stand.

Auf der Angebotsebene zeigt sich im Untersuchungszeitraum ein massiver Mangel an Kindertagesbetreuungsplätzen. Trotz deutlich gesteigener Ausbaudynamik seit 2015 gelingt es bisher vor allem in sozial benachteiligten und zuletzt stark gewachsenen Stadtteilen nicht, ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten. In der Jugendhilfe ist eine inhaltliche Verschiebung in der Weise feststellbar, dass sich die Zahl der Einrichtungen der Jugendarbeit trotz teilweise steigender Bedarfe verringert hat, während die Kapazitäten im Bereich der Hilfen zur Erziehung oder sonstigen teilstationären oder stationären Jugendhilfe deutlich zugenommen haben. Im medizinischen Bereich ist die Zahl der Krankenhäuser im Land Bremen zwar konstant, die Anzahl der Krankenhausbetten ist jedoch zwischen 2007 und 2015 gesunken. Ferner hat sich zwischen 2007 und 2015 die Zahl der verfügbaren Plätze in der stationären Altenpflege um fast 17 Prozent erhöht. Die Zahl der ambulanten Pflegedienste stagniert. Insgesamt hat aber die Bedeutung von Privatequity-Investoren durch Übernahmen kleiner

inhabergeführter Betriebe durch Großkonzerne zugenommen. Durch den Fachkräftemangel stockt der Ausbau dringend erforderlicher Angebote in der Kindertagesbetreuung sowie Altenpflege. Bestehende Einrichtungen müssen derzeit teilweise Platzkapazitäten zurückfahren, neue Einrichtungen können nicht in vollem Umfang eröffnen.

## Arbeitsbedingungen in der Sozialwirtschaft

Mit dem dynamischen Wachstum der Sozialwirtschaft geht unter weiterhin schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen ein hoher Kostendruck einher, der häufig an die Beschäftigten weitergegeben wird. Das betrifft vor allem Frauen: Drei von vier Beschäftigten in der Sozialwirtschaft sind weiblich, fast 60 Prozent von ihnen arbeiten in Teilzeit und 4.500 geringfügig Beschäftigte in Minijobs. Die Teilzeitquote steigt im Untersuchungszeitraum deutlich an und liegt in Bremen höher als in Bremerhaven. Als Ursachen für Teilzeitarbeit gelten dabei vor allem der Wunsch der Beschäftigten nach Belastungsreduktion: zum Beispiel durch bessere Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie, Privatleben und Beruf sowie die Strategie der Einrichtungen durch mehr Teilzeitbeschäftigte flexibler auf Krankheitsfälle, Änderungen öffentlicher Mittelzuweisungen oder die Abdeckung von Rand- und Nacharbeitszeiten reagieren zu können. Befristete Anstellungen von Fachkräften seien dagegen in der Sozialwirtschaft aufgrund des Fachkräftemangels rückläufig.

Daten zur Tarifbindung nach Branchen liegen differenziert für das Land Bremen nicht vor. Bundesweite Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel von 2017 zeigen, dass über die Hälfte der Beschäftigten in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen sowie Erziehung und Unterricht in den alten Bundesländern tarifgebunden beschäftigt ist. Dabei dominieren Branchentarifverträge gegenüber Haustarifverträgen. Der Anteil tarifgebundener Beschäftigung ist jedoch seit 2009 leicht rückläufig. Bremenspezifische Einschätzungen von Arbeitnehmervertretungen machen deutlich, dass in Teilen der Sozialwirtschaft tarifliche Vergütung zuletzt wieder an Bedeutung gewonnen hat. So ließen sich zahlreiche Träger identifizieren, die nach einer Phase von fehlender Tarifbindung nun wieder auf einen Tarifvertrag für ihre Beschäftigten verweisen. Überwiegend seien diese Tarifverträge an die Vergütung im öffentlichen Dienst angelehnt oder streben an, diese schrittweise zu erreichen. Ferner wird aufseiten der Freien Wohlfahrtspflege und der

betrieblichen Akteure die Entwicklung rund um den Tarifvertrag Altenpflege in Bremen (TV PflIB) als positiv eingeschätzt. Der 2017 abgeschlossene trägerübergreifende Tarifvertrag für die Beschäftigten in der Altenpflege gilt für insgesamt 16 Pflegeanbieter mit insgesamt circa 3.200 Beschäftigten. Das Niveau des TV PflIB soll dabei schrittweise auf das Niveau des Tarifvertrages der Länder angehoben werden. Allerdings mahnen zahlreiche Träger an, dass das Problem der untertariflichen Bezahlung in der Altenhilfe dadurch noch nicht gelöst sei. Der TV PflIB müsse für allgemein verbindlich erklärt und die Refinanzierung durch die Kostenträger abgesichert werden. Neben tariflicher und nicht tariflich gebundener Beschäftigung existiert in der Sozialwirtschaft noch der sogenannte „Dritte Weg“ für kirchliche Arbeitgeber. In den Expertengesprächen zeigte sich dabei allerdings der Trend, dass im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2018 der Dritte Weg im Land Bremen etwas an Bedeutung verloren hat.

Trotz hoher fachlicher Anforderungen liegen die Einkommen in den Sozialberufen – trotz zuletzt überdurchschnittlicher Zunahmen – immer noch unter dem Durchschnitt aller Vollzeitbeschäftigten. Im Vergleich der alten Bundesländer sind die Verdienste in der Krankenpflege in Bremen überdurchschnittlich, in der Altenpflege unterdurchschnittlich. Arbeitnehmervertretungen kritisieren die Bezahlung von Fachkräften der Sozialarbeit/Sozialpädagogik im Vergleich zu vielen anderen akademischen Berufen und in Anbetracht der gestiegenen Anforderungen als wenig aufgabenadäquat. Gehaltsunterschiede zwischen dem TV-L und dem TVöD werden zudem vielfach als Wettbewerbsnachteil bei der Personalakquise bemängelt. Die Eingruppierung von Erzieherinnen und Erziehern in städtischen Kindertagesstätten mit erheblichen sozialen Herausforderungen in die Entgeltgruppe 8b stellt einen ersten Schritt zur notwendigen Aufwertung der Erziehungsberufe dar und trägt der wachsenden sozialen Spaltung Bremens Rechnung.

Überdurchschnittlich viele Beschäftigte in den Sozialberufen sind hohen psychischen und physischen Belastungen ausgesetzt und mit der gesellschaftlichen Anerkennung ihrer Tätigkeit unzufrieden. Die bereits hohe Arbeitsbelastung nimmt durch den akuten Fachkräftemangel, infrastrukturelle Defizite, zunehmende fachliche Anforderungen und steigende bürokratische Auflagen sukzessive zu und verschlechtert das Image der Berufsbilder weiter.

## Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Da der ganz überwiegende Teil der Sozialwirtschaft durch die öffentliche Hand gesteuert wird, bestehen gerade dort politische Einflussmöglichkeiten. Das betrifft erstens die Finanzierung: So lassen sich viele Beispiele aufzeigen, wie stagnierende öffentliche Zuwendungen bei gleichzeitig steigenden Kosten, Eigenanteile der Träger, Kostenvergleiche und nicht anerkannte Ausgaben im Rahmen von Entgeltverhandlungen, die Nicht-Refinanzierung von Tariflöhnen durch Kostenträger, wachsende Dokumentationspflichten sowie eine unzureichend handlungsfähige öffentliche Sozialverwaltung zu Verschlechterungen auf der Angebotsebene und in Hinblick auf die Arbeitsbedingungen führen. Hier sind je nach Kostenträgerschaft das Land Bremen, seine Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven oder die Kranken- und Pflegekassen gefordert, stärker auf die Folgen nicht auskömmlicher Finanzierung auf die Angebotsqualität, die Arbeitsbedingungen und somit auch die Attraktivität der Berufsbilder zu achten. Aus dem Subsidiaritätsprinzip lässt sich zwar ein Vorrang der Freien Wohlfahrtspflege bei der Leistungserbringung ableiten – der Grund dafür ist jedoch die bessere Bürgernähe –, nicht die Entlastung des Staats aus der Finanzierung sozialpolitischer Pflichtaufgaben.

Zweitens wird das Dilemma des Zusammenhangs von Personalmangel und Arbeitsbedingungen deutlich. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erfordert mehr Personal, was jedoch auch aufgrund der bisherigen Arbeitsbedingungen nicht zur Verfügung steht. Neben einer erheblichen Verbesserung der Entlohnung und Tarifbindung braucht es daher zusätzlich auch verstärkte Aktivitäten zur Fachkräftegewinnung (zum Beispiel Erhöhung der Ausbildungskapazitäten, Verstärkung praxisintegrierter Ausbildungsmodelle, Förderung der berufsbegleitenden Weiterqualifizierung, Abbau von Hürden für die Anerkennung ausländischer Fachkräfte). Ferner müssen mit dem zusätzlichen Personal konkrete Schritte zur Reduktion von Arbeitsbelastungen erfolgen (zum Beispiel Verbesserung der Personalschlüssel, mehr Springerkräfte, intensiverer Arbeits- und Gesundheitsschutz, Leitungsfreistellungen). Letztendlich werden aber auch diese personalbezogenen Maßnahmen die Bereitstellung von mehr öffentlichen Mitteln für die Sozialwirtschaft erfordern.

Eine bedarfsgerechte Sozialwirtschaft mit attraktiven Arbeitsbedingungen sollte es dem Staat aber wert sein, insbesondere mit Blick auf die wachsenden Aufgaben in diesem Bereich wie zum Beispiel Kinderschutz, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen, Gesundheitsversorgung und menschenwürdige Pflege einer älter werdenden Gesellschaft, Integration einer wachsenden Zahl von Zugewanderten, Teilhabe von älteren und behinderten Menschen und Armutsfolgenbearbeitung. Aufgabe der Bundespolitik ist es hierbei sicherzustellen, dass Bundesländer und Kommunen vergleichbare fiskalische Rahmenbedingungen haben. Überschuldete Haushalte und geringe Steuereinnahmen dürfen nicht dazu führen, dass gerade dort, wo viele Menschen auf soziale Dienstleistungen angewiesen sind, diese nur unzureichend zur Verfügung gestellt werden und mit schlechteren Arbeitsbedingungen verbunden sind.

## Zum Weiterlesen

**Böhme, René / Backeberg, Leonie (2019):** Die Sozialwirtschaft wächst und wächst. Branchenanalyse zum Strukturwandel im Land Bremen. Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), November 2019.