

Ins rechte Licht gerückt

Die Sozialwirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung

Oliver Ehrentraut, Tobias Hackmann, Lisa Krämer, Anna-Marleen Plume¹

Auf einen Blick

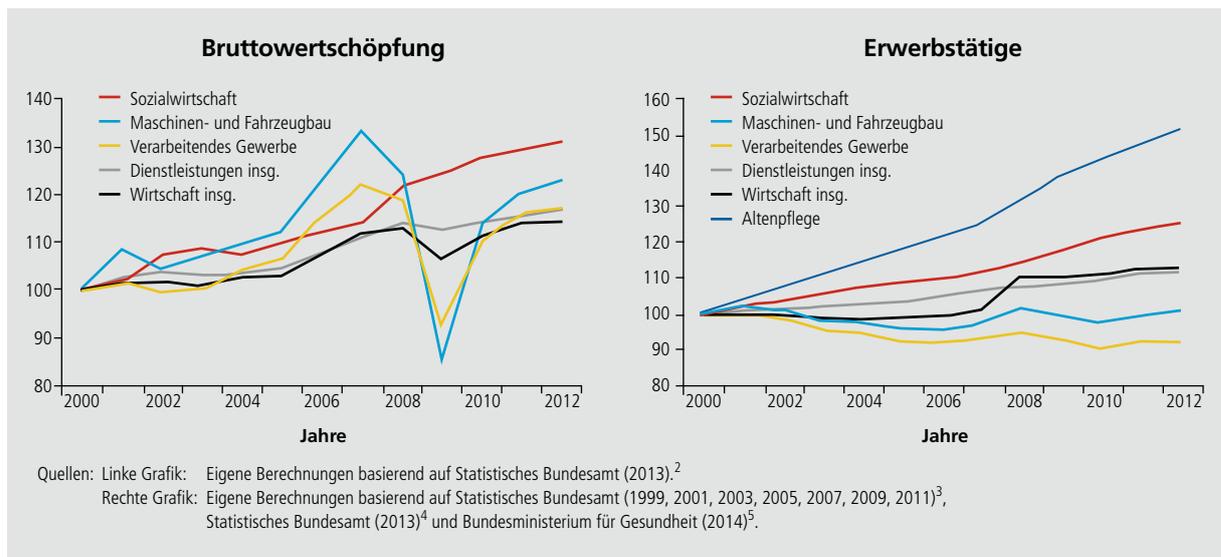
Die Sozialwirtschaft hat in den letzten Jahren gesamtwirtschaftlich betrachtet sowohl durch die Schaffung von Arbeitsplätzen als auch in ihrer Wirtschaftsleistung stark an Bedeutung zugenommen. In der Öffentlichkeit hat diese Entwicklung jedoch bisher kaum Beachtung gefunden – dabei lässt sich neben den rein wirtschaftlichen direkten Erfolgswerten noch ein großer sozioökonomischer indirekter Mehrwert der Branche ausmachen. Im Hinblick auf den demografischen Wandel und die damit weiter wachsende Bedeutung steht gerade der Pflegebereich mit unattraktiven Beschäftigungsbedingungen und einer niedrigen Lohnentwicklung vor einer großen Herausforderung. Um der drohenden Pflegelücke entgegenzuwirken, bedarf es konkreter Maßnahmen von Politik, Gesellschaft und der Wirtschaft. Mögliche Ansatzpunkte liegen dabei in einer verbesserten Aus- und Weiterbildung, der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, dem Abbau ineffizienter Strukturen und einer nachhaltigen Personalpolitik.

Bekannt ist, dass sich Deutschland in der Vergangenheit in einer Vielzahl von industriellen Wirtschaftsbereichen – allen voran im Fahrzeug- und Maschinenbau – erfolgreich positioniert und aufgrund seiner qualifizierten Arbeitnehmer und seines Erfindungsreichtums ein hohes Wohlstandsniveau erarbeitet hat. Eher ein Schattendasein in der öffentlichen Wahrnehmung fristet hingegen die Sozialwirtschaft (im Folgenden abgegrenzt nach WZ 2008: Wirtschaftszweige 86 (Gesundheitswesen), 87 (Heime ohne Erholungs- und Ferienheime) und 88 (Sozialwesen)). Gemessen an der Anzahl der Arbeitskräfte und der Wirtschaftsleistung ist die Branche in den letzten Jahren allerdings zu einer der wichtigsten Branchen in Deutschland aufgestiegen mit entsprechendem Bedeutungszuwachs für die deutsche Volkswirtschaft.

Abgrenzung und Messbarkeit

Dass die aufgezeigte hohe Bedeutung der Sozialwirtschaft von der Öffentlichkeit nur wenig Beachtung findet, liegt auch an einer fehlenden einheitlichen Branchendefinition. Die in den vorangegangenen Darstellungen gewählte Abgrenzung der Sozialwirtschaft nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008, Abschnitt Q „Gesundheits- und Sozialwesen“) stellt eine Möglichkeit auf Basis der amtlichen Statistik dar, die einen einfachen Branchenvergleich ermöglicht, hierbei aber keinesfalls unumstritten ist. So beinhaltet diese Abgrenzung nicht die Kindergärten (Abschnitt 85.1), die aber eine Leistung der Jugendhilfe darstellen.

Abbildungen 1 und 2: **Bruttowertschöpfung und Erwerbstätige ausgewählter Wirtschaftsbereiche, 2000 bis 2012**
Index 2000 = 100



Neben dieser Abgrenzungsproblematik stellt sich bei Branchenvergleichen die Frage nach geeigneten Kennzahlen zur Messung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft: Greifen die bewährten aufwandsbezogenen volkswirtschaftlichen Indikatoren, wie Wertschöpfung und Beschäftigung, weit genug? Ehrenamtlich erbrachte Leistungen oder auch Arbeiten im Rahmen von Minijobs, die in der Sozialwirtschaft von besonderer Bedeutung sind, werden in der Beschäftigungsstatistik beispielsweise nicht abgebildet. An dieser Stelle würden leistungsbezogene Kennzahlen, wie die Zahl der betreuten Personen, ein umfänglicheres Bild liefern.

Wertschöpfung

Die Bruttowertschöpfung hat in den vergangenen zwölf Jahren um gut 30 Prozent auf 165 Milliarden Euro im Jahr 2012 zugelegt (Abbildung 1).

Mittlerweile erwirtschaftet die Sozialwirtschaft rund sieben Prozent der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland. Im Vergleich dazu liegt der Anteil des Fahrzeugbaus bei unter vier Prozent und der des Maschinenbaus bei rund drei Prozent. Darüber hinaus hat die Sozialwirtschaft als sehr lokale Branche in Zeiten schwacher Auslandsnachfrage stabilisierend auf die inländische Beschäftigungsentwicklung gewirkt. Abbildung 1 zeigt für die Sozialwirtschaft – im Gegensatz zu allen anderen abgebildeten Branchen – eine stabile Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Krisenjahr 2009.

Beschäftigung

Das kontinuierliche Wachstum und die Stabilität während der Krise gehen mit einem stetigen Beschäftigungszuwachs einher. So hat sich die Zahl der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft seit dem Jahr 2000 von knapp 3,6 Millionen auf 4,4 Millionen und damit um ein Viertel erhöht (siehe Abbildung 2). Somit arbeiten in der Sozialwirtschaft rund elf Prozent aller in Deutschland erwerbstätigen Personen. Lediglich im Handel und in den unternehmensnahen Dienstleistungen⁶ sind mit einem Anteil an allen Beschäftigten von 14 Prozent bzw. 13 Prozent noch mehr Personen beschäftigt. Unter dem Dach der Sozialwirtschaft hat sich der Berufszweig der Altenpflege mit einem Personalanstieg von 48 Prozent im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2011 (von etwa 650.000 Beschäftigten im Jahr 2000 auf etwa 950.000 Beschäftigte im Jahr 2011) zum wahren „Jobmotor“ entwickelt.

Über den gesamten Zeitraum seit dem Jahr 2000 hat die Sozialwirtschaft somit zu einem beachtlichen Teil des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsaufbaus beigetragen. Dies gilt auch für die Zeit der Wirtschaftskrise. Während in der deutschen Wirtschaft insgesamt und in einem Großteil der Branchen in den Krisenjahren angesichts des globalen Nachfragerückgangs Beschäftigung abgebaut wurde – so hat die Beschäftigungszahl im Maschinen- und Fahrzeugbau im Jahr 2011 gerade wieder das Ausgangsniveau von etwa zwei Millionen Beschäftigten aus dem Jahr 2000 erreicht – ist die Beschäftigung in der Sozialwirtschaft stetig gestiegen.

Schwächen der Sozialwirtschaft

Während die (zunehmende) volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft in der Öffentlichkeit in der Regel unterschätzt wird, sind Nachrichten über das vergleichsweise niedrige Lohnniveau und die vermeintlich unattraktiven Beschäftigungsbedingungen deutlich stärker in der Öffentlichkeit verbreitet. Im Vergleich der Bruttomonatsverdienste für Vollzeitbeschäftigte ergibt sich für die Gruppe der Sozialberufe ein sehr heterogenes Bild.

So weist die Gruppe der Ärzte gemäß den Daten der Verdienststrukturerhebung (2010) über alle 249 Berufsgruppen den höchsten Bruttomonatsverdienst auf (Abbildung 3). Innerhalb der Gruppe der Kranken- und Pflegekräfte erzielen die Krankenschwestern, -pfleger, Hebammen mit einem Bruttomonatsverdienst von 2.890 Euro die höchsten Einkommen, während die Altenpfleger⁷ einen Bruttomonatsverdienst von etwa 2.510 Euro aufweisen. Die Beschäftigten der gesundheitssichernden Berufe liegen bei 2.460 Euro, während die Helfer in der Krankenpflege einen Bruttomonatsverdienst von etwa 2.380 Euro erreichen.

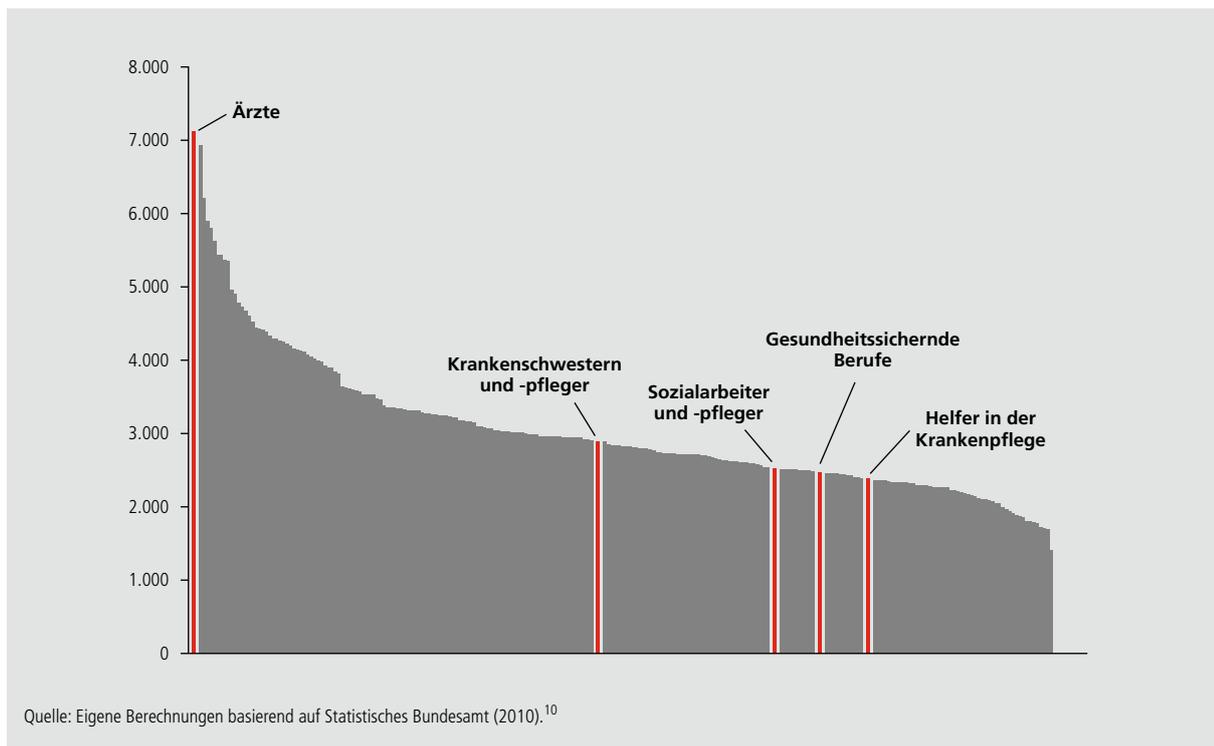
Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Gruppe der Beschäftigten im Krankenhaus das Lohngefüge anführen (Ärzte) bzw. nahe des Durch-

schnitts aller Berufe liegen (Krankenschwestern), während Pflegekräfte in Pflegeheimen und ambulanten sozialen Diensten deutlich zurückfallen.⁸ Verschärfend kommt hinzu, dass Vollzeitbeschäftigung im Pflegebereich eher die Ausnahme bildet, was neben den Präferenzen der Beschäftigten auch der erheblichen Arbeitsbelastung zuzuschreiben ist.

Doch was sind die Ursachen dafür, dass die volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft allgemein und insbesondere in den Pflegeberufen deutlich steigt, während sich die Bezahlung und das Image in der Pflege kaum verbessern?

Insbesondere die Lohnfindung folgt in der Sozialwirtschaft kaum den Regeln eines vollkommenen Marktes.⁹ In einem vollkommenen Markt mit gewinnmaximierenden Unternehmen bestimmt sich der Lohnsatz aus dem Wertgrenzprodukt der Arbeit und ist damit maßgeblich von der Arbeitsproduktivität und den Preisen abhängig. In der Realität sind jedoch Abweichungen von diesen strikten Annahmen die Regel. In vielen Fällen ist die (individuelle) Produktivität nicht direkt messbar. Dies gilt besonders im Bereich von personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen. Eine andere Ursache für das Abweichen der Entlohnung vom Grenzprodukt liegt in der Unvollkommenheit von Märkten. So können staatliche Eingriffe wie im Gesundheits-

Abbildung 3: **Bruttomonatsverdienst Vollzeitbeschäftigter nach Berufen, 2010, in Euro**



wesen dazu führen, dass es nicht zu einer freien Lohnfindung zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern kommt.

Ist der ökonomische Wert einer Tätigkeit nicht direkt messbar, muss ihr ein Wert zugewiesen werden. Gerade bei den Tätigkeiten in der Sozialwirtschaft bildet nicht zuletzt die gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft die Grundlage für die Preissetzung und damit mittelbar für die Entlohnung. Leistungen im Krankenhaus werden zu großen Teilen über das SGB V und somit im Sinne einer „Vollkaskoversicherung“ finanziert, während die „Teilkaskoversicherung“ in der Pflege nur etwa die Hälfte der anfallenden Kosten trägt. Die private Zahlungsbereitschaft für Leistungen der Pflege ist jedoch häufig zu gering, um die entstehende Deckungslücke auszugleichen. Dies ist eine Erklärung für das divergierende Lohnniveau der Beschäftigten zwischen den Sektoren Krankenhaus und ambulante sowie stationäre Altenpflege. Ein weiterer Erklärungsbaustein für die unterdurchschnittlichen Löhne in der Sozialwirtschaft dürfte in der systematischen Unterbewertung ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung liegen. Dies liegt wohl auch daran, dass der „Konsum“ insbesondere von Pflegeleistungen nicht freiwillig erfolgt, sondern aus einer Notlage heraus. Zusätzlich hemmend für die Lohnentwicklung in der Pflege wirkt der im Vergleich zur Gruppe der Ärzteschaft sowie anderen Branchen geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad und damit geringere Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer bei Lohnverhandlungen.

Chancen und Grenzen für die Zukunft

Es zeigt sich, dass die Sozialwirtschaft eine strukturell schwer vergleichbare Branche ist und herkömmliche Bewertungsmethoden für die Branchenentwicklung an ihre Grenzen stoßen. Einerseits handelt es sich um eine sehr heterogene Branche, die sich aus zum Teil sehr unterschiedlichen Bereichen zusammensetzt. Andererseits sind struktureller Wandel und Innovationen hier nicht die entscheidenden Wachstumstreiber. Eigene Analysen machen an dieser Stelle deutlich, dass durch den Strukturwandel hin zu mehr sozialen Dienstleistungen die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität (die wirtschaftliche „Ergiebigkeit“ der Arbeit) immer langsamer zunimmt. Diese Entwicklung erklärt sich daraus, dass Branchen mit stark steigender Arbeitsproduktivität (aus dem Produzie-

renden Gewerbe) gesamtwirtschaftlich an Gewicht verlieren, während Branchen mit schwach steigender Arbeitsproduktivität (aus dem Bereich der sozialen Dienstleistungen) an Gewicht gewinnen. Die Gefahr der Abflachung des Wachstums der (realen) Arbeitsproduktivität im gesamtwirtschaftlichen Maßstab lässt sich allerdings eindämmen, indem bei der Produktion der sozialen Dienstleistungen qualitativ höherwertige Arbeit eingesetzt wird. Damit verbessert sich die Qualität des Produktionsergebnisses und die verbesserte Qualität wird als Bestandteil des „realen“ Wachstums verbucht.¹¹

Auf der Angebots- und Nachfrageseite bestimmen gesellschaftliche Trends, getrieben durch den demografischen Wandel sowie politische und strukturelle Rahmenbedingungen, die Entwicklung. Dabei ruft eine steigende Nachfrage in der Sozialbranche und gerade in der Pflege keinesfalls nur positive Reaktionen hervor. Der Konsum von Pflegeleistungen wird vielmehr als „notwendiges Übel“ angesehen, das sich in einer alternden Gesellschaft zwangsläufig ergibt. Gleichzeitig kann die demografische Entwicklung aber zum limitierenden Faktor in der Sozialwirtschaft werden, wenn es gilt, der steigenden Nachfrage langfristig das notwendige Leistungsangebot gegenüberzustellen. Die Nachfrage nach Fachpersonal in der Sozialwirtschaft wird neben den rein alterungsbedingten Entwicklungen von sozio-demografischen Rahmenbedingungen getrieben. So geht das informelle Pflegepotenzial, also die Pflege durch Angehörige und nahestehende Personen, bis zum Jahr 2035 deutlich zurück. Ursächlich hierfür sind Veränderungen von Familien- und Haushaltskonstellationen und die Arbeitsnachfrage in der Gesamtwirtschaft, die zu höheren Erwerbsquoten (insbesondere bei Frauen) führt. So droht allein in der Pflege in knapp 20 Jahren eine Pflege-lücke in Höhe von über 700.000 Personen.¹²

Handlungsmöglichkeiten

Mögliche und notwendige Ansatzpunkte liegen im Bereich der Aus- und Weiterbildung und der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen und älteren Erwerbsfähigen. In der stark regulierten Sozialwirtschaft gilt es zudem, einen Blick auf den bestehenden Ordnungs- und Finanzierungsrahmen zu legen. Dabei ist der Lohn als regulierende Größe genauer in den Fokus zu nehmen. Bei diesen Überlegungen sollte die Tatsache Berücksichtigung finden, dass eine potenzielle Folge der

Verbesserung der Attraktivität der Entlohnung eine deutliche Verteuerung etwa des Teilbereichs der Pflege – bei ohnehin schon steigenden Finanzierungslasten des Systems – zur Folge hätte. Daher sollten gleichzeitig bestehende Regulierungen kritisch überprüft werden, um auch durch den Abbau ineffizienter Strukturen Ressourcen zu heben. Eine nachhaltige Personalpolitik in der Sozialwirtschaft sollte darauf abzielen, den künftigen Fachkräftebedarf auch unter Berücksichtigung des demografischen Wandels heute wie in Zukunft sicherzustellen. Neben wirkungsvollen Strategien zur Personalgewinnung machen eigene Berechnungen deutlich, dass sich über Steigerungen der Verweildauer sowie der Rückgewinnung bereits ausgeschiedener Fachkräfte erhebliche Potenziale zur Steigerung des Personals ergeben. Neben den beruflichen Faktoren (wie beispielsweise der hier diskutierten Vergütung, den starken physischen und psychischen Belastun-

gen sowie dem negativen Image der Branche) machen die eigenen Vorarbeiten deutlich, dass insbesondere die betrieblichen Faktoren (wie beispielsweise die Arbeitsbedingungen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Führungsqualität der Vorgesetzten) einen erheblichen Einfluss auf die Arbeitszufriedenheit und damit die Verweildauer im Beruf haben.

Der vorliegende Beitrag ist nur ein erster Schritt, um die Sozialwirtschaft ins rechte Licht zu rücken. Der Vergleich der Sozialwirtschaft mit anderen Branchen bleibt an vielen Stellen schwierig. Allerdings können solche Vergleiche die relative Bedeutung unterstreichen und sollten genutzt werden, um den Fokus auf die Branche zu richten, Löhne und Arbeitsbedingungen zu verbessern und ineffiziente Strukturen und Regulierungen abzubauen.

-
- 1 Dr. Oliver Ehrentraut, Dr. Tobias Hackmann, Lisa Krämer und Dr. Anna-Marleen Plume sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Wirtschaftsforschungsinstituts Prognos.
 - 2 Statistisches Bundesamt (2013): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Wiesbaden.
 - 3 Statistisches Bundesamt (1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011): Pflegestatistik – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, Deutschlandergebnisse, Wiesbaden.
 - 4 Statistisches Bundesamt (2013): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Wiesbaden.
 - 5 Bundesministerium für Gesundheit (2014): Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung, Berlin.
 - 6 Unternehmensnahe Dienstleistungen setzen sich hier zusammen aus den Abschnitten M „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen“ und N „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ der WZ 2008.
 - 7 Unter der Berufskennziffer 861 (Sozialarbeiter, Sozialpfleger) werden zu etwa 64 Prozent Altenpflegekräfte erfasst. Das verbleibende Drittel umfasst Sozialarbeiter, Fürsorger und Wohlfahrtspfleger ohne nähere Angabe (17 Prozent), Sozialpflegerische Berufe (7 Prozent) sowie Gesundheitsaufseher, Eheberater, Jugendpfleger, Haus- und Familienpfleger sowie andere Sozialarbeiter und Sozialpfleger (12 Prozent). Vgl. Tobias Hackmann (2010): Arbeitsmarkt Pflege: Bestimmung der künftigen Altenpflegekräfte unter Berücksichtigung der Berufsverweildauer, Sozialer Fortschritt, 59(9), S. 235-244.
 - 8 Lutz Bellmann et al. (2013) bestätigen dieses Ungleichgewicht durch einen Anstieg der Entgelte für vollzeitbeschäftigte Krankenschwestern bei gleichzeitigem Rückgang der Entgelte für vollzeitbeschäftigte Sozialpfleger im Zeitraum der Jahre 2004-2008. Vgl. Bellmann et al. (2013): Struktur der Beschäftigung und Entgeltentwicklung in den Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen – 2004-2008, Sozialer Fortschritt, 3, S. 77-87.
 - 9 Vgl. für die Lohndiskussion im Folgenden Michael Böhmer/ Anna-Marleen Plume (2012): Vertrauen in die Arbeitswelt von morgen: Zukunft der Beschäftigung – Beschäftigung der Zukunft, in: Roman Herzog Institut, Randolf Rodenstock (Hrsg.): Vertrauen in die Moderne, S. 60-78.
 - 10 Statistisches Bundesamt (2010): Verdienste und Arbeitskosten – Verdienststrukturerhebung, Wiesbaden.
 - 11 Vgl. Prognos (2012): Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn.
 - 12 Vgl. Prognos (2012): Pflegelandschaft 2030 – Eine Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), München.