



Die Sozialwirtschaft wächst und wächst

Branchenanalyse zum Strukturwandel im Land Bremen

HERAUSGEBER

Arbeitnehmerkammer Bremen

Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421.3 63 01-0
Telefax 0421.3 63 01-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de

Autor/Autorin

René Böhme und Leonie Backeberg
Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Universität/Arbeitnehmerkammer Bremen

Redaktion

Elke Heyduck
Nathalie Sander
Arbeitnehmerkammer Bremen

Lektorat

Martina Kedenburg

Gestaltung

GfG/Gruppe für Gestaltung, Bremen

Druck

Girzig+Gottschalk GmbH, Bremen

Stand: November 2019

Inhalt

6	Vorwort	37	4	Entwicklungstrends in der Bremer Sozialwirtschaft
8	Sozialwirtschaft in Bremen – wächst und wächst!	37	4.1	Angebots- und Trägerstrukturen im Überblick
9	1 Einleitung	44	4.2	Tendenzen nach Teilbereichen der Sozialwirtschaft
9	1.1 Sozialwirtschaft als Gegenstand der Forschung	51	4.3	Teilbereichsübergreifende Aspekte
13	1.2 Zum Bedarf einer Sozialwirtschaftsstudie für Bremen	55	5	Das Arbeitsumfeld der Sozialwirtschaft im Land Bremen
14	1.3 Untersuchungsdesign	55	5.1	Datenlage zu Beschäftigten und Beschäftigungsbedingungen
15	2 Sozialwirtschaft	64	5.2	Perspektiven betrieblicher Akteure
15	2.1 Sozialwirtschaft – Schwierigkeiten einer Begriffsbestimmung	70	5.3	Sozialwirtschaft und „Gute Arbeit“
16	2.2 Sozialwirtschaft nach Angebotsformen und Wirtschaftszweigen	72	6	Schlussfolgerungen und Handlungserfordernisse
20	2.3 Methodische Anmerkungen	72	6.1	Angebotslücken schließen – Qualität verbessern
24	3 Beschäftigung und Wertschöpfung in der Sozialwirtschaft in Bremen	75	6.2	Arbeitsbedingungen verbessern – Personalmangel bekämpfen
24	3.1 Beschäftigungsentwicklung in der Sozialwirtschaft	76	6.3	Finanzierungsstrukturen und politisch-administrative Steuerung verbessern
29	3.2 Wertschöpfung in der Sozialwirtschaft	78	Literatur	
30	3.3 Regionalwirtschaftliche Effekte			

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

die Sozialwirtschaft ist eine dynamisch wachsende Branche – in Deutschland ebenso wie fast überall in Europa. Auch im Land Bremen ist die Bedeutung von Kinderbetreuung, Altenpflege, Gesundheitsdienstleistungen oder Behindertenhilfe in den vergangenen Jahren stark gestiegen.

Mit veränderten Rahmenbedingungen hat zum einen die wirtschaftliche Relevanz zugenommen: Durch den Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz oder das vielfältige Engagement zur Integration von Geflüchteten wurde das Angebot ausgeweitet, auch wenn der Bedarf in vielen Bereichen wie beispielsweise der Pflege noch lange nicht gedeckt wird. Die Sozialwirtschaft hat – das zeigt auch diese Studie – deutliche regionalwirtschaftliche Effekte für Bremen und Bremerhaven. Darüber hinaus sind ihre zumeist standortgebundenen Dienstleistungen für den hiesigen Arbeitsmarkt wichtig. Die Wertschöpfung beruht insbesondere auf der Arbeit der Beschäftigten, was auch durch die im Vergleich zur Gesamtwirtschaft hohe Lohnquote deutlich wird. So sind in den vergangenen Jahren die Erwerbstätigenzahlen stark gestiegen. Deutschlandweit entstand seit Beginn der 1990er-Jahre jeder fünfte neue Arbeitsplatz in der Sozialwirtschaft. Im Land Bremen ist mittlerweile jede/jeder achte Beschäftigte in der Sozialwirtschaft tätig, bei sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen liegt der Anteil der Sozialwirtschaft sogar noch wesentlich höher.

Umso bedauerlicher ist es, dass in diesem wichtigen Segment, in dem vor allem soziale und personenbezogene Dienstleistungen erbracht werden, die Arbeitsbedingungen noch stark ausbaufähig sind. Die Sozialwirtschaft wird zu einem großen Teil durch die öffentliche Hand finanziert. Es ist ein Kostendruck entstanden, der an die Beschäftigten weitergegeben wird. In einem Bereich, der gesellschaftliche Teilhabe sichert und den Zusammenhalt fördert, ist das ein riskantes Unterfangen. Denn der „Faktor Arbeit“ – also die Kompetenz und die Motivation der Beschäftigten – stellt den entscheidenden Qualitätsfaktor dar. Der hohe Teilzeitanteil ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich viele Beschäftigte wegen der großen Arbeitsbelastung gar nicht in der Lage sehen, mehr Wochenstunden zu arbeiten. Die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft identifizieren sich zwar in hohem Maße mit dem, was sie tun und sehen zu Recht eine große Sinnhaftigkeit in ihrer Arbeit – gleichzeitig leiden sie unter hoher Arbeitsintensität und erfahren zu wenig Wertschätzung. Auch das ist ein Ergebnis dieser Studie und unserer Beschäftigtenbefragung. Die fehlende Anerkennung zeigt sich auch in (zu) geringer Bezahlung. Der Fachkräftemangel wird so nicht bewältigt werden können.

All dies war für die Arbeitnehmerkammer Grund genug, das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) mit einer Untersuchung der Bremer Sozialwirtschaft zu beauftragen; ein weiterer wichtiger Baustein in unserer Reihe von Branchenanalysen. Unser herzlicher Dank gilt dem Autor René Böhme und der Autorin Leonie Backeberg.

Zentrale Ergebnisse ihrer Untersuchung sind:

- ▶ Die Sozialwirtschaft erzielt im Land Bremen eine Wertschöpfung von rund 2,5 Milliarden Euro im Jahr, womit sie rund acht Prozent zur gesamten Wirtschaftsleistung im Zwei-Städte-Staat beiträgt.
- ▶ Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der bremischen Sozialwirtschaft ist in den vergangenen zehn Jahren von rund 32.000 auf 41.200 angestiegen. Das Plus von 25 Prozent liegt weit über dem durchschnittlichen Beschäftigungsanstieg und auch über dem in anderen Dienstleistungsbereichen.
- ▶ Hinzu kommen rund 4.500 geringfügig Beschäftigte in sogenannten „Minijobs“.
- ▶ Rund drei von vier Beschäftigten in der Sozialwirtschaft sind weiblich.
- ▶ Der wichtigste Bereich ist die „stationäre Gesundheitswirtschaft“: Allein in den Krankenhäusern arbeiten 14.000 Beschäftigte.
- ▶ Das Arbeitszeitvolumen der 41.200 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entspricht allerdings lediglich 27.000 Vollzeitstellen, da die Teilzeitquote hoch ist. Vor zehn Jahren lag sie noch bei 34, heute schon bei 57 Prozent.

In einem komplexen Markt mit einer differenzierten Angebots- und Trägerstruktur bieten sich der Landes- und Kommunalpolitik durch die Nähe zu den relevanten Branchenakteuren Handlungsmöglichkeiten, die im Sinne der Beschäftigten, aber auch im Sinne aller, die auf die Dienste der Sozialwirtschaft angewiesen sind, genutzt werden sollten. Mit der vorliegenden Studie wollen wir daher nicht nur die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft herausstellen, sondern auch die Diskussion zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bereichern.

Wir wünschen eine anregende Lektüre.

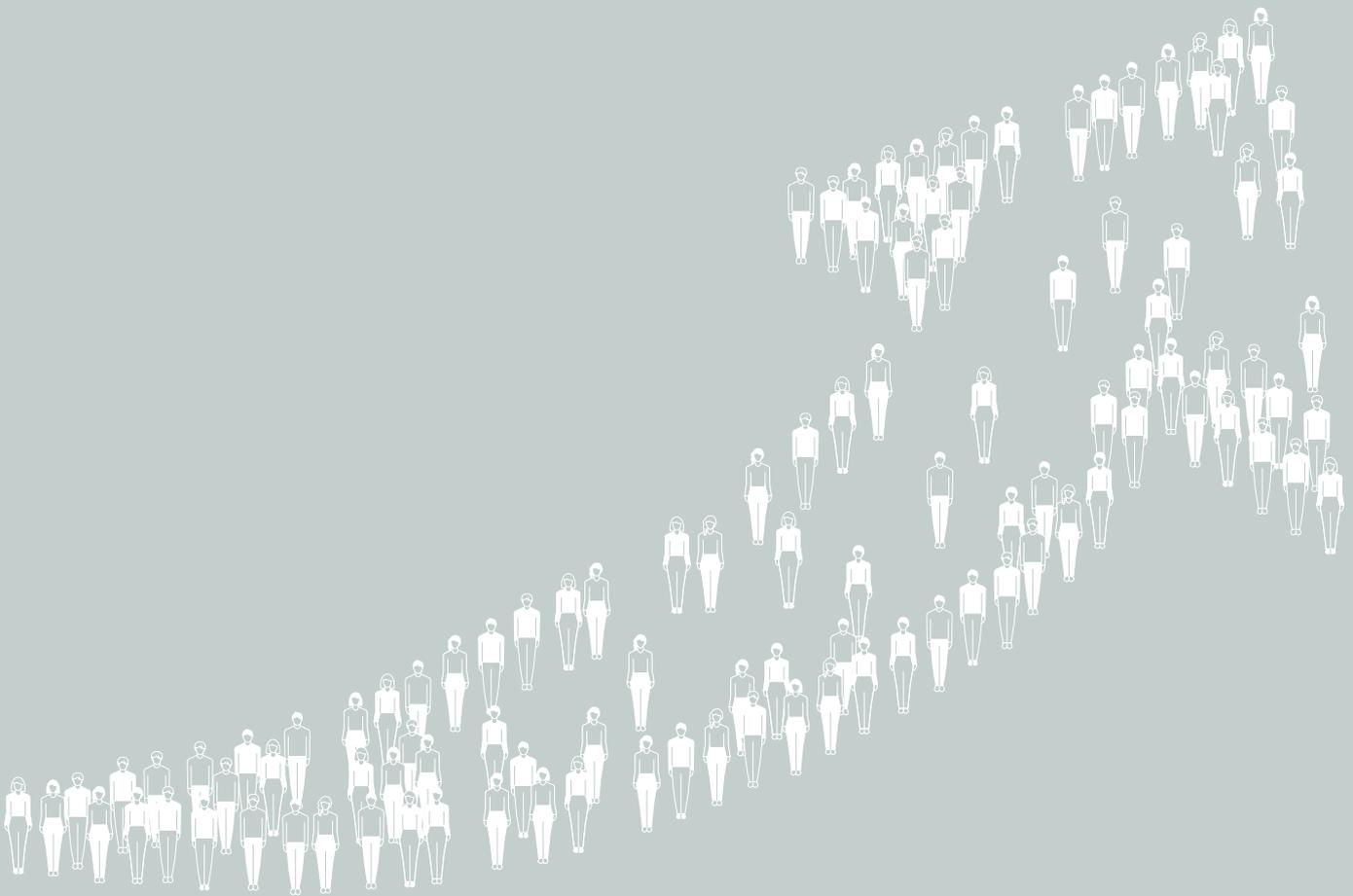


Peter Kruse
Präsident der
Arbeiterkammer Bremen



Ingo Schierenbeck
Hauptgeschäftsführer der
Arbeiterkammer Bremen

Sozialwirtschaft in Bremen – wächst und wächst!



1 Einleitung

1.1 Sozialwirtschaft als Gegenstand der Forschung

Sozialwirtschaft – Begriffsentwicklung und Definition

➔ Seit einigen Jahren wird in der Debatte um soziale Dienste wie Kindertagesbetreuung, Jugend-, Eingliederungs- und Altenhilfe verstärkt der Begriff der Sozialwirtschaft benutzt. Historisch hat der Begriff vor allem in Frankreich eine längere Tradition („*économie sociale*“) und bezeichnete dort Mitte des 19. Jahrhunderts die Möglichkeiten, dass Arme mithilfe besonderer Förderprojekte ökonomisch erfolgreich werden können.¹ In den 1980er-Jahren nahm die Europäische Union den Begriff in ihre Wirtschaftspolitik auf. Der Fokus lag dabei einerseits auf dem Beschäftigungspotenzial und andererseits bei den wirtschaftlichen Interessen sozialer Dienstleistungen. In Deutschland wurde der Begriff vor allem ab Anfang der 2000er-Jahre verwandt, um den Teil des Wirtschaftssystems zu bezeichnen, der sich im Wesentlichen mit Leistungen zum Nutzen der Gesellschaft befasst. Im Zentrum stehen dabei soziale Probleme und Unterstützungsbedarfe der Menschen. Träger dieser Angebote sind hierzulande in erster Linie die Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege sowie zunehmend privat-gewerbliche Dienstleister, sofern sie die gleichen Aufgaben erfüllen. Konstituierendes Element der Sozialwirtschaft bilden soziale und personenbezogene Dienstleistungen:² Diese können als helfend, interaktionsbasiert und problemlösend charakterisiert werden, sind in der Sozialpolitik verortet und durchgängig solidarisch finanziert.

Sozialwirtschaft im Diskurs

Mit der Begriffsbestimmung begann eine intensive wissenschaftliche Auseinandersetzung und es hat sich eine eigene Sozialwirtschaftswissenschaft herausgebildet. Es erschienen Handbücher, Lehrbücher und Lexika der Sozialwirtschaft.³ Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Sozialwirtschaft erfolgt dabei aus einer Mehrebenen-Perspektive:⁴ Auf der Makroebene geht es dabei unter anderem um die volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft, welche in einer Reihe von Studien ab dem Jahr 2010 analysiert wurde. Dazu gehören ein Sozialwirtschaftsbericht der Europäischen Union⁵, eine Analyse des Unternehmens Deloitte⁶, der Friedrich-Ebert-Stiftung⁷ sowie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung⁸ für die Bundesrepublik Deutschland sowie eine Vielzahl an entsprechenden Publikationen auf Bundesländerebene⁹. Diese Gutachten konnten sowohl im Hinblick auf die Beschäftigung als auch in Bezug auf die Wertschöpfung die große Bedeutung, wie auch eine überdurchschnittlich positive Dynamik der Sozialwirtschaft aufzeigen, woraus erhebliche regionalwirtschaftliche Effekte resultieren. Ferner wird stets auf die Konjunkturunabhängigkeit der Sozialwirtschaft hingewiesen.

3 Vgl. Grunwald/Langer (2018); Kolhoff/Grunwald (2018); Wendt (2016); Arnold/Grunwald/Maelicke (2014); Grunwald/Horcher/Maelicke (2013).

4 Vgl. Finis Sieglar (2018).

5 Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2017).

6 Vgl. Büge/Pätzold/Schneider (2013).

7 Vgl. Ehrentraut et al. (2014).

8 Vgl. Brenke/Schlaak/Ringwald (2018).

9 Bayern 2010; Sachsen 2011; Niedersachsen 2012; Sachsen-Anhalt 2012; Thüringen 2012; Rheinland-Pfalz 2014; Hessen 2017 sowie Schleswig-Holstein 2017.

1 Vgl. Wendt (2018), S. 67 ff.

2 Vgl. Langer (2018), S 79 ff.

Tabelle 1 bietet eine Übersicht ausgewählter Gutachten. Dabei wird deutlich, dass sich die Studien in zahlreichen Punkten unterscheiden, was die Befunde nur bedingt miteinander vergleichbar macht. So fällt hinsichtlich der Begriffsbestimmung auf, dass je nach methodischem Zugang die Gesundheitswirtschaft in die Sozialwirtschaft ein- oder ausgeschlossen wird. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Sozialwirtschaft fällt dementsprechend unterschiedlich aus. Einzelne Gutachten¹⁰ wählen zudem nur Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege für die Betrachtungen aus und blenden somit öffentliche und private Träger aus. Andere Studien¹¹ wählen den Begriff „Sozialwesen“, fassen darunter allerdings nur Teilbereiche der Sozialwirtschaft. Was die Operationalisierung der Sozialwirtschaft betrifft, so zeigen sich ebenfalls sehr unterschiedliche Zugänge: Während einige Untersuchungen¹² die WZ-Gliederung¹³ auf der Ebene der Wirtschaftsgruppen heranziehen und hier teilweise prozentuale Abschläge vornehmen, so kommen in Sachsen-Anhalt¹⁴ ausgewählte Wirtschaftsunterklassen zum Einsatz. Andere Studien fokussieren allein auf den WZ-Abschnitt des Gesundheits- und Sozialwesens¹⁵ oder betrachten die WZ-Abteilungen „Heime“ und „Sonstiges Sozialwesen“¹⁶ und lassen damit die Kindertagesbetreuung außen vor. In anderen Untersuchungen kamen zudem Trägerbefragungen zum Einsatz, um Personal und Umsatz zu erheben.¹⁷ In Bezug auf die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen dominieren in allen Studien Beschäftigungs- und

Wertschöpfungsanalysen. Oft werden diese Ansätze durch eine regionalökonomische Analyse ergänzt, die je nach Forschungsdesign teilweise nur exemplarisch am Beispiel einzelner Einrichtungen in ausgewählten Gemeinden durchgeführt wird.¹⁸ Ferner stellen viele Gutachten Einrichtungskapazitäten und Träger vor und diskutieren verschiedene Finanzierungsmodelle sowie damit in Zusammenhang stehende Problemstellungen. Zusätzliche Aspekte bilden der Bereich des Ehrenamts¹⁹ und der zunehmende Fachkräftemangel.²⁰ Die Ebene der Beschäftigungsbedingungen bleibt dabei sowohl in den Gutachten der öffentlichen Hand als auch in den Studien der Wohlfahrtsverbände auffällig unreflektiert. Das unterdurchschnittliche Lohnniveau vieler Berufe in der Sozialwirtschaft wird lediglich in nationalen Studien des DIW oder der Friedrich-Ebert-Stiftung als Problemstellung ausführlicher ausgeführt.²¹ Auch Stoebe²² thematisiert die negativen Auswirkungen des Kostendrucks für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft.

¹⁰ Vgl. Boebenecker/Vilain (2013); Kukula/Sell/Tiedemann (2014); Zimmer/Paul (2018).

¹¹ Vgl. Brenke/Schlaak/Ringwald (2018).

¹² Vgl. Karmann et al. (2011); xit GmbH (2017); Rada/Stahlmann (2017).

¹³ WZ-Gliederung meint die Systematik der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamts.

¹⁴ Vgl. isw (2012).

¹⁵ Vgl. Ehrentraut et al. (2014); Brandt (2012).

¹⁶ Vgl. Brenke/Schlaak/Ringwald (2018).

¹⁷ Zum Beispiel Ehrlich et al. (2012); Kukula/Sell/Tiedemann (2014).

¹⁸ Zum Beispiel Puch/Schellberg (2011).

¹⁹ Zum Beispiel isw (2012); Karmann et al. (2011).

²⁰ Vgl. Ehrlich et al. (2012).

²¹ Vgl. Ehrentraut et al. (2014), S. 3 f.; Brenke/Schlaak/Ringwald (2018), S. 311 f.

²² Vgl. Stoebe (2019).

Tabelle 1:
Übersicht ausgewählter Sozialwirtschaftsgutachten (ab 2010)

Region/Jahr/ Autor	Begriffsdefinition	Methoden/Themen	Ausgewählte Befunde
EU 2017 Europäischer Wirtschafts- und Sozial- ausschuss	Abgrenzung institutioneller Sektoren gemäß ESVG 2010: nicht finanzielle Kapitalgesellschaften, finanzielle Kapitalgesellschaften, Staat, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbszweck.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Begriffsdefinition; ▶ theoretische Konzepte; ▶ Maßnahmen zur Unterstüt- zung der Sozialwirtschaft; ▶ Stellenwert in den Mitglied- staaten. 	6,3 % der Erwerbsbevölkerung in der EU-28 sind in der Sozialwirtschaft beschäftigt, leichter Rückgang im Vergleich zu 2012; in den 2004 beigetretenen Staaten beträgt der Anteil nur 2,5 %; Deutschland erreicht einen durchschnittlichen Wert von 6,7 %; Niederlande und Frankreich erreichen Werte von 9 bis 10 %.
Deutschland 2013 Büge/ Pätzold/ Schneider	Fokus auf WZ 2008: „Heime ohne Erholungs- und Ferienheime“ (87) sowie „Sozialwesen ohne Heime“ (88).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beschäftigtenanalyse; ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ Organisationsstrukturen; ▶ Fachkräftemangel. 	2008 bis 2011 stieg die Zahl der sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigten um über 16 %; damit überstieg das Wachstum der Sozialwirtschaft das der Gesamt- wirtschaft um das Vierfache.
Deutschland 2013 Boeßen- ecker/Vilain	Fokus auf Non-Profit-Organisatio- nen (NPOs) mit mindestens 17.500 Euro Jahresumsatz.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beschäftigtenanalyse; ▶ Zahl der Einrichtungen. 	Mehr als jedes dritte Beschäftigungsverhältnis bei NPOs in Deutschland befindet sich im Bereich der sozialen Dienste.
Deutschland 2014 Ehrentraut et al.	Fokus auf WZ 2008: Abschnitt Q: Gesundheits- und Sozialwesen, damit Ausblendung der Kinderta- gesbetreuung.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ Beschäftigtenanalyse; ▶ Bruttomonatsverdienste. 	Anstieg der Bruttowertschöpfung zwischen 2000 und 2012 um 30 %; Anstieg der Beschäftigten in der Sozial- wirtschaft zwischen 2000 und 2012 um ein Viertel; ca. 11 % der Beschäftigten in Deutschland arbeiten in der Sozialwirtschaft; unterdurchschnittliche Bruttomonats- verdienste der meisten Berufsgruppen in der Sozial- wirtschaft.
Deutschland 2018 Brenke/ Schlaak/ Ringwald	Fokus auf WZ 2008: Wahl des Begriffs „Sozialwesen“, operatio- nalisiert durch die WZ-Gruppen 87 (Heime) und 88 (Sozialwesen ohne Heime), damit Ausblendung der Kin- dertagesbetreuung.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ Beschäftigtenanalyse; ▶ Bruttomonatsverdienste; ▶ Staatsausgaben. 	Anstieg der Wertschöpfung im Sozialwesen zwischen 1991 und 2015 um 140 % (Gesamtwirtschaft: 40 %); Anstieg der Erwerbstätigen im Sozialwesen zwischen 1991 und 2015 um ca. 100 % (Gesamtwirtschaft: 11 %); ausgeprägte Arbeitsintensität bei niedrigem Lohnni- veau; etwa die Hälfte der Beschäftigten arbeitet in Heimen, ein Drittel im ambulanten Bereich; starke Nachfrage- und Ausgabenanstiege in der Altenpflege und der Kinder- und Jugendhilfe.
Deutschland 2018 Zimmer/Paul	Fokus auf Non-Profit-Organisati- onen mit mindestens 17.500 Euro Jahresumsatz.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beschäftigtenanalyse; ▶ Zahl der Einrichtungen. 	Verdopplung der Beschäftigtenanzahl bei den Verbän- den der Freien Wohlfahrtspflege von 1990 bis 2012; Anstieg der Einrichtungen vor allem in der Alten-, Jugend- und Eingliederungshilfe.
Bayern 2010 Puch/Schell- berg	Einrichtungen der Alten- und Pfl- gehilfe, der Behindertenhilfe, der Familienhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Pflegedienste (WZ 2003: 80.1, 85.31 und 85.32).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beschäftigtenanalyse; ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ regionalökonomische Analyse; ▶ Vorstellung einzelner Teilbereiche. 	300.000 Beschäftigte (ca. 5 % aller Beschäftigten); Bruttowertschöpfung von 12 Mrd. Euro (3,2 % des BIP), Steigerung Wertschöpfung 1991-2006 von 100 %.
Sachsen 2011 Karmann et al.	WZ 2003: 80.1 (Kitas), 80.3, 85.11 (Krankenhäuser), 85.14, 85.31 (Heime), 85.32, einige nur mit qua- litativ geschätzten prozentualen Anteilen.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beschäftigtenanalyse; ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ regionalökonomische Analyse; ▶ Ehrenamtsanalyse; ▶ Finanzierungsformen. 	Anteil der Sozialwirtschaft am BIP ca. 7 %; jeder 10. Beschäftigte arbeitet in der Sozialwirtschaft, über- durchschnittliches Wachstum.

Region/Jahr/ Autor	Begriffsdefinition	Methoden/Themen	Ausgewählte Befunde
Niedersachsen 2012 Brandt	Gesundheits- und Sozialwesen ohne Arzt- und Zahnarztpraxen (WZ 2008: 86: Gesundheitswesen, 87: Heime, 88: Sozialwesen).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finanzierungsstruktur; ▶ Beschäftigungsanalyse; ▶ Entwicklung Angebotskapazitäten (Kitas, Heime, Klinikbetten). 	Bruttowertschöpfung von 16,2 Mrd. Euro in 2010 (Anteil von 8,4 % am BIP); Zunahme um 44 % (Wirtschaft Niedersachsen gesamt + 13 %), 288.900 Beschäftigte (Anteil von 11,4 %).
Sachsen-Anhalt 2012 isw	Differenzierte Zuordnung durch WZ-Gruppen auf der Ebene der Wirtschaftsunterklassen (WZ 2008: 85.1.01; 82.1.02; 86.1.01; 86.1.03; 86.9.09; 87.1; 87.2; 87.3; 87.9; 88.1.01; 88.1.02; 88.9.10; 88.9.90).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beschäftigungsanalyse; ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ regionalökonomische Analyse; ▶ Leistungsspektrum; ▶ Finanzierungsformen; ▶ typische Berufe; ▶ Ehrenamt. 	Etwa ein Zehntel aller Beschäftigten ist in der Sozialwirtschaft tätig; Anteil des Sektors am BIP bei gut 7 %; überdurchschnittliches Wachstum, regionale Effekte.
Thüringen 2012 Ehrlich/ Hänel	Alle Einrichtungen, die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen erbringen, Ausnahmen: Krankenhäuser, Rehabilitations- und Vorsorgeeinrichtungen, Rettungsdienste, Apotheken, niedergelassene Ärzte (Gesundheitswirtschaft).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Struktur; ▶ Beschäftigungsanalyse; ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ regionalökonomische Analyse; ▶ Trägerbefragung; ▶ Fachkräftemangel; ▶ Finanzierungsbedingungen. 	Sozialwirtschaft macht ca. 5 % Anteil am BIP aus; überdurchschnittliches Beschäftigtenwachstum in den 2000ern von 32 %; jeder Euro aus öffentlichen Mitteln erzeugte eine regionale Nachfrage in Höhe von 77 Cent und ein regionales Einkommen in Höhe von 1,11 Euro.
Rheinland-Pfalz 2014 Kukula/Sell/ Tiedemann	Gesundheits- und Sozialwirtschaft der freien Wohlfahrtspflege (WZ 2008: 86: Gesundheitswesen, 87: Heime und 88: Sozialwesen) sowie Kindertagesbetreuung.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ exemplarische regionalökonomische Analyse; ▶ Beschäftigungsanalyse; ▶ Trägerbefragung; ▶ Einrichtungskennzahlen. 	Bei der Liga der Freien Wohlfahrtspflege arbeiten 11 % aller Beschäftigten im Land; pro Euro in der Heimerziehung fließen 33 Cent zurück; zusätzliche induzierte und indirekte Effekte.
Schleswig-Holstein 2017 xit	Die Sozialwirtschaft als Branche umfasst sehr verschiedene Teilbranchen: Altenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe, Beratungsangebote, Gefährdetenhilfe, Familienhilfe, Krankenhäuser etc. (WZ 2008 85.1; 86.1; 87.1; 87.2; 87.3; 87.9; 88.1 und 88.9).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Leistungsstruktur; ▶ Beschäftigtenentwicklung; ▶ Social Return on Investment-Analyse in Hinblick auf Finanzierung und Transfer; ▶ Fokus auf Freie Wohlfahrtspflege. 	Ca. 149.500 Erwerbstätige in der Sozialwirtschaft in Schleswig-Holstein (inkl. Krankenhäuser) im Jahr 2014; Anstieg der Mitarbeiterzahlen der Freien Wohlfahrtspflege zwischen 2009 und 2014 um 25 %; 1 Euro öffentliche Mittel generiert zusätzliche 27 Cent Selbstzahlern, an Eigenmitteln und wirtschaftlichen Erträgen; rund 52 % der öffentlichen Mittel, die Einrichtungen und Dienste erhalten, fließen so an die öffentliche Hand und die gesetzlichen Sozialversicherungen zurück.
Hessen 2017 Rada/ Stahlmann	Erbringung personenbezogener sozialer und gesundheitsbezogener Dienstleistungen durch öffentliche, (frei-)gemeinnützige und privatgewerbliche Akteure (WZ 2008 85.1; 86.1; 87.1; 87.2; 87.3; 87.9; 88.1 und 88.9).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beschäftigungsanalyse; ▶ Wertschöpfungsanalyse; ▶ Fachkräftemangel; ▶ Wirtschaftskraft; ▶ Leistungsspektrum; ▶ Angebotsstrukturen etc. mit Fokus auf die Freie Wohlfahrtspflege. 	Mehr als jeder zehnte sozialversicherungspflichtige Arbeitsplatz in Hessen ist der Sozialwirtschaft zuzuordnen; Beschäftigungswachstum der Sozialwirtschaft (2009–2014) dreimal so hoch wie das Wachstum der Gesamtwirtschaft; Anteil der Sozialwirtschaft an der Bruttowertschöpfung Hessens bei ca. 6 % im Jahr 2013; Anstieg der preisbereinigten Bruttowertschöpfung der Sozialwirtschaft zwischen 2008 und 2013 um rund 15,6 %.

Quelle: Eigene Darstellung

Weitere Debatten auf der Makro-Ebene befassen sich mit sozialen Diensten und Sozialstaatlichkeit im europäischen Kontext, skizzieren sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland oder behandeln Fragen der marktwirtschaftlichen Regulierung, Privatisierung und Finanzierung der Sozialwirtschaft.²³ Zudem werden die Steuerungsansprüche des Staats und die damit in Zusammenhang stehende Ausformung des Subsidiaritätsprinzips diskutiert.²⁴ Auf einer Meso-Ebene stehen dagegen eher Trägerstrukturen, Handlungsfelder, Berufsgruppen sowie Diskussionen zum Thema Ehrenamt im Mittelpunkt.²⁵ Fragen des Managements (zum Beispiel Rechtsformen, Controlling, Marketing, Evaluation) und der Kooperation werden dagegen auf der Mikro-Ebene behandelt.²⁶ Die Nano-Ebene behandelt das interaktive Verhältnis von Fachkraft und Klient bei der Leistungserstellung. Hier werden Fragen behandelt, ob beispielsweise der Klient mit der Leistung erreicht wird und inwiefern die Leistungserbringung durch externe Rahmenbedingungen (zum Beispiel Vereinbarungen zwischen Träger und Kostenträger) beeinflusst wird.²⁷ Sozialwirtschaftliche Diskurse auf der individuellen Ebene fragen dagegen danach, inwieweit soziale Dienstleistungen Menschen nicht nur Zugang zu einem guten Leben ermöglichen, sondern sie auch in die Lage versetzen, sich für ein gutes Leben und Handeln zu entscheiden.²⁸

23 Zum Beispiel Benz (2014); Schneider/Pennerstorfer (2014); Boebenecker (2014a); Backhaus-Maul (2018); Gerlach/Hinrichs (2018); Meyer/Maier (2018); Schulz-Nieswandt (2018); Vaudt (2018); Schellberg (2014).

24 Vgl. Schroeder (2019); Heinze (2019).

25 Zum Beispiel Horcher (2014a); Horcher (2014b); Boebenecker (2014b); Roß (2014); Roß (2018).

26 Zum Beispiel Arnold (2014a); Langer (2014); Zimmer/Paulsen/Hallmann (2014); Arnold (2014b); Arnold (2014c); Urselmann (2014); Halfar/Heider (2018); Schick (2018); Siegel (2018); Merchel (2018); Sagmeister (2018).

27 Vgl. Finis Sieglar (2018), S. 17 f.

28 Vgl. Nussbaum (2014), S. 24.

1.2 Zum Bedarf einer Sozialwirtschaftsstudie für Bremen

Der Paritätische Bremen beauftragte bereits im Jahr 2007 die Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung mbH mit der Erstellung eines Gutachtens über die Entwicklung der Sozialwirtschaft in Bremen. Damit wurde Bremen zum Vorreiter der Sozialwirtschaftsberichterstattung auf der Bundesländerebene. Ziel der Studie war es, die direkten und indirekten ökonomischen Wirkungen der Sozialwirtschaft im Land Bremen und ihre fiskalischen Effekte durch Zusammenführung der verschiedenen Statistiken zu einer Sozialwirtschaftsrechnung unter Abstimmung mit den Ergebnissen der Produktgruppenhaushalte des Landes Bremen und der Kommunen Bremen und Bremerhaven, der Sozialstatistik und den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aufzuzeigen und zu quantifizieren. Einbezogen wurden die Dienstleistungsbereiche Alten- und Langzeitpflege, Betreuung und Hilfen für Kinder und Jugendliche, Qualifizierungshilfen, Behindertenhilfen sowie Integrationsleistungen für Migranten und Bereitstellung von Wohnraum.

Zentrale Befunde des Gutachtens waren:²⁹

- ▶ In Bremen erwirtschaftete die Sozialwirtschaft im Jahre 2005 einen Produktionswert in Höhe von 1,041 Milliarden Euro. Bezogen auf das Bruttonationaleinkommen des Landes ergab die Wertschöpfung von 728 Millionen Euro eine im Vergleich zum Bundesmittel überdurchschnittliche Sozialwirtschaftsquote von rund 3,6 Prozent.
- ▶ In Bremen waren 2005 circa 26.600 Menschen in der Sozialwirtschaft beschäftigt, das heißt rund sieben Prozent aller Erwerbstätigen. Unter Beschäftigungsgesichtspunkten hat die Sozialwirtschaft damit eine mehr als doppelt so große Bedeutung wie unter Einkommensgesichtspunkten.
- ▶ Zusätzlich waren rund 10.600 Beschäftigte in Bereichen tätig, die indirekt von der Sozialwirtschaft abhängen. Ehrenamtlich Tätige kommen zusätzlich hinzu.

29 Vgl. Schneider (2008).

- ▶ Ein großer Teil der Beschäftigten sind Frauen und arbeitet in Teilzeit.
- ▶ 64 Prozent der sozialwirtschaftlichen Produktionswerte werden aus Landesmitteln und Mitteln der Kommunen Bremen und Bremerhaven finanziert, 36 Prozent werden vom Bund, der Sozialversicherung und den privaten Haushalten finanziert.
- ▶ Die Versorgung von Nicht-Bremern und Nicht-Bremerinnen in Bremen führt zu zusätzlichen Steuereinnahmen; die Versorgung von Bremern und Bremerinnen in Bremen stellt sich in aller Regel günstiger als eine auswärtige Unterbringung dar.

Abgesehen von den mittlerweile veralteten Befunden aus dem Jahr 2008 zur Entwicklung der Sozialwirtschaft im Land Bremen gibt es zu wenig auf das Land Bremen bezogene Daten und Fakten über Sozialwirtschaft und ihre voraussichtliche Entwicklung.³⁰ So kommt der Paritätische Bremen in einem Forderungspapier aus dem Jahr 2013 zum Ergebnis, dass es in Anbetracht der verbesserten Datennlage und der methodischen Weiterentwicklungen in der Sozialwirtschaftsberichterstattung der anderen Bundesländer die Aufgabe des Bremer Senats sei, in Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege und der Universität Bremen einen aktualisierten und detaillierten Bericht über die Bedeutung der gemeinnützigen Sozialwirtschaft für das Land Bremen erstellen zu lassen. Da der Senat bis zum Jahr 2017 keine Veranlassung für ein solches Gutachten sah, beauftragte die Arbeitnehmerkammer Bremen im Jahr 2018 das Institut Arbeit und Wirtschaft mit der Erstellung einer Branchenstudie zur Sozialwirtschaft.

1.3 Untersuchungsdesign

Aufgrund veränderter gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen ist es erforderlich, die Entwicklung der Sozialwirtschaft im Land Bremen erneut zu betrachten. Damit kann analog wie in den anderen Bundesländern, die solche Studien zuletzt vorlegten, gezeigt werden, welche Bedeutung die Sozialwirtschaft in Bremen hat und dass soziale Dienstleistungen auch im oftmals als Industriestandort vermarkteten Bremen einen enormen und vermutlich überdurchschnittlich wachsenden sowie konjunkturunabhängigen Beitrag zu Beschäftigung und Wertschöpfung leisten. Ferner sollen aber auch aktuelle Problemstellungen der Sozialwirtschaft betrachtet und politische Rahmenbedingungen reflektiert werden. Im Gegensatz zu vielen Sozialwirtschaftsgutachten anderer Bundesländer sollen die Beschäftigungsbedingungen einbezogen werden.

Das Untersuchungsdesign beinhaltet zunächst eine Begriffsklärung und Operationalisierung der Sozialwirtschaft. Ferner wurden Beschäftigtendaten sowie Wertschöpfung im Zeitraum 2008 bis 2018 analysiert und regionalwirtschaftliche Effekte ermittelt. Aufbauend auf diese Ergebnisse wurden in einem nächsten Schritt 20 strukturierte, leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Vertretern und Vertreterinnen von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege, einzelnen gemeinnützigen und privaten Trägern, Gewerkschaften sowie Betriebsräten und Mitarbeitervertretungen geführt, um spezifische qualitative Entwicklungen in der Sozialwirtschaft (Angebots- und Trägerentwicklung, Beschäftigung, Finanzierung, politische Rahmenbedingungen, Zukunftsperspektiven) zu diskutieren. Diese Interviews wurden nach Leitfragen kategorisiert und ausgewertet. Auf eine Produktgruppenanalyse des bremischen Haushalts wurde in Anbetracht der komplexen Haushaltsstruktur und der staatlichen Mehrebenenverflechtungen verzichtet.

³⁰ Vgl. Paritätischer Bremen (2013), S. 6.

2 Sozialwirtschaft

2.1 Sozialwirtschaft – Schwierigkeiten einer Begriffsbestimmung

Der Begriff „Sozialwirtschaft“ hat sich im allgemeinen deutschen Sprachgebrauch etabliert. In vielen Studien und Pressemeldungen wird er bereits nicht mehr definiert. Dabei finden sich für den Begriff, je nachdem von wem er in welchem Kontext verwendet wird, sehr unterschiedliche Auslegungen. Eine einheitliche Definition sucht man in der wissenschaftlichen Literatur vergeblich, sodass es in entsprechenden Analysen jeweils erforderlich ist, eine für die jeweiligen Fragestellungen und Ziele passende Definition zu entwickeln. Einen Überblick über verschiedene Begriffsbestimmungen gibt eine Machbarkeitsstudie des Bundeswirtschaftsministeriums:³¹ Diese unterscheidet zunächst zwischen internationalen und nationalen Definitionen. In der Europäischen Union wird die Sozialwirtschaft dabei primär anhand der Organisationsform unterschieden, wobei Genossenschaften, Wechselseitigkeitsvereine, Nonprofit-Vereine und mit einer etwas breiteren Begriffsdefinition auch gemeinnützige Stiftungen zur Sozialwirtschaft zählen. In Großbritannien konzentriert sich diese Abgrenzung dagegen nicht auf die organisatorischen Strukturen eines sozialwirtschaftlichen Trägers, sondern auf die von ihm verfolgten „sozialen“ Ziele. In der Bundesrepublik wird wiederum oftmals auf den Gemeinnützigkeitsaspekt als Kriterium der Zugehörigkeit zur Sozialwirtschaft rekurriert.

Im sächsischen Sozialwirtschaftsgutachten wird Sozialwirtschaft definiert als personenbezogene Dienstleistungen beziehungsweise Aufgabenbereiche der Sozialen Wohlfahrtspflege, unabhängig davon, ob sie von frei gemeinnützigen, öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Trägern erbracht werden.³² Das hat zur Folge, dass der Krankenhaussektor und weitere Teile des Gesundheitswesens zur Sozialwirtschaft hinzugezählt werden. Auch in den Berichten zur Sozialwirtschaft in Sachsen-Anhalt³³ und Bayern³⁴ kommt eine vergleichbare Abgrenzung zur Anwendung, wobei das bayerische Gutachten den gesundheitswirtschaftlichen Bereich der Freien Wohlfahrtspflege ausschließt. Diese primär auf die Aufgabengebiete fokussierende Abgrenzung der Sozialwirtschaft, unabhängig von der Form der Trägerschaft (öffentlich, privat, frei gemeinnützig), steht im Kontrast zu einer Abgrenzung der Sozialwirtschaft, die eher aus dem Bereich der Betriebswirtschaft stammt. Demnach wird Sozialwirtschaft als „wirtschaftliches Handeln im sogenannten ‚Dritten Sektor‘“³⁵ definiert. Gemäß dieser Definition sind sozialwirtschaftliche Träger zum einen von staatlichem Handeln und zum anderen von gewerblichen Unternehmungen abzugrenzen. Der Fokus dieser Abgrenzung liegt auf der Zielausrichtung des sozialwirtschaftlichen Trägers, welcher im Gegensatz zu gewerblichen Unternehmungen nicht gewinnorientiert sein darf. Die Definition zielt also spezifisch auf Non-Profit-Organisationen beziehungsweise Not-for-Profit-Organisationen, also auf Träger, die Gewinnerzielung nicht als primäres Ziel ihrer Geschäftstätigkeit ansehen. Der

31 Vgl. Pavel (2013).

32 Vgl. Karmann et al. (2011).

33 Vgl. isw (2012).

34 Vgl. Puch/Schellberg (2010).

35 Förschler (2008), S. 3.

so definierte Dritte Sektor ist thematisch sehr breit gefasst, da er Unternehmen und Institutionen aus allen Wirtschaftsbereichen umfasst, solange diese nicht gewinnorientiert ausgerichtet sind. Eine Reihe von Sozialwirtschaftsgutachten auf Länderebene (Rheinland-Pfalz, Hessen, Schleswig-Holstein) nehmen deshalb dezidierte Analysen nur beziehungsweise separat für die Freie Wohlfahrtspflege vor. Gemäß der Definition von Maelicke³⁶ gehört die Sozialwirtschaft zum Dritten Sektor, „umfasst aber nicht dessen Vielfalt an Organisationen und Aktivitäten“. Vor allem grenzt sie sich mit „ihrer besonderen Zwecksetzung ab von Feldern der Kultur, der Freizeit, des Sports, des Umweltschutzes usw.“ Wendt³⁷ fasst unter Sozialwirtschaft den Wirtschaftsbereich, der (institutionell) die Organisationen, Dienste, Einrichtungen und andere Unternehmungen umfasst, die zu sozialen Zwecken betrieben werden und das Ziel haben, mit ihrer Leistungserstellung das Wohlergehen von Menschen einzeln und gemeinsam zu fördern oder zu ermöglichen. Für Schönig³⁸ als auch Hoffmann³⁹ wird die Sozialwirtschaft aus jenen Institutionen gebildet, die soziale Dienstleistungen erbringen. Sie sei durch eine Vielfalt an Unternehmensformen und Widmungstypen gekennzeichnet. Kritik an der Verknüpfung von Sozialwirtschaft und Non-Profit-Organisationen äußert Reinbacher:⁴⁰ Für ihn könnte wirklichkeitsnäher von Sozialwirtschaft als einem sozialsystemischen Zusammenhang, an dessen Hervorbringung und laufender Reproduktion individuelle wie korporative Akteure in ihrer jeweiligen Rolle als sozialwirtschaftliche Akteure beteiligt sind, ausgegangen werden.

Welche Abgrenzung für eine Studie zu verwenden ist, die eine volkswirtschaftliche Quantifizierung der Sozialwirtschaft verfolgt, hängt letztendlich von den Präferenzen der Auftraggeber und Studienutzer ab. Abgrenzungsmöglichkeiten der verschiedenen Begriffe schlagen dabei sowohl Kramer⁴¹ als auch Pavel⁴² vor. Nach Kramer zielt das Kriterium „Soziales Handeln“ auf das Aufgabenfeld ab, in der ein Träger der Sozialwirtschaft tätig sein muss, um als „sozial“ zu gelten. Die „Sachzielorientierung“ legt das grundlegende Ziel der Unternehmenstätigkeit

fest, speziell den Umgang mit Gewinnen. Mit dem Abgrenzungskriterium „Private Träger- beziehungsweise Eigentümerschaft“ wird im weitesten Sinne die Organisationsform, die eine „soziale“ Unternehmung besitzen muss, eingeschränkt. Nach Kramer unterscheiden sich die einzelnen Definitionen von Sozialwirtschaft ausschließlich darin, welche und in welchem Umfang diese drei Eigenschaften für sozialwirtschaftliche Unternehmen als notwendig empfunden werden.

Pavel entwickelte das Modell von Kramer weiter und schlägt dabei folgende Vorgehensweise vor:

- ▶ Auswahl der zu erfassenden Aufgabenfelder (zum Beispiel mittels WZ-Kategorien);
- ▶ Klärung der Frage der Trägerschaft: privat, öffentlich oder frei gemeinnützig;
- ▶ Einschränkungen nach dem Ziel der Tätigkeit (zum Beispiel nur Non-Profit);
- ▶ Einschränkungen nach Mittelherkunft (zum Beispiel marktbasierend).

Entsprechend der vorangegangenen Ausführungen ist es im Rahmen einer Branchenanalyse zur Sozialwirtschaft in Bremen zunächst erforderlich, eine geeignete Begriffsbestimmung und inhaltliche Abgrenzung zu entwickeln.

2.2 Sozialwirtschaft nach Angebotsformen und Wirtschaftszweigen

Begriffsannäherung auf Basis von Teilbereichen der Sozialwirtschaft

In der hier vorgenommenen Branchenanalyse wird die Sozialwirtschaft allein aufgabenbezogen eingegrenzt. Hinsichtlich der Trägerschaft, dem Ziel der Tätigkeit und der Mittelherkunft sollen keine Einschränkungen erfolgen. Was die einbezogenen Tätigkeitsbereiche betrifft, so werden tendenziell die Abgrenzungen des sächsischen Sozialwirtschaftsgutachtens⁴³ als wesentlich passender erachtet als beispielsweise des Bremer Gutachtens aus dem Jahr 2008.⁴⁴ Wie Tabelle 2 darstellt, bilden die Kinder- und Jugendhilfe, die Altenhilfe, die Behindertenhilfe und die Gesundheitshilfe die

36 Vgl. Maelicke (2008).

37 Vgl. Wendt (2003), S. 13.

38 Vgl. Schönig (2015).

39 Vgl. Hoffmann (2014).

40 Vgl. Reinbacher (2011).

41 Vgl. Kramer (2006).

42 Vgl. Pavel (2013).

43 Vgl. Karmann et al. (2011).

44 So bezog Schneider (2008, S. 13 ff.) auch die Grundversicherung für Arbeitsuchende, die Sozialhilfe sowie Leistungen für Unterkunft und Heizung in seine Berechnungen mit ein. Gleichzeitig blendete er Krankenhäuser als Teil der Sozialwirtschaft ebenso aus wie die Ausbildungsbereiche für Fachkräfte der Sozialwirtschaft.

vier Kernsäulen der Sozialwirtschaft. Dabei werden der Bereich der Krankenhäuser zur Gesundheitshilfe und der Bereich der Altenpflege zur Altenhilfe zugeordnet, wenngleich beide Bereiche in Studien auch zum Teil separat (Stichwort „Gesundheitswirtschaft“) betrachtet werden.⁴⁵ Ergänzt werden diese durch die Flüchtlings- und Migrationsarbeit sowie die Qualifizierungshilfen, die Obdachlosen-/Wohnungslosenhilfe, allgemeine Sozialberatungsformen und den Katastrophenschutz. Zudem soll die Ausbildung für typische Sozialwirtschaftsberufe mit einbezogen werden.

Tabelle 2:
Teilbereiche der Sozialwirtschaft

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

Quelle: Eigene Darstellung

⁴⁵ Vgl. Becka et al. (2018); Heyduck (2017).

Begriffsannäherung auf Basis der Klassifikation der Wirtschaftszweige

Bei der Operationalisierung der oben genannten Aufgabenfelder der Sozialwirtschaft ist es ratsam, sich an der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) im Rahmen der amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamts zu orientieren. Dieses Vorgehen kam in allen seit 2010 erschienenen Landessozialwirtschaftsgutachten (mit Ausnahme von Thüringen) zum Einsatz, wenngleich dabei aber unterschiedliche Wirtschaftszweige einbezogen wurden.⁴⁶ Ursache dafür ist, dass in der WZ 2008 des Statistischen Bundesamts keine Sozialwirtschaft geführt wird und die dort verwendeten Begriffe nur teilweise den Termini in der Sozialwirtschaft entsprechen. Deshalb ist es erforderlich, die in Tabelle 2 beschriebenen Teilbereiche entsprechend der WZ-Gliederung (WZ-Abschnitte, W-Abteilungen,

WZ-Gruppen, WZ-Klassen) zuzuordnen und bei Passungsproblemen Abschätzungen vorzunehmen. Wie bereits angedeutet, soll in dieser Studie eine methodische Orientierung am sächsischen Gutachten von 2011 erfolgen, in dem eine Analyse auf der Ebene von Wirtschaftsgruppen durchgeführt wurde. Vorteil dieser Herangehensweise ist, dass sie eine exaktere Analyse als viele andere Gutachten zulässt, die lediglich auf der Ebene von Wirtschaftsabschnitten (WZ 2008: Q) oder Wirtschaftsabteilungen (WZ 2008: 86, 87, 88) operierten. Dennoch bleibt die Zahl der Abschätzungen begrenzt. Eine Analyse auf der Ebene der Wirtschaftsunterklassen wie in Sachsen-Anhalt ist mit den vorliegenden Daten nicht hinreichend möglich. Tabelle 3 stellt die für die Datenanalyse in Kapitel 3 verwendeten WZ-Gliederungen und die geschätzten Anteile an der Sozialwirtschaft in Bremen dar.

Tabelle 3:
Verwendete WZ-Kategorien nach der Klassifikation von 2008

WZ-Abschnitt	WZ-Klasse	Bezeichnung der WZ-Kategorie	Anteil an der Sozialwirtschaft
P	85.1	Kindergärten und Vorschulen	1,00
	85.2	Grundschulen	0,30
	85.3	weiterführende Schulen	0,21
	85.4	tertiärer und post-sekundärer Unterricht	0,07
	85.5+85.6	sonstiger Unterricht und Dienstleistungen	0,00
Q	86.1	Krankenhäuser	1,00
	86.2	Arzt- und Zahnarztpraxen	0,00
	86.9	Gesundheitswesen a. n. g.	0,15
	87	Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)	1,00
	88	Sozialwesen (ohne Heime)	1,00

Quelle: Eigene Darstellung

46 Siehe Tabelle 1.

WZ-Abschnitt P: Erziehung und Unterricht

Ein in einigen Studien ignoriertes Bereich der Sozialwirtschaft bildet der WZ-Abschnitt P „Erziehung und Unterricht“. Hintergrund ist, dass nur Teilbereiche dieses Wirtschaftsabschnitts der Sozialwirtschaft zuzurechnen sind. Insbesondere die Wirtschaftsklasse der Kindergärten und Vorschulen (WZ 85.1) gehört als Kernbereich zur Sozialwirtschaft. Hinsichtlich der übrigen Wirtschaftsklassen im Abschnitt P sind Abschätzungen vorzunehmen. Bei den Grundschulen (WZ 85.2) und den weiterführenden Schulen (WZ 85.3) wurde der Anteil an der Sozialwirtschaft gemäß dem Anteil der Sozialberufe⁴⁷ an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den beiden Wirtschaftsklassen geschätzt, um auch Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter, Erzieherinnen und Erzieher et cetera mit zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass der vergleichsweise hohe Anteil vor allem daraus resultiert, dass verbeamtetes Lehrpersonal nicht zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zählt. Der Tertiärbereich (WZ 85.4) wurde ebenfalls einbezogen, um die Ausbildung für Sozialwirtschaftsberufe abbilden zu können. Hier erfolgte eine Schätzung durch die Mittlung von drei Berechnungsverfahren: erstens anhand des Anteils der Sozialberufe an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, zweitens mithilfe des Anteils der Fachschülerinnen und Fachschüler der entsprechenden Berufsgruppen im Jahr 2013 und drittens durch Ermittlung des Anteils der sozialwirtschaftsrelevanten Studiengänge an allen Studiengängen im Land Bremen 2018. Der Mittelwert der drei Verfahren lag bei einem Wert von sieben Prozent und damit annähernd so groß wie im Schätzverfahren des sächsischen Gutachtens. Die Bereiche des sonstigen Unterrichts (WZ 85.5) und der sonstigen Dienstleistungen für den Unterricht (WZ 85.6) wurden als irrelevant für die Sozialwirtschaft eingeschätzt.

WZ-Abschnitt Q: Gesundheits- und Sozialwesen

Im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens lassen sich in Anbetracht der verwendeten aufgabenbezogenen Sozialwirtschaftsdefinition vergleichsweise einfache Abgrenzungen vornehmen. Wie bereits erwähnt, sollen die Krankenhäuser – wie mittlerweile in den meisten Sozialwirtschaftsstudien üblich – vollständig als Teil der Sozialwirtschaft einbezogen werden. Der Bereich der niedergelassenen Ärzte (WZ 86.2) wird hingegen herausgerechnet. Die Abgrenzung in der Wirtschaftsgruppe „Gesundheitswesen, anderweitig nicht genannt“ (WZ 86.9) ist eher schwierig. Einerseits verbergen sich dahinter zum Beispiel Massage-, Psychotherapeuten-, Hebammen- und Heilpraktikerpraxen. Andererseits können diese Leistungen teilweise auch in Gesundheitszentren erbracht werden, die Altenpflegeheimen oder Wohltätigkeitsvereinen angeschlossen sind. Aus diesem Grund wurde entsprechend des Anteils der Sozialberufe an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in dieser Wirtschaftsklasse eine Abschätzung vorgenommen und diese zu 15 Prozent als Teil der Sozialwirtschaft einberechnet. Die beiden Wirtschaftsabteilungen „Heime“ (WZ 87) und „Sozialwesen“ (WZ 88) sind als weitere Kernbereiche der Sozialwirtschaft vollständig in die Berechnungen eingeflossen. Die Wirtschaftsabteilung „Heime“ umfasst dabei „Pflegeheime“ (WZ 87.1), „Stationäre Einrichtungen zur psychosozialen Betreuung, Suchtbekämpfung und Ähnliches“ (WZ 87.2), „Altenheime, Alten- und Behindertenwohnheime“ (WZ 87.3) und „sonstige Heime“ (WZ 87.9). Zur Wirtschaftsabteilung „Sozialwesen“ gehören dagegen Tätigkeiten der sozialen Unterstützung von Bedürftigen wie die „soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter“ (WZ 88.1) und das „sonstige Sozialwesen“ (WZ 88.9). Letzteres umfasst neben der Tagesbetreuung von Schülern und Schülerinnen diverse weitere Bereiche wie Beratungsdienstleistungen, die Flüchtlingshilfe, die Betreuung und Beratung von Kindern und Jugendlichen, die berufliche Rehabilitation sowie Qualifikationsmaßnahmen für Arbeitslose (sofern der Ausbildungsaspekt nicht im Vordergrund steht), den Katastrophenschutz und die Wohnungslosen-/Obdachlosenhilfe.

47 Gemäß Klassifikation der Berufe 2010: 813 Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe; 821 Altenpflege und 831 Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege.

2.3 Methodische Anmerkungen

Vor- und Nachteile der WZ-Klassifikation

Die Sozialwirtschaft wird wie bereits angemerkt in keiner Klassifikation der amtlichen Statistik als eigenständige Branche abgegrenzt. Anhand der zuvor erläuterten Definition der Sozialwirtschaft (vergleiche Kapitel 2.1) können jedoch die relevanten Handlungsfelder als Wirtschaftszweige beziehungsweise Wirtschaftssektoren der Sozialwirtschaft in der WZ 2008 identifiziert werden (vergleiche Kapitel 2.2). Vor- und Nachteile dieses Vorgehens sind dabei Tabelle 4 zu entnehmen:

Wertschöpfungsanalyse

Soziale und personenbezogene Dienstleistungen bringen nicht nur einen bedeutenden gesellschaftlichen Mehrwert, sondern leisten aus ökonomischer Perspektive einen unmittelbaren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen, der aufgrund einer kontinuierlich steigenden, inländischen Nachfrage nach sozialen, pflegerischen und gesundheitlichen Dienstleistungen immer bedeutsamer wird.⁴⁸ Im Rahmen einer Wertschöpfungsanalyse wird daher untersucht, wie viel Wertschöpfung durch die Einrichtungen der Sozialwirtschaft in Bremen erwirtschaftet wird, wie dieser Anteil im Vergleich zu anderen Branchen zu bewerten ist und wie sich die Wertschöpfung in der Sozialwirtschaft zwischen 2008 und 2018 im Branchenvergleich entwickelt hat.

Tabelle 4:

Vor- und Nachteile der WZ-Klassifikation der Sozialwirtschaft

Vorteile	Nachteile
<p>Datensatz Die Abgrenzung der Sozialwirtschaft in der WZ 2008 ermöglicht das Zurückgreifen auf Daten der amtlichen Statistik zur Quantifizierung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Bruttowertschöpfung. Diese sind valide und über lange Zeiträume abrufbar, sodass langfristige Entwicklungen untersucht werden können. Die Daten können auch für kleinteilige Erhebungskriterien, wie zum Beispiel Voll-/Teilzeit, Alter und Geschlecht der Beschäftigten, herangezogen werden.</p>	<p>Nomenklatur Die Nomenklatur der Wirtschaftszweige der Sozialwirtschaft entspricht nicht den Begrifflichkeiten, die in der Disziplin der Sozialen Arbeit verwendet werden (zum Beispiel: Behindertenwohnheime anstatt Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderung).</p>
<p>Vollständigkeit Die WZ 2008 gewährleistet die Berücksichtigung der zentralen Arbeitsgebiete der zugrunde gelegten Definition des Begriffs Sozialwirtschaft. Der Abgrenzung der Sozialwirtschaft entsprechend wird innerhalb der betrachteten Wirtschaftszweige die Gesamtheit sozialwirtschaftlicher Anbieter unabhängig von ihrer Trägerschaft erfasst.</p>	<p>Gliederung Die WZ 2008 umfasst alle Wirtschaftstätigkeiten der Gesamtwirtschaft. Daher enthalten manche Wirtschaftszweige viele unterschiedliche Wirtschaftstätigkeiten und Bereiche, die in einem einzelnen Wirtschaftszweig subsumiert werden. Dies hat zur Folge, dass die Daten kleinteiliger Wirtschaftsbereiche nicht separat abrufbar sind.</p>
<p>Vergleichbarkeit Die WZ 2008 gewährleistet die Vergleichbarkeit der Sozialwirtschaft Bremens zu anderen Branchen der Gesamtwirtschaft, zu der Sozialwirtschaft sämtlicher Bundesländer oder zu der gesamten Sozialwirtschaft Deutschlands.</p>	<p>Aktualität Obwohl aktuelle Daten zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abrufbar sind, werden die Daten zur Bruttowertschöpfung in Bremen mit zeitlicher Verzögerung veröffentlicht. Das hat zur Folge, dass Abschätzungen vorgenommen werden müssen.</p>

Quelle: Eigene Darstellung nach Pawel (2013) und Rada/Stahlmann (2017), S. 10 ff.

⁴⁸ Vgl. Rada/Stahlmann (2017), S. 30.

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder veröffentlichen jährlich die Daten zu der in einem Jahr erwirtschafteten Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche – beziehungsweise Wirtschaftsabschnitte nach der WZ 2008 (sogenannte Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder). Aufgrund der Komplexität der Datenermittlung liegen die Angaben zur Bruttowertschöpfung für Bremen wie für andere Bundesländer lediglich für die 1-Steller-Ebene vor (zum Beispiel für die Wirtschaftsabschnitte P – Erziehung und Unterricht sowie Q – Gesundheits- und Sozialwesen). Da jedoch tiefere Gliederungsebenen zur Berechnung der Sozialwirtschaft notwendig sind, musste ein Vergleichswert gefunden werden. Vereinfachend wurde – analog zu den Sozialwirtschaftsgutachten Sachsens⁴⁹ und Hessens⁵⁰ – davon ausgegangen, dass man die Bruttowertschöpfung auf 1-Steller-Ebene über die Angaben zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) errechnen kann. Für dieses vergleichsweise einfache und transparente Verfahren spricht, dass aufgrund der besonderen Struktur der Sozialwirtschaft die Bruttowertschöpfung vor allem aus Beschäftigung resultiert.⁵¹ Allerdings ignoriert dieses Verfahren, dass sich Investivkosten nicht zwangsläufig proportional zur Personalintensität verhalten müssen. Die Angaben zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind für Deutschland und Bremen auf 1-Steller-Ebene gegeben und auch auf tieferen Gliederungsebenen vorhanden, sodass die Berechnung der Bruttowertschöpfung mit folgender Formel erfolgt:

Dabei soll allerdings nicht wie im hessischen Bericht die Bruttowertschöpfung separat für Voll- und Teilzeitbeschäftigte berechnet werden, da die Teilzeitquoten im Mittel nur leicht zwischen den Teilbereichen der Sozialwirtschaft variieren.⁵² Zudem wird auf Angaben in jeweiligen Preisen zurückgegriffen, da preisbereinigte nominelle Angaben nicht differenziert genug vorliegen. Für Jahre, in denen keine Wertschöpfungsdaten auf Abschnittsebene vorliegen (2016-2018), erfolgte eine Interpolation anhand der Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung auf der Ebene des Bundeslandes Bremen (B-F/G-T/Gesamt).

$$\begin{array}{|c|c|c|}
 \hline
 \text{BWS}_{x\text{-Steller}} & = \text{BWS}_{1\text{-Steller}} \cdot & \begin{array}{c} \text{SvB}_{x\text{-Steller}} \\ \text{SvB}_{1\text{-Steller}} \end{array} \\
 \hline
 \end{array}$$

49 Vgl. Karmann et al. (2011), S. 18 ff.

50 Vgl. Rada/Stahlmann (2017), S. 32 f.

51 Das erwirtschaftete Einkommen sozialer und gesundheitsbezogener Einrichtungen entsteht überwiegend aus dem Einsatz von Arbeitskräften. Darüber hinaus sind die meisten Handlungsfelder der Sozialwirtschaft keine marktnahen Bereiche, sodass das generierte Einkommen sozialer und gesundheitsbezogener Einrichtungen überwiegend aus Arbeitnehmerentgelten besteht. Vgl. Rada/Stahlmann (2017), S. 32.

52 Siehe Kapitel 5.1.

Exkurs: Bruttowertschöpfung

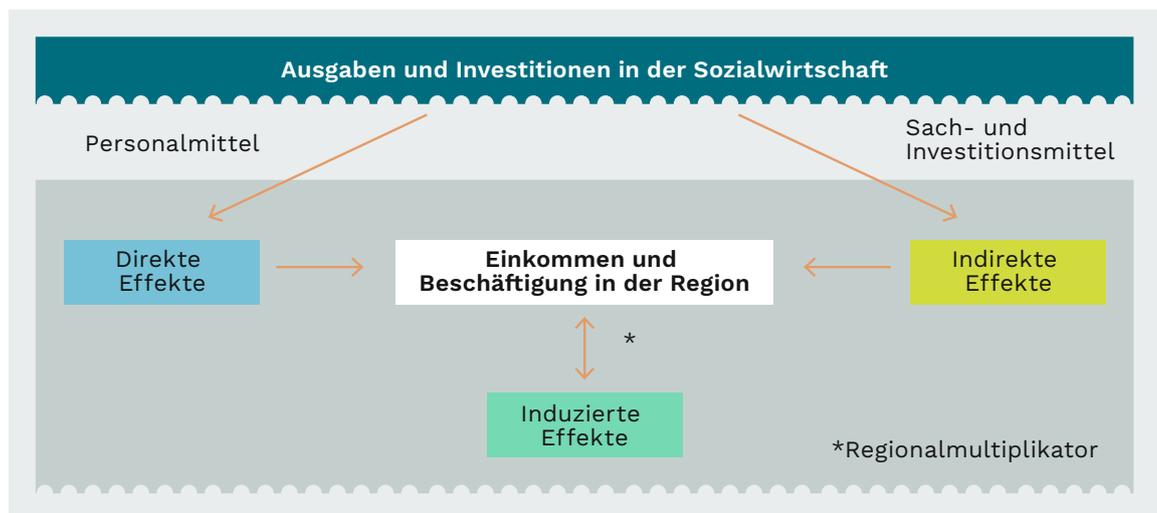
Die Bruttowertschöpfung ist eine Kennzahl aus der Entstehungsrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Sie misst die wirtschaftliche Leistung von Wirtschaftssektoren beziehungsweise -einheiten, wie beispielsweise ein Betrieb, ein Unternehmen oder eine Organisation, nach ihrer Fähigkeit, Einkommen zu generieren. Die Bruttowertschöpfung wird vom Statistischen Bundesamt⁵³ errechnet durch den Abzug der Vorleistungen von den Produktionswerten; sie umfasst also nur den im Produktionsprozess geschaffenen Mehrwert. Zur Quantifizierung kommen zwei Verfahren zu Anwendung, der Produktions-

sowie der Einkommensansatz, wobei beide Ansätze äquivalent sind. Die Bruttowertschöpfung aus der Produktion von Waren beziehungsweise Bereitstellung von Dienstleistungen entspricht letztendlich dem Einkommen, das beispielsweise in Form von Arbeitnehmerentgelten, Betriebsüberschüssen oder Einkommen von Selbstständigen durch eine Wirtschaftstätigkeit generiert wird.⁵⁴ Der Anteil der Bruttowertschöpfung einer Branche an der Bruttowertschöpfung der Gesamtwirtschaft bringt zum Ausdruck, wie viel diese Branche zum Volkseinkommen einer Volkswirtschaft beiträgt.

Wie in Abbildung 1 dargestellt, wirken die sozialwirtschaftlichen Ausgaben eines Landes in verschiedener Weise auf Einkommen und Beschäftigung. Mittels der Berechnung der direkten, indirekten und induzierten Effekte lassen sich verschiedene Ausgabenwirkungen quantifizieren und somit volkswirtschaftliche Prozesse eingehend untersuchen. Der Analyse liegt zugrunde, dass sich öffentliche Ausgaben für das Sozialwesen grob in die Kategorien Personalmittel sowie Sach- und Investitionsmittel gliedern lassen. Personalausgaben bilden die

Finanzierungsgrundlage von Arbeitsplätzen in der Sozialwirtschaft und lösen somit direkte regionalökonomische Effekte aus, die auf Beschäftigung und Einkommen wirken. Durch den Teil der Gelder, der für Sach- und Investitionsmittel verausgabt wird, werden hingegen Güter und Dienstleistungen finanziert, die in der Sozialwirtschaft benötigt werden. Diese Nachfrage schafft wiederum Stellen außerhalb von sozialen Einrichtungen, die jedoch indirekt der Sozialwirtschaft zuzuordnen sind.

Abbildung 1:
Regionalökonomische Effekte der Sozialwirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Pavel (2014), S. 9

53 Vgl. Statistisches Bundesamt (2018a).

54 Vgl. Frey/Thalheimer (2010).

Ein Teil der Arbeits- und Kapitaleinkommen, der aus den direkten und indirekten Beschäftigungseffekten resultiert, fließt in Form von Konsumausgaben und Investitionen in den Bremer Wirtschaftskreislauf zurück. Diese Ausgaben schaffen wiederum Arbeitsplätze und Einkünfte; ein Vorgang, der als induzierter Effekt bezeichnet wird. Es bleibt zu vermerken, dass nur ein Teil dieser Ausgaben in der Region getätigt wird, weshalb die Höhe der induzierten Effekte bedeutend von der Annahme über den sogenannten Regionalmultiplikator abhängt. Während für Bremen ein branchenübergreifender Multiplikator von 1,4 ermittelt wurde,⁵⁵ weisen Studien, die sich ausschließlich mit der Sozialwirtschaft befassen, häufig einen geringeren Wert von 1,1 bis 1,2 aus.⁵⁶ Aus diesem Grund wird im Folgenden eine Bandbreite von 1,2 bis 1,4 verwendet und somit angenommen, dass 20 bis 40 Prozent der Einkommen in der Region wiederverausgabt werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Berechnung der fiskalischen Effekte mit Unsicherheiten behaftet ist. In einem Gutachten zur Sozialwirtschaft in Bremen führt Schneider Bedenken zur verwendeten Methodik an und argumentiert, dass die Löhne in der Sozialwirtschaft unter dem Durchschnitt liegen, die Leistungen häufig steuerbefreit seien und der Staat soziale Dienstleistungen teilweise direkt erbringe.⁵⁷ Gegen diese Einwände spricht, dass das auf Vollzeitstellen entfallende Bruttoeinkommen in der Sozialwirtschaft kaum vom Bremer Durchschnittseinkommen abweicht. Des Weiteren ist anzumerken, dass sich die bundesweiten Steuerbefreiungen vornehmlich auf die Umsatzsteuer beziehen.⁵⁸

Zwei weitere Aspekte, die in dieser Studie keine Berücksichtigung finden, sind die fiskalischen Wirkungen vermiedener Arbeitslosigkeit sowie die Unterscheidung zwischen langfristigen und kurzfristigen Kosten. In einer Studie aus dem Jahr 2012 wird kalkuliert, dass im Zuge des Ausscheidens eines Sozialunternehmens aus dem Markt etwa ein Drittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Arbeitslosigkeit verbleiben.⁵⁹ Erwerbslosigkeit stellt für den Staat in zweierlei Hinsicht eine Belastung dar, da einerseits Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge wegfallen und andererseits Sozialleistungen verstärkt erbracht werden müssen. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Aufwendungen im sozialen Bereich häufig eine positive, jedoch zeitverzögerte Wirkung auf die Einnahmen des öffentlichen Haushalts haben. Investitionen in Erziehung und Bildung sowie in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen führen häufig erst nach Jahren oder Jahrzehnten zu Beschäftigung und Einkommen.

⁵⁵ Vgl. Schaefer (2000).

⁵⁶ Vgl. Karmann et al. (2011) und Ehrlich et al. (2012). Die Studien von Leusing (2007) und Spehl et al. (2005) geben einen Überblick über die Multiplikatoren verschiedener Regionen.

⁵⁷ Vgl. Schneider (2008), S. 69.

⁵⁸ Vgl. Schick (2017).

⁵⁹ Vgl. Ehrlich et al. (2012), S. 78.

3 Beschäftigung und Wertschöpfung in der Sozialwirtschaft in Bremen

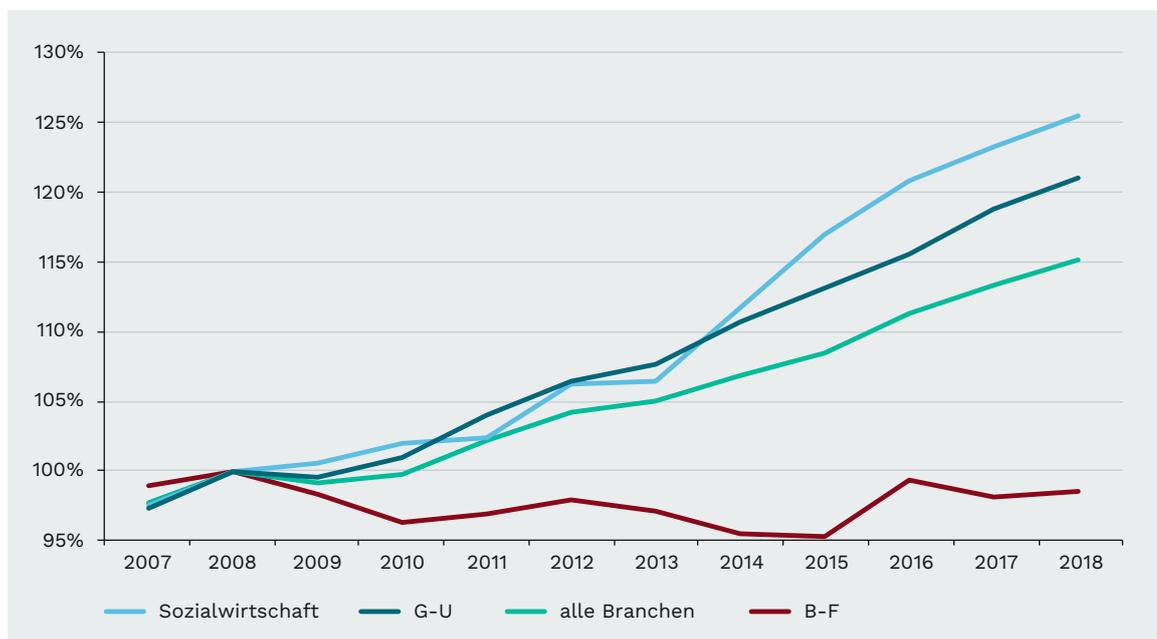
3.1 Beschäftigungsentwicklung in der Sozialwirtschaft

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte der Sozialwirtschaft im Land Bremen

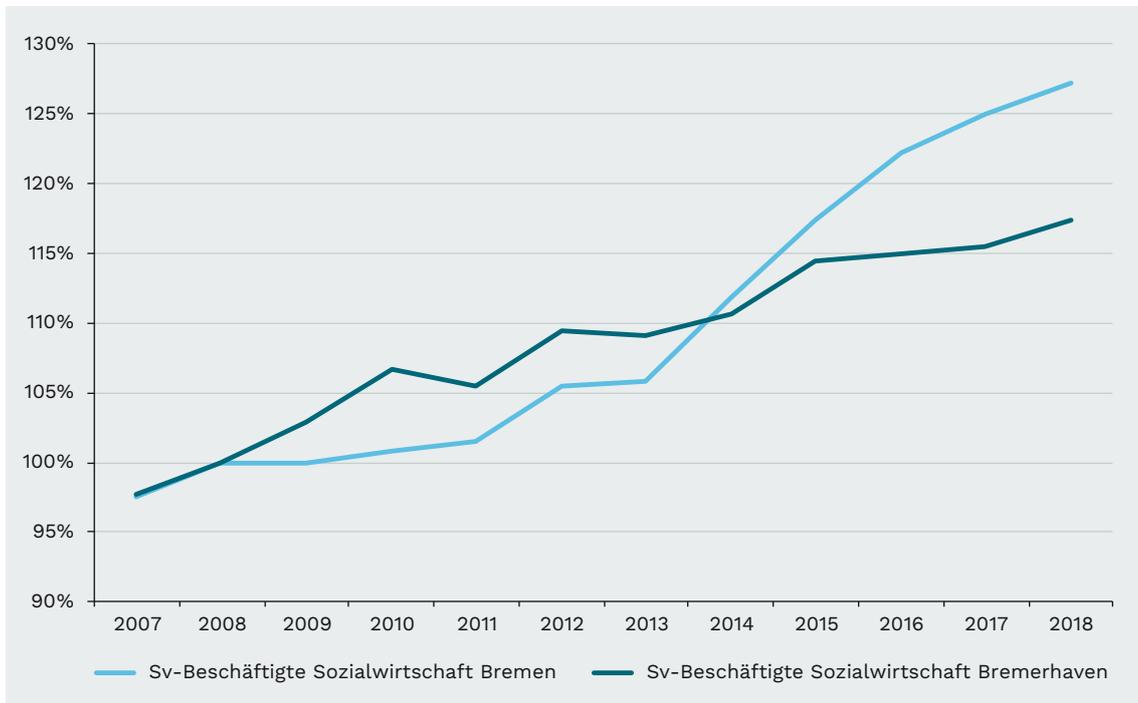
In einer ersten Analysedimension im Bereich der Beschäftigungsentwicklung wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Sozialwirtschaft im Land Bremen im Zeitverlauf entsprechend der in Kapitel 2.2 erläuterten Methodik betrachtet. Deren Zahl hat sich zwischen dem Jahr 2008 (32.843) und 2018 (41.164) um etwa 25 Prozent erhöht. Dieser Anstieg ist – wie Abbildung 2 zeigt – im Vergleich zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen,

aber auch zum Dienstleistungssektor (WZ 2008 G-U) als deutlich überdurchschnittlich zu bewerten. Ferner wird die Konjunkturabhängigkeit im Anstieg deutlich, wenngleich das Beschäftigungswachstum im Zeitraum 2013 bis 2018 fast dreimal so hoch ausfällt, wie der Anstieg in den Jahren 2007 bis 2013. Bei im Juni 2018 insgesamt 330.390 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen ergibt sich ein Anteil der Sozialwirtschaft von 12,5 Prozent. Damit ist die Sozialwirtschaft deutlich beschäftigungsintensiver als zum Beispiel das Bauland (13.256) oder Gastgewerbe (10.060) und hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten annähernd so groß wie die Metall-, Elektro- und Stahlindustrie zusammen (43.744).

Abbildung 2:
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Sozialwirtschaft im Land Bremen (2008=100 %)



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

Abbildung 3:**Entwicklungsvergleich Bremen und Bremerhaven (2008=100 %)**

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

Differenzierung nach Stadtgemeinden

Durch die besondere Struktur mit zwei Stadtgemeinden lassen sich eine Reihe von Berechnungen auf Bundesländerebene auch separat für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven durchführen. Die Daten in Abbildung 3 zeigen hier, dass sich die Zahl der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft in Bremerhaven vor allem zwischen 2007 und 2012 sehr dynamisch entwickelt hat, während das Beschäftigungswachstum in der Stadtgemeinde Bremen vor allem zwischen 2013 und 2018 zu verzeichnen ist. Sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven fällt das Beschäftigungswachstum in der Sozialwirtschaft (2008 = 100) im Vergleich

zum Dienstleistungsbereich (Bremen 2018 = 122; Bremerhaven 2018 = 115) und dem produzierenden Gewerbe (Bremen 2018 = 97; Bremerhaven 2018 = 106) überdurchschnittlich positiv aus. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Beschäftigten fällt in Bremerhaven dagegen nach wie vor höher aus als in der Stadtgemeinde Bremen. Der Abstand zwischen Bremen und Bremerhaven hat sich allerdings – wie in Abbildung 4 zu erkennen ist – im Betrachtungszeitraum etwas verringert.

Abbildung 4:
Anteile der Sozialwirtschaft im Vergleich



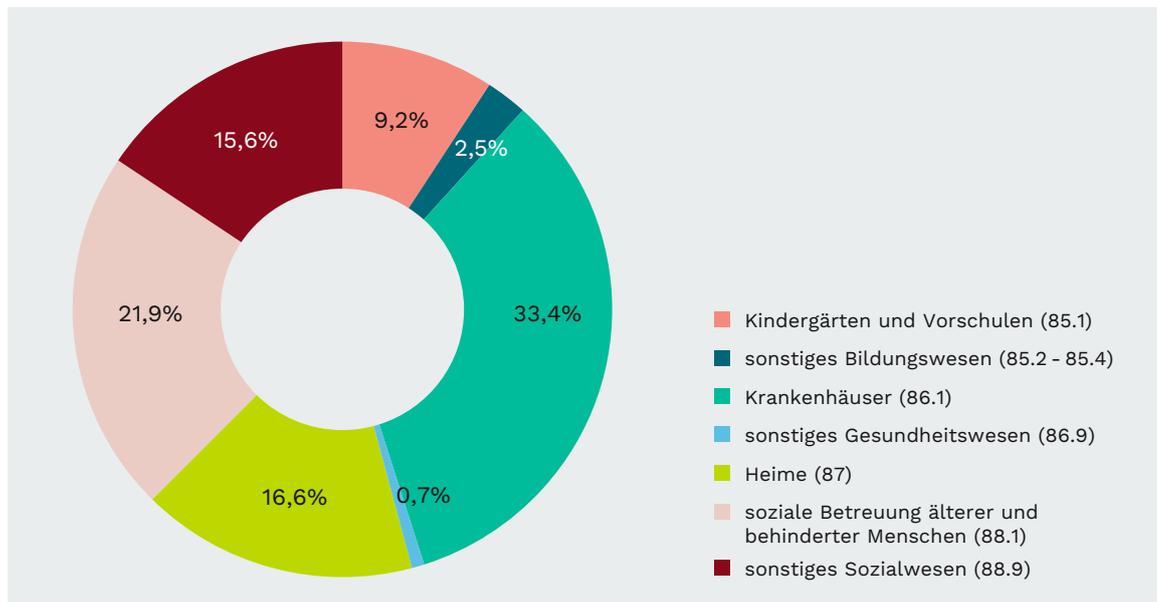
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage der Bundesagentur für Arbeit, Stand jeweils 30. Juni

Differenzierung nach Teilbereichen der Sozialwirtschaft

Weitere Fragestellungen in Hinblick auf die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betreffen zum einen die Anteile der Beschäftigten sowie das Beschäftigungswachstum nach Teilbereichen der Sozialwirtschaft. Wie

Abbildung 5 darstellt, umfasst die Klasse 86.1 (Krankenhäuser) mit etwa einem Drittel den größten Anteil, in der Klasse 88.1 (soziale Betreuung älterer und behinderter Menschen) arbeiten etwas mehr als ein Fünftel der Beschäftigten der Sozialwirtschaft. Zum sonstigen Sozialwesen und den Heimen werden jeweils ein Sechstel der Beschäftigten zugeordnet.

Abbildung 5:
Beschäftigte nach Teilbereichen 2018

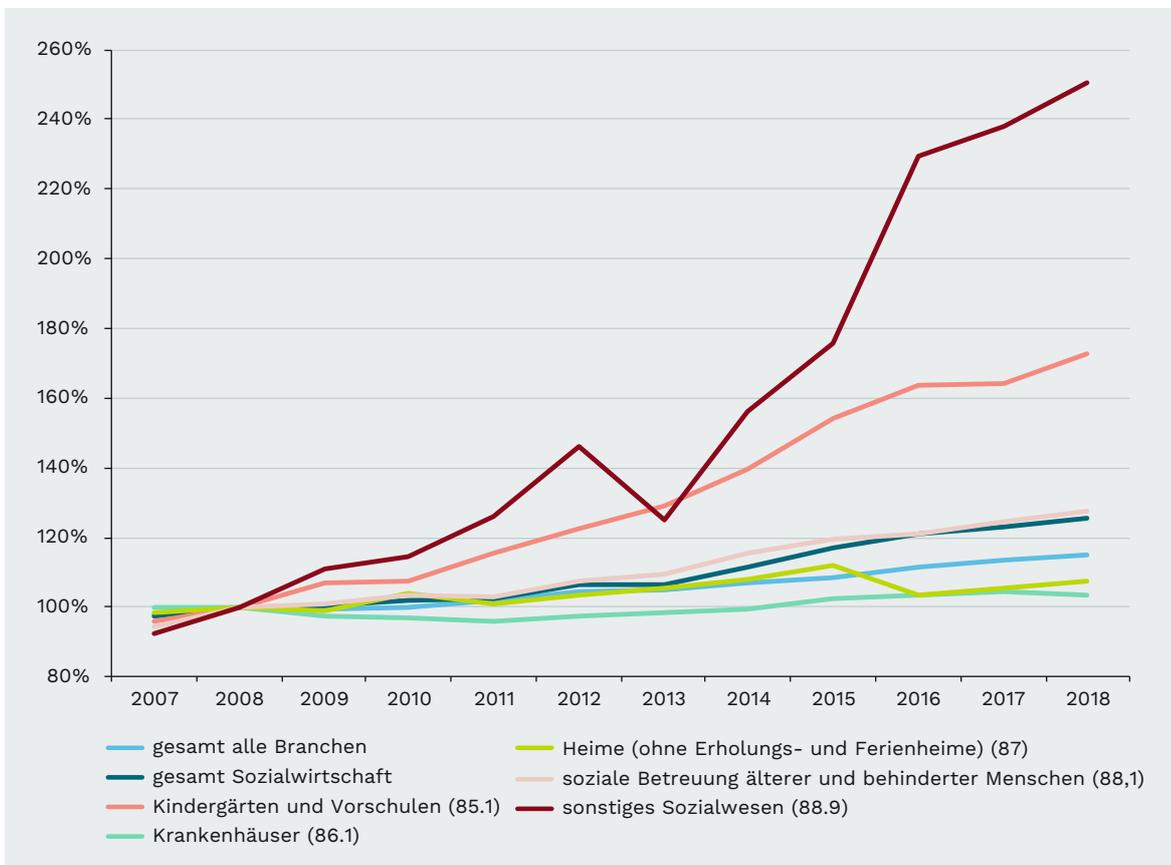


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage der Bundesagentur für Arbeit, Stand 30.06.2018

Abbildung 6 macht dagegen deutlich, dass sich vor allem zwei Bereiche sehr dynamisch entwickelt haben: So stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im sonstigen Sozialwesen im Land Bremen von 2.370 im Juni 2007 auf 6.426 im Juni 2018, in der Kindertagesbetreuung nahm die Beschäftigtenanzahl im gleichen

Betrachtungszeitraum von 3.171 auf 4.799 zu. Der Beschäftigungsanstieg in der Gruppe 88.1 (soziale Betreuung älterer und behinderter Menschen) fällt leicht überdurchschnittlich aus. Dagegen verzeichneten die Krankenhäuser und stationären Heime im Land Bremen ein vergleichsweise unterdurchschnittliches Beschäftigungswachstum.

Abbildung 6:
Beschäftigungswachstum nach Teilbereichen (2008=100 %)



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

Einordnung im Bundesländer- und Städtevergleich

Zur Einordnung der Bremer Ergebnisse zum Beschäftigungswachstum in der Sozialwirtschaft bieten sich Bundesländer- und Großstädtevergleiche an. Aufgrund der oftmals verschiedenen Definitionen und bundeslandspezifischen Operationalisierungen kommen diese jedoch nur sehr selten in Landessozialwirtschaftsberichten vor. So wird lediglich im hessischen Bericht⁶⁰ sowohl der Anteil der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft 2015 als auch das Beschäftigungswachstum zwischen 2009 und 2014 im Bundesländervergleich analysiert. Den Autoren zufolge war der Beschäftigungsanteil im Land Bremen 2015 leicht unterdurchschnittlich, das Beschäftigungswachstum im untersuchten Zeitraum sogar das mit Abstand geringste auf Länderebene. Eine weitere Möglichkeit stellen Vergleiche in den höheren Gliederungsebenen der Wirtschaftszweigklassifikation (zum Beispiel die Abteilung Gesundheitswesen sowie die Abteilungen Heime und Sozialwesen) dar. Diese sind zwar weniger genau, bieten aber dennoch eine grobe Vergleichsmöglichkeit. Für Bremen zeigt sich dabei, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Bereichen Gesundheitswesen sowie Heime und Sozialwesen an allen Beschäftigten im Ländervergleich mit jeweils circa sieben Prozent eher unterdurchschnittlich ausfällt.⁶¹ Die Wachstumsdynamik der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Bereich Heime und Sozialwesen zwischen Juni 2013 und Juni 2018 ist in Bremen im Bundesländervergleich mit einem Anstieg von über 26 Prozent am höchsten.⁶² Das Beschäftigungswachstum im Gesundheitswesen fällt mit etwa acht Prozent dagegen unterdurchschnittlich aus.⁶³ Im Großstädtevergleich (Stand 31.12.2017) ist der Anteil der Beschäftigten in den Bereichen Gesundheitswesen sowie Heime und Sozialwesen an allen Beschäftigten in Essen, Dortmund, Berlin und Duisburg am höchsten.

Bremen erreicht hier durchschnittliche Werte. Beim Anstieg der Beschäftigung in diesen Bereichen zwischen 2012 und 2017 zeigt sich, dass Bremen mit circa 31 Prozent nach Dortmund das zweitgrößte Beschäftigungswachstum in den Wirtschaftsabteilungen Heime und Sozialwesen zu verzeichnen hatte.⁶⁴ Der Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Gesundheitswesen ist im Großstädtevergleich in Bremen mit etwa zehn Prozent dagegen durchschnittlich.⁶⁵ In Ergänzung dazu können die Kinder- und Jugendhilfestatistiken für einen Ländervergleich der Beschäftigungsentwicklung in der Kindertagesbetreuung betrachtet werden.⁶⁶ Hierbei zeigt sich, dass Bremen neben Sachsen-Anhalt das Bundesland ist, in dem die Zahl der Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung zwischen dem 15.03.2008 und 15.03.2018 am geringsten angestiegen ist (+ 40,3 Prozent). Dabei hat die Zahl der Erzieherinnen und Erzieher im Vergleich zum Bundesdurchschnitt leicht überdurchschnittlich zugenommen. Die Zahl der Beschäftigten mit Hochschulabschluss in einer pädagogischen Disziplin ist dagegen den Zahlen nach zurückgegangen, während diese in allen anderen Bundesländern deutlich gestiegen ist. Auch die Zahl der Anerkennungspraktikanten und -praktikantinnen ist in Bremen im Gegensatz zu fast allen anderen Bundesländern seit 2008 gesunken, was auf eine verringerte Ausbildungskapazität hindeutet. Die Anzahl der Sozialassistenten ist in Bremen im Vergleich nur unterdurchschnittlich angestiegen.

60 Vgl. Rada/Stahlmann (2017), S. 21, 25.

61 Mecklenburg-Vorpommern erreicht in beiden Bereichen zusammen mit 18,6 Prozent den höchsten, Hamburg mit lediglich 11,9 Prozent den geringsten Wert.

62 Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erreichen hier mit circa 14 bis 15 Prozent die geringsten Wachstumsraten.

63 Hamburg und Schleswig-Holstein erreichen hier mit circa 13 bis 14 Prozent die höchsten Zuwachsraten.

64 Dortmund erreicht hier einen Wert von 34 Prozent, Leipzig und Essen nur Werte zwischen acht und zehn Prozent.

65 Dresden und Essen erreichen Werte von 16 bis 18 Prozent, Stuttgart, Duisburg und Hannover verzeichneten lediglich ein Beschäftigungswachstum im Gesundheitswesen von drei bis sieben Prozent.

66 Vgl. Statistisches Bundesamt (2008) und (2018b).

3.2 Wertschöpfung in der Sozialwirtschaft

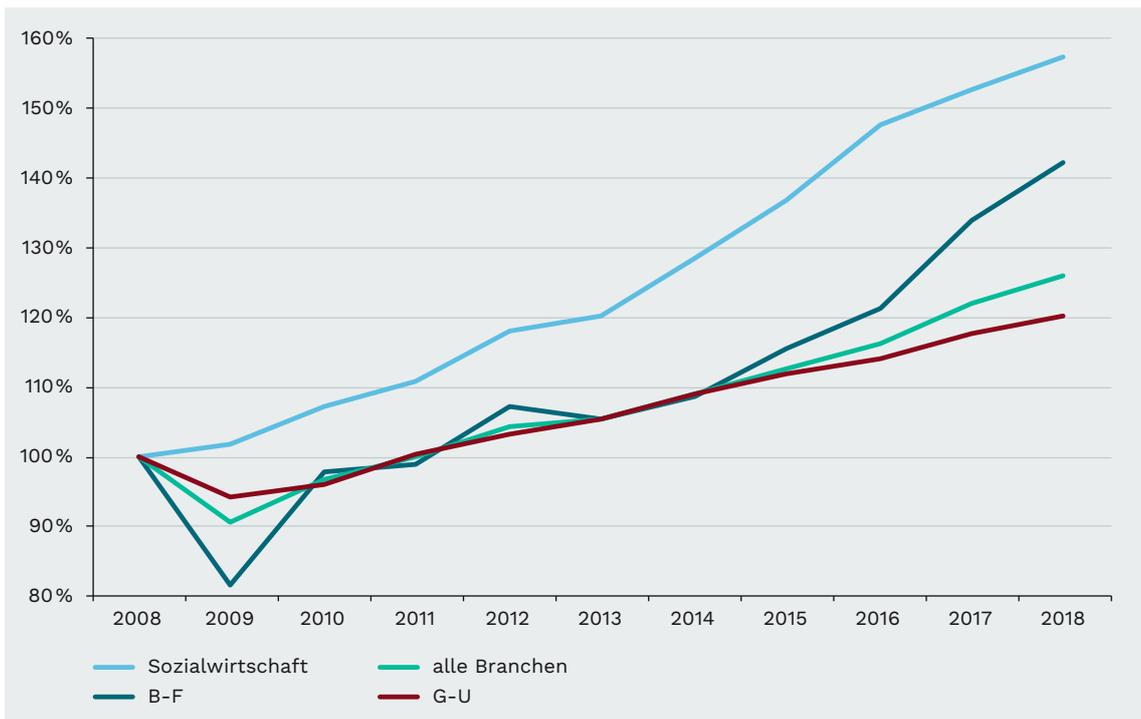
Wertschöpfungsbeitrag der Sozialwirtschaft

Wie in Kapitel 2.3 erläutert wurde, trägt die Sozialwirtschaft durch ihre Personalintensität auch wesentlich zur Wertschöpfung im Land Bremen bei. Da die Investitionen im Dienstleistungsbereich jedoch niedriger ausfallen als beispielsweise im Sekundärsektor, fällt der Wertschöpfungsanteil der Sozialwirtschaft auch geringer aus als der Beschäftigtenanteil dieser Branche. Dennoch zeigt sich in Abbildung 7 der deutlich überdurchschnittliche und

konjunkturunabhängige Anstieg der durch die Sozialwirtschaft generierten Wertschöpfung im Zeitraum von 2008 bis 2018. Dadurch hat sich der Anteil der Sozialwirtschaft an der gesamten Wertschöpfung seit 2008 von circa 6,3 auf etwa acht Prozent erhöht. Das bedeutet, dass anzunehmen ist, dass von 100 Euro im Land Bremen erwirtschafteter Wertschöpfung im Jahr 2018 ungefähr acht Euro in der Sozialwirtschaft umgesetzt wurden. Der Anteil der Sozialwirtschaft an der Wertschöpfung im Dienstleistungssektor ist sogar von 8,6 Prozent im Jahr 2008 auf 11,3 Prozent im Jahr 2018 angestiegen.

Abbildung 7:

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

Einordnung im Bundesländer- und Städtevergleich

Ein exakter Bundesländer- und Großstädtevergleich ist aufgrund der spezifischen beschäftigungsbezogenen Operationalisierung⁶⁷ nicht möglich. Eine Vergleichsdimension bietet allerdings der Abschnitt Q (Gesundheits- und Sozialwesen) der VGR der Länder 2017. So zeigt Abbildung 8 sowohl den Anteil des Abschnitts Q an der Bruttowertschöpfung eines Bundeslands als auch den Wertschöpfungszuwachs im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens von 2010 bis 2015. Hier wird deutlich, dass der Anteil in diesem Bereich in Hinblick auf die Wertschöpfung im Land Bremen fast exakt im Bundesdurchschnitt liegt. Der Wertschöpfungszuwachs im Gesundheits- und Sozialwesen im Land Bremen fiel zwischen 2010 und 2015 jedoch eher unterdurchschnittlich aus.

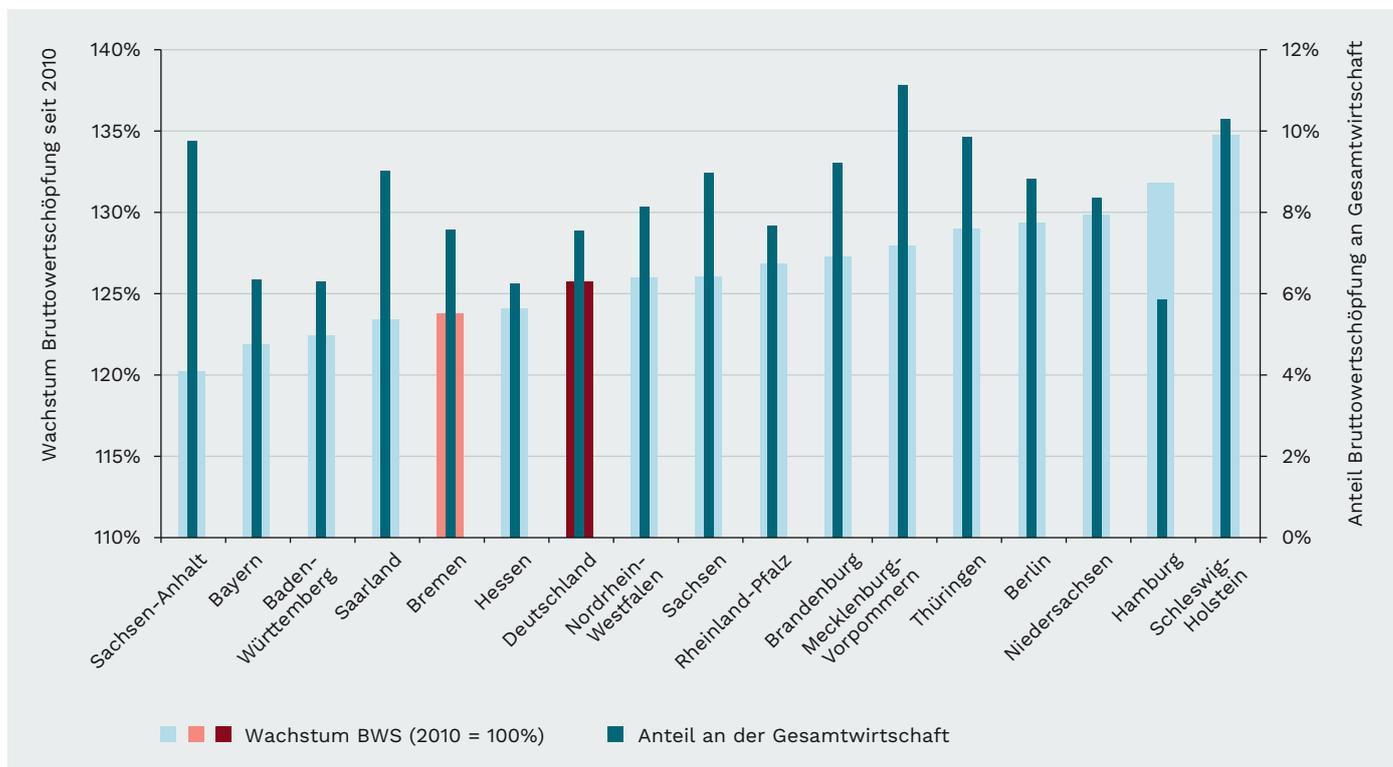
3.3 Regionalwirtschaftliche Effekte

Dieser Abschnitt untersucht die regionalökonomische Bedeutung der Sozialwirtschaft anhand aufwandsbezogener Kennzahlen.

Wertschöpfungs-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte

Dem Statistischen Bundesamt zufolge spiegelt die Bruttowertschöpfung den im Produktionsprozess geschaffenen Mehrwert einer Branche wider, da sich der jeweilige Betrag aus dem Wert aller Waren und Dienstleistungen eines Jahres abzüglich der Vorleistungen ergibt. Die Bruttowertschöpfung dient somit als Indikator für das in einem Wirtschaftszweig generierte Arbeits- und Kapitaleinkommen.⁶⁸

Abbildung 8:
Wertschöpfung im Gesundheits- und Sozialwesen im Bundesländervergleich in jeweiligen Preisen (2010=100 %)



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

67 Siehe Kapitel 2.3.

68 Vgl. Pavel (2013), S. 18.

Die in Tabelle 5 dargestellten Bruttowertschöpfungseffekte werden durch die Ausgaben des Landes Bremen und seiner verschiedenen Träger für Personal-, Sach- und Investitionsmittel sowie durch die Wiederverausgabung von Einkommen ausgelöst. Die direkte Bruttowertschöpfung von etwa 1,5 Milliarden Euro jährlich wird primär durch die Finanzierung von Beschäftigung generiert und umfasst alle Arbeits- und Kapitaleinkommen, die direkt dem Wirtschaftssektor zuzuordnen sind.⁶⁹

Da die Sozialwirtschaft eng mit anderen Branchen verzweigt ist, sind auch die Einkommen von Zulieferern oder externen Dienstleistern sowie deren Angestellten an die Entwicklung der

Sozialwirtschaft gebunden. Diesem Fakt tragen die indirekten Bruttowertschöpfungseffekte Rechnung, die sich aus den Ausgaben für Investitionen und Sachmittel ergeben. Sie bewegen sich zwischen 168 und 541 Millionen Euro und weisen somit eine Verdreifachung über den Zeitraum 2008 bis 2017 auf. Des Weiteren gelangt ein Teil der direkten und indirekten Kapital- und Arbeitseinkommen durch Konsumausgaben wieder in den Bremer Wirtschaftskreislauf und bewirkt dort die Schaffung weiterer Einkommen. Dieser Prozess wird als induzierte Wertschöpfung bezeichnet und lässt sich, je nach Annahme über den Regionalmultiplikator, auf etwa 383 bis 766 Millionen Euro jährlich beziffern.

Tabelle 5:
Wertschöpfungseffekte der Sozialwirtschaft

	direkt	indirekt	induziert		gesamt	
			20 %	40 %	20 %	40 %
	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)
2008	1.401.919.701	167.536.479	313.891.236	627.782.472	1.883.347.416	2.197.238.652
2009	1.410.075.817	189.586.252	319.932.414	639.864.828	1.919.594.483	2.239.526.896
2010	1.468.342.862	215.463.842	336.761.341	673.522.682	2.020.568.045	2.357.329.385
2011	1.434.317.916	304.262.286	347.716.040	695.432.081	2.086.296.242	2.434.012.283
2012	1.514.322.130	335.796.694	370.023.765	740.047.530	2.220.142.589	2.590.166.354
2013	1.522.490.040	364.300.935	377.358.195	754.716.390	2.264.149.170	2.641.507.365
2014	1.560.764.103	457.732.486	403.699.318	807.398.635	2.422.195.906	2.825.895.224
2015	1.675.574.451	471.415.413	429.397.973	858.795.946	2.576.387.837	3.005.785.810
2016	1.793.839.349	452.557.696	449.279.409	898.558.818	2.695.676.453	3.144.955.862
2017	1.861.756.771	540.947.885	480.540.931	961.081.862	2.883.245.587	3.363.786.518
Ø	1.564.340.314	349.959.997	382.860.062	765.720.124	2.297.160.373	2.680.020.435

Quelle: Eigene Berechnung (iaw 2019)

⁶⁹ Die Summe des direkten und indirekten Bruttowertschöpfungseffekts entspricht dem Wert der Bruttowertschöpfung in aktuellen Preisen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Der direkte Bruttowertschöpfungseffekt wurde ermittelt, indem mittels der geschätzten Vollzeitäquivalente und dem Bruttoeinkommen die Ausgaben für Personal berechnet wurden. Anhand der Differenz aus Bruttowertschöpfung und Personalmitteln lassen sich die Ausgaben für Sach- und Investitionsmittel bemessen, die in Form der indirekten Bruttowertschöpfungseffekte auf die Bremer Wirtschaft wirken.

Wie Tabelle 5 zu entnehmen ist, beläuft sich der summierte Bruttowertschöpfungseffekt auf durchschnittlich 2,3 bis 2,7 Milliarden Euro jährlich. Dies entspricht einem Anteil von 7,8 bis 9,1 Prozent am Bremer Bruttoinlandsprodukt (vergleiche Tabelle 8). Unabhängig von der entgeltlich produzierten Wertschöpfung ist die Branche durch einen hohen Anteil ehrenamtlicher Arbeit sowie Haus- und Familienarbeit gekennzeichnet. Der Anteil dieser an der Gesamtwertschöpfung im Land Bremen lässt sich kaum quantifizieren und bleibt deshalb in dieser Analyse unberücksichtigt.⁷⁰

Neben der Bruttowertschöpfung stellen Arbeitsmarktkennzahlen wichtige Indikatoren zur Ermittlung der ökonomischen Bedeutung einer Branche dar. Neben der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Sozialwirtschaft⁷¹, sind zur Ermittlung der Beschäftigungseffekte, die in Vollzeitäquivalenten gemessen werden, die Teilzeitquoten der Branche zu beachten. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist in der Sozialwirtschaft überdurchschnittlich hoch.⁷² Zudem liegt die Teilzeitquote weiblicher Fachkräfte deutlich über der ihrer männlichen Kollegen.⁷³

Tabelle 6:
Beschäftigungseffekte der Sozialwirtschaft

	direkt			indirekt	induziert		gesamt	
	P	Q	P und Q		20 %	40 %	20 %	40 %
	(in VZÄ)			(in VZÄ)				
2008	2.545	22.858	25.403	2.672	5.006	10.012	33.081	38.087
2009	2.698	22.827	25.526	3.151	5.318	10.635	33.994	39.312
2010	2.672	23.198	25.870	3.426	5.354	10.708	34.650	40.004
2011	2.776	22.911	25.687	4.680	5.348	10.696	35.715	41.063
2012	2.857	23.577	26.434	5.121	5.642	11.285	37.197	42.839
2013	2.945	23.342	26.287	5.455	5.650	11.301	37.393	43.043
2014	3.083	24.229	27.312	6.647	5.862	11.724	39.821	45.683
2015	3.247	25.201	28.448	6.660	6.066	12.132	41.174	47.240
2016	3.378	25.897	29.275	6.251	6.205	12.411	41.731	47.936
2017	3.405	26.458	29.863	7.307	6.491	12.982	43.661	50.152
Ø	2.961	24.050	27.010	5.137	5.694	11.389	37.842	43.536

P = Erziehung und Unterricht;

Q = Gesundheits- und Sozialwesen

VZÄ = Vollzeitäquivalent;

Quelle: Eigene Berechnung (iaw 2019)

⁷⁰ Pavel (2013) führt an, dass unentgeltlich produzierte Wertschöpfung mittels des Opportunitätskosten- oder Substitutionskostenansatzes ermittelt werden kann. Diese Ansätze sind jedoch nicht unumstritten, da sie mit einer hohen Irrtumswahrscheinlichkeit verbunden sind.

⁷¹ Siehe Abbildung 2.

⁷² Siehe Abbildung 13.

⁷³ Vgl. Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2009), S. 290 ff.

Aus den Teilzeitquoten und der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lassen sich die direkten Beschäftigungseffekte der Sozialwirtschaft schätzen, die in Tabelle 6 dargestellt sind. Äquivalent dazu ergeben sich mittels der Bruttodurchschnittsgehälter die in Tabelle 7 gegebenen direkten Einkommenseffekte. Im Zeitraum 2008 bis 2017 wurden durchschnittlich 27.010 Vollzeitstellen pro Jahr finanziert, durch die Arbeitseinkommen in Höhe von 1,25 Milliarden Euro generiert wurden.⁷⁴ Hiervon stehen etwa zwei Drittel den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als Nettoeinkommen und somit zu Konsumzwecken zur Verfügung.

Die indirekten Beschäftigungseffekte umfassen beispielsweise Stellen im Transportwesen, bei Reinigungsunternehmen, in der Pharmaindustrie oder auch bei Produzenten und Vertreibern von Spielwaren.⁷⁵ Diese Stellen werden über die Ausgaben für Sachmittel und Investitionen indirekt finanziert und

mittels der Arbeitsproduktivität, also der branchenübergreifenden Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen, ermittelt. Im Schnitt übersetzen sich diese Gelder in jährlich 5.137 Vollzeitstellen, die mit einem Bruttoeinkommen von rund 244 Millionen Euro verbunden sind.

Durch Wiederverausgabung des direkt und indirekt geschaffenen Einkommens werden jährlich induzierte Beschäftigungseffekte von durchschnittlich 5.694 bis 11.389 Vollzeitäquivalenten und induzierte Einkommenseffekte im Rahmen von 267 bis 534 Millionen Euro geschaffen. Der summierte Beschäftigungseffekt steigt im Betrachtungszeitraum um etwa ein Drittel an und bewegt sich durchschnittlich zwischen 37.842 und 43.536 Vollzeitäquivalenten. Aufgrund der hohen Teilzeitquote der Branche ist jedoch anzunehmen, dass die tatsächliche Anzahl an Arbeitsplätzen deutlich höher liegt.

Tabelle 7:
Einkommenseffekte der Sozialwirtschaft

	direkt	indirekt	induziert		gesamt	
			20 %	40 %	20 %	40 %
	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)
2008	1.121.535.760	115.861.006	217.073.646	434.147.293	1.454.470.413	1.671.544.059
2009	1.128.060.653	136.638.229	230.581.058	461.162.115	1.495.279.940	1.725.860.998
2010	1.174.674.290	151.521.458	236.821.960	473.643.919	1.563.017.707	1.799.839.667
2011	1.147.454.333	213.074.858	243.505.519	487.011.038	1.604.034.710	1.847.540.229
2012	1.211.457.704	236.457.650	260.559.295	521.118.589	1.708.474.648	1.969.033.943
2013	1.217.992.032	256.806.412	266.010.857	532.021.715	1.740.809.302	2.006.820.159
2014	1.248.611.282	317.360.570	279.897.646	559.795.293	1.845.869.498	2.125.767.145
2015	1.340.459.561	325.209.839	296.223.759	592.447.517	1.961.893.158	2.258.116.917
2016	1.435.071.479	309.549.664	307.307.314	614.614.628	2.051.928.457	2.359.235.771
2017	1.489.405.417	375.701.283	333.747.205	667.494.409	2.198.853.905	2.532.601.110
Ø	1.251.472.251	243.818.097	267.172.826	534.345.652	1.762.463.174	2.029.636.000

Quelle: Eigene Berechnung (iaw 2019)

⁷⁴ Der direkte Einkommenseffekt weicht vom direkten Bruttowertschöpfungseffekt ab, da nur etwa drei Viertel der Personalmittel auf das Bruttoeinkommen entfallen (vergleiche zum Beispiel Personalmittelsätze der DFG). Weitere Arbeitgeberausgaben umfassen unter anderem die Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung.

⁷⁵ Vgl. Ehrlich et al. (2012) und Schneider (2008).

In der Literatur wird darauf verwiesen, dass die ökonomische Bedeutung der Sozialwirtschaft mit dem betrachteten Zeithorizont variiert.⁷⁶ So zeigen vornehmlich Investitionen im Bereich der Förderung von Kindern und Jugendlichen auf lange Sicht einen positiven Effekt auf Wachstum und Beschäftigung. Ferner wird argumentiert, dass sich für Frauen mit Kindern eine Berufstätigkeit häufig nur dann realisieren lässt, wenn eine entsprechende soziale Infrastruktur besteht. In diesem Kontext wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung der Arbeitstätigkeit nur dann tatsächlich umgesetzt wird, wenn Arbeitskräftebedarf am Bremer Arbeitsmarkt besteht. Das Beispiel verdeutlicht, dass die Wirkung der Bereitstellung und Finanzierung von Sozialleistungen auf die Bremer Wirtschaft und den hiesigen Beschäftigungsstand von vielen Komponenten abhängt.

Tabelle 8 fasst noch einmal wichtige Kennzahlen in Bezug auf die geschätzten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte zusammen. So ergibt sich beispielsweise, dass durch die Folgewirkungen jeder direkt geschaffenen Vollzeitstelle in der Sozialwirtschaft eine weitere Halbtagsstelle in einer anderen Branche Bremens geschaffen werden kann. Setzt man die Bruttowertschöpfungseffekte ins Verhältnis zu den Personalkosten, so zeigt sich, dass durch jeden Euro, der für die Schaffung von Beschäftigung in der Sozialwirtschaft verausgabt wird, etwa 46 bis 71 Cent an indirekter und induzierter Wertschöpfung generiert werden. Bei einer optimistischen Schätzung belaufen sich die Bruttowertschöpfungseffekte im Jahr 2017 auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts des Landes Bremen, ein Wert, der im Zeitraum der vergangenen zehn Jahre um zwei Prozentpunkte gestiegen ist.

Tabelle 8:
Regionalökonomische Effekte

	Arbeitsplätze (indirekt und induziert) je direkt beschäftigter Person		Bruttowertschöpfung (indirekt und induziert) je Euro Personalkosten		Bruttowertschöpfung (gesamt) anteilig am BIP in Bremen	
	(in %)	(in %)	(in %)	(in %)	(in %)	(in %)
2008	30,23	49,93	34,34	56,73	6,81	7,95
2009	33,18	54,01	36,13	58,82	7,63	8,90
2010	33,94	54,63	37,61	60,54	7,56	8,82
2011	39,04	59,86	45,46	69,70	7,54	8,80
2012	40,72	62,06	46,61	71,04	7,69	8,97
2013	42,25	63,74	48,71	73,50	7,76	9,06
2014	45,80	67,26	55,19	81,06	8,05	9,40
2015	44,73	66,06	53,76	79,39	8,27	9,65
2016	42,55	63,75	50,27	75,32	8,41	9,81
2017	46,20	67,94	54,87	80,68	8,57	9,99
Ø	39,86	60,92	46,30	70,68	7,83	9,13

Quelle: Eigene Berechnung (iaw 2019)

⁷⁶ Vgl. Schneider (2008), S. 54 ff.

Fiskalische Effekte

Die Sozialleistungsquote, die die Sozialleistungen ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt setzt, beträgt in Deutschland etwa ein Drittel. Sozialausgaben stellen damit einen der wichtigsten Punkte auf der Ausgabenseite des staatlichen Haushalts dar. Häufig wird darauf verwiesen, dass ein Großteil der Kosten kurzfristig kaum beeinflussbar ist, da ein unvermittelter Abbau sozialer Leistungen aus verschiedenen Gründen schwer durchsetzbar wäre.⁷⁷ Des Weiteren erweist sich die Abgrenzung der Kosten für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten in der Finanzierung des Sozialwesens als schwierig. In einer Studie aus dem Jahr 2008 wurde ermittelt, dass 64 Prozent der Kosten vom Land Bremen sowie von den zwei Gemeinden getragen werden, weitere 25 Prozent der Finanzierungsleistung durch den Bund und die Sozialversicherung erbracht werden und die verbleibenden elf Prozent der Kosten auf Privatpersonen entfallen.⁷⁸

Die Sozialwirtschaft ist jedoch nicht nur Kostenversucher, sondern schafft ebenso Beschäftigung und Einkommen, mit denen wiederum Steuereinnahmen verbunden sind. Wie in jeder anderen Branche erhebt der Staat auch in der Sozialwirtschaft direkte und indirekte Steuern auf die generierten Arbeits- und Kapitaleinkommen, deren Höhe sich am Wert des Bruttowertschöpfungseffekts bemisst. Die Steuereinnahmen verteilen sich je nach Steuerart unterschiedlich auf Bund, Länder und Gemeinden; so stehen den Ländern etwa 42 Prozent der Lohnsteuer, 44 Prozent der Umsatzsteuer und 50 Prozent der Körperschaftsteuer zu.⁷⁹ Über den Länderfinanzausgleich (LFA) kommt es zu weiteren Umverteilungsprozessen, wobei in Bezug auf die Einnahmen des Landes Bremen die Einwohnerwertung eine entscheidende Rolle spielt.

Unter Verwendung der Steuerquote, die das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt setzt, lässt sich eine erste Hochrechnung der Steuereinnahmen des Landes Bremen aufstellen. Folgt man den Berechnungen für das Bundesland Bremen, für das eine Steuerquote von 15 Prozent ermittelt wurde,⁸⁰ ergibt sich ein Wert von bis zu 442 Millionen Euro. Hier finden jedoch weder die Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden noch die Wirkungen des LFA Berücksichtigung.

Eine genauere Schätzung wird durch Bekanntmachungen der Senatorin für Finanzen ermöglicht, anhand derer sich die Gewinne pro Arbeitsplatz und pro Einwohnerin und Einwohner jeweils vor und nach dem LFA ablesen lassen.⁸¹ Zur Ermittlung der Steuereinnahmen muss zunächst geschätzt werden, wie viele der Bremer Erwerbstätigen im Umland wohnen und wie hoch die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen ist. Wird eine Pendlerquote von 36,3 Prozent sowie ein Mantelfaktor von zwei unterstellt, ergeben sich die in Tabelle 9 dargestellten Steuereinnahmen des Landes Bremen.⁸² Aus den Beschäftigungszahlen der Sozialwirtschaft lassen sich Steuereinnahmen in Höhe von 233 bis 268 Millionen Euro ableiten. Da keine ausreichenden Zahlen zu den staatlichen Ausgaben im Bereich der Sozialwirtschaft vorliegen, lässt sich das Refinanzierungspotenzial der Branche nicht ohne Weiteres ermitteln.

77 Vgl. Schneider (2008), S. 72.

78 Vgl. Schneider (2008), S. 70.

79 Vgl. Bundesministerium für Finanzen (2017).

80 Vgl. Heinemann (2011).

81 Vgl. Die Senatorin für Finanzen (2017).

82 Der Mantelfaktor lässt sich über das Verhältnis von Erwerbstätigen und Gesamtbevölkerung ermitteln. Die Pendlerquote ergibt sich aus der Relation von Erwerbstätigen mit Arbeitsplatz und Wohnsitz im Land Bremen und der Zahl der Erwerbstätigen in Bremen. Die Prozentzahl der Pendlerquote wurde der Studie von Willms (2013) entnommen.

Tabelle 9:
Fiskalische Effekte der Sozialwirtschaft

	nach LFA (Arbeitsplatz)		nach LFA (Einwohner)		gesamt	
	20 %	40 %	20 %	40 %	20 %	40 %
	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)	(in Euro)
2008	19.934.529	22.951.203	160.066.264	184.288.943	180.000.793	207.240.147
2009	19.857.032	22.963.186	157.556.992	182.202.992	177.414.024	205.166.178
2010	20.593.001	23.775.047	153.045.946	176.694.722	173.638.947	200.469.769
2011	20.043.202	23.044.620	174.314.432	200.417.571	194.357.634	223.462.191
2012	22.770.373	26.224.468	197.516.990	227.478.837	220.287.363	253.703.305
2013	22.890.264	26.349.214	198.556.965	228.560.920	221.447.230	254.910.133
2014	25.011.020	28.692.899	232.861.217	267.140.780	257.872.237	295.833.678
2015	28.037.363	32.168.063	250.106.919	286.954.770	278.144.283	319.122.833
2016	28.868.497	33.161.243	265.611.441	305.107.868	294.479.939	338.269.112
2017	34.097.262	39.166.478	296.306.878	340.358.614	330.404.140	379.525.092
Ø	24.210.254	27.849.642	208.594.404	239.920.602	232.804.659	267.770.244

Quelle: Eigene Berechnung (iaw 2019)

4 Entwicklungstrends in der Bremer Sozialwirtschaft

4.1 Angebots- und Trägerstrukturen im Überblick

Kennzahlen zur Angebotsentwicklung

Über die Angebotsstrukturen (insbesondere Einrichtungs- und Platzzahlen) in zahlreichen Teilbereichen der Sozialwirtschaft liegen Angaben des Statistischen Landesamts Bremen in Zeitreihen – leider in sehr unterschiedlicher Aktualität – vor.

(1) Tageseinrichtungen für Kinder

Wie Tabelle 10 darstellt, hat sich der Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder zwischen 2008 und 2018 sehr dynamisch entwickelt. Sowohl die Anzahl der Einrichtungen als auch die Zahl der betreuten Kinder im Alter zwischen null und sechs Jahren hat sich deutlich erhöht. Dabei fällt der Anstieg der Platzzahlen zwischen 2013 und 2018 höher aus als zwischen 2008 und 2013. Die Zahl der in Horten betreuten 6- bis 14-Jährigen hat sich im Betrachtungszeitraum in der Stadt Bremen leicht reduziert. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass zwischen 2006 und 2016 die Zahl der Ganztagsgrundschulen im Land Bremen von 17 auf 52 angestiegen ist.⁸³ Den Zahlen der Autorengruppe Bildungsberichterstattung zufolge waren so im Schuljahr 2016/2017 circa 53 Prozent der Grundschülerinnen und Grundschüler im Land Bremen in einem Hort- oder Ganztagsschulangebot.⁸⁴

⁸³ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), Tab. D3-3web.

⁸⁴ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), S. 98.

Tabelle 10:**Kennzahlen zum Bereich Tageseinrichtungen für Kinder**

Kennzahl	2008	2013	2018	2008-2018
Kindertageseinrichtungen in Bremen	371	379	397	+26
Zahl der betreuten Kinder im Alter 0 bis 3 Jahren	1.864	3.285	5.094	+3.230
Zahl der betreuten Kinder im Alter 3 bis 6 Jahren	11.327	12.237	13.461	+2.134
Zahl der betreuten Kinder im Alter 6 bis 14 Jahren	5.414	5.155	5.056	-358
Anteil Kinder mit Migrationshintergrund	37,7 %	42,7 %	47,0 %	+24,7 %
Kindertageseinrichtungen in Bremerhaven	45	51	54	+9
Zahl der betreuten Kinder im Alter 0 bis 3 Jahren	202	491	689	+487
Zahl der betreuten Kinder im Alter 3 bis 6 Jahren	2.238	2.361	2.678	+440
Zahl der betreuten Kinder im Alter 6 bis 14 Jahren	989	911	1.015	+26
Anteil Kinder mit Migrationshintergrund	37,2 %	42,1 %	45,7 %	+22,8 %

Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2019, Stand jeweils 01. März

Hinsichtlich qualitativer Merkmale der Kindertagesbetreuung in Bremen gibt es auf Basis verschiedener Untersuchungen unterschiedliche Anmerkungen: So bescheinigt der Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme der Bertelsmann Stiftung dem Land Bremen einerseits neben Baden-Württemberg stets die besten Personalschlüssel im Ländervergleich.⁸⁵ Andererseits liegen sowohl Bremen als auch Bremerhaven mit einer Ganztagsbetreuungsquote von 38 (Bremen) bis 41 Prozent (Bremerhaven) bei den Drei- bis Sechsjährigen im Großstädtevergleich jeweils in der Schlussgruppe.⁸⁶ Ferner wurde in sozialräumlichen Analysen wiederholt die ungleiche Verteilung von Betreuungsplätzen zwischen wohlhabenden und sozial benachteiligten Stadtteilen kritisiert.⁸⁷

(2) Einrichtungen der Jugendhilfe (ohne Tageseinrichtungen für Kinder)

Tabelle 11 stellt Kennzahlen zur Jugendhilfe (ohne Tageseinrichtungen für Kinder) dar. Dabei zeigt sich, dass auch dieser Bereich zwischen 2006 und 2014 sowohl in Hinblick auf die Zahl der Einrichtungen als auch hinsichtlich der Platzzahlen deutlich gewachsen ist. Das gilt jedoch vor allem für die stadtbremische Jugendhilfe und weniger für Bremerhaven. Zudem zeigt sich eine inhaltliche Verschiebung in der Weise, dass sich die Zahl der Einrichtungen der Jugendarbeit verringert hat, während die Kapazitäten im Bereich der Hilfen zur Erziehung oder sonstigen teilstationären oder stationären Jugendhilfe teilweise deutlich zugenommen haben.

⁸⁵ Vgl. Bock-Famulla/Strunz/Löhle (2017).

⁸⁶ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018).

⁸⁷ Vgl. Prigge/Böhme (2014), S. 80; Böhme/Chojnowski/Warsewa (2018), S. 74.

Tabelle 11:
Kennzahlen zum Bereich Jugendhilfe

	2006	2010	2014	2006-2014
Einrichtungen der Jugendhilfe in Bremen	179	220	296	+117
darunter Einrichtungen der Jugendarbeit	90	103	85	-5
darunter Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen	65	80	104	+39
verfügbare Plätze in Bremen	999	1.183	2.538	+1.539
darunter Plätze für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen	710	696	1.020	+310
Einrichtungen der Jugendhilfe in Bremerhaven	38	35	56	+18
darunter Einrichtungen der Jugendarbeit	16	17	12	-4
darunter Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen	11	7	10	-1
verfügbare Plätze in Bremerhaven	322	280	383	+61
darunter Plätze für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen	159	125	174	+15

Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2019, Stand jeweils 31. Dezember

(3) Krankenhäuser sowie Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen

Wie die vergleichsweise moderate Beschäftigtenentwicklung im Krankenhauswesen bereits vermuten lässt, so zeigen auch die entsprechenden Kennzahlen zu den Angebotsstrukturen keine Wachstumsdynamik. Im Gegenteil, die Zahl der Krankenhäuser im Land Bremen ist zwar konstant, die Anzahl der Krankenhausbetten hat sich jedoch sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven zwischen 2007 und 2015 verringert (siehe Tabelle 12). Rückgänge zeigen sich dabei insbesondere in den Bereichen Chirurgie, Innere Medizin, Kinderheilkunde, HNO und

Augenheilkunde sowie in Bremerhaven zusätzlich noch in den Fachbereichen Frauenheilkunde und Geburtshilfe sowie Neurologie. Ein Anstieg der Krankenhausbetten ist vor allem bei psychiatrischen Fachabteilungen und dem Bereich der Haut- und Geschlechtskrankheiten sowie in Bremen zusätzlich in der Geriatrie, Urologie und Neurologie feststellbar. Allerdings stiegen im Zeitraum 2006 bis 2014 die Anzahl der sowie die Plätze in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen in der Stadt Bremen leicht an (siehe Tabelle 12). Die Zuwächse erfolgten in den Teilbereichen Geriatrie, Orthopädie, Neurologie, Innere Medizin sowie Psychiatrie und Psychotherapie.

Tabelle 12:
Kennzahlen zum Bereich Gesundheitshilfe

Kennzahl	2007	2011	2015	2007-2015
Krankenhäuser in Bremen	10	10	10	0
Krankenhausbetten in Bremen	4.218	4.003	4.043	-175
Krankenhäuser in Bremerhaven	4	4	4	0
Krankenhausbetten in Bremerhaven	1.216	1.131	1.031	-185
Kennzahl	2006	2010	2014	2006-2014
Vorsorge-/Rehabilitationseinrichtungen in Bremen	1	1	3	+2
Vorsorge-/Rehabilitationsbetten in Bremen	90	90	384	+294
Vorsorge-/Rehabilitationseinrichtungen in Bremerhaven	0	0	0	0
Vorsorge-/Rehabilitationsbetten in Bremerhaven	0	0	0	0

Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2019, Stand jeweils Jahresdurchschnitt

(4) Ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen

Auch für den Altenpflegebereich existiert eine Einrichtungs- und Platzstatistik. Wie Tabelle 13 darstellt, hat sich zwischen 2007 und 2015 die Zahl der Pflegeheime im Land Bremen um 12 erhöht (darunter allein 10 in der Stadt Bremen). Die verfügbare Platzanzahl in der stationären Pflege ist dadurch um mehr als 1.000 Plätze im Land Bremen angewachsen. Die Zahl der ambulanten Pflegedienste stagniert im Betrachtungszeitraum, einem leichten Anstieg in Bremen steht ein minimaler Rückgang in Bremerhaven gegenüber. Darüber hinaus existieren drei Pflegestützpunkte als unabhängige Beratungsstellen.

Tabelle 13:
Kennzahlen zum Bereich Altenpflege

Kennzahl	2007	2011	2015	2007-2015
ambulante Pflegedienste in Bremen	89	86	91	+2
Pflegeheime in Bremen	79	87	89	+10
verfügbare Plätze in Pflegeheimen in Bremen	5.626	6.214	6.447	+821
ambulante Pflegedienste in Bremerhaven	24	23	21	-3
Pflegeheime in Bremerhaven	11	12	13	+2
verfügbare Plätze in Pflegeheimen in Bremerhaven	865	1.105	1.124	+259

Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2019, Stand jeweils 15. Dezember

Trägerlandschaft der Sozialwirtschaft in Bremen

Unternehmen der Sozialwirtschaft können öffentlich, gemeinnützig und privat organisiert sein. Unter der öffentlichen Trägerschaft werden in Bremen im Sozialbereich zwei Eigenbetriebe geführt („Werkstatt Bremen Martinshof“ sowie „KiTa Bremen“). Die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege spielen die wichtigste Rolle bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen, in der stationären Langzeitpflege, der Kindertagesbetreuung und der Behindertenhilfe stellen sie die dominante Trägerform der Sozialwirtschaft in Bremen

dar.⁸⁸ So entfallen nach einer Berechnung des Paritätischen Wohlfahrtsverbands aus dem Jahr 2013 etwa drei Viertel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Sozialwirtschaft auf die Freie Wohlfahrtspflege.⁸⁹ Private Anbieter haben in Bremen vor allem in der Altenpflege eine größere – im Bundesvergleich aber allenfalls durchschnittliche – Bedeutung. So weist die Bundespflegestatistik zum 31.12.2017 einen Anteil von Einrichtungen in privater Trägerschaft im Land Bremen bei der ambulanten Pflege von 65 Prozent (Bundesmittel: 66 Prozent) und bei der stationären Pflege von circa 38 Prozent (Bundesmittel: 43 Prozent) aus.

⁸⁸ Vgl. Schneider (2008), S. 38.

⁸⁹ Vgl. Paritätischer Bremen (2013), S. 10.

Nachfolgend sollen Kurzporträts wichtige Kennziffern sowie die Besonderheiten und Entwicklungen der wichtigsten Verbände und Träger im Land Bremen illustrieren:

Der PARITÄTISCHE Bremen

Der PARITÄTISCHE Bremen ist ein Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege und Dachverband für rund 200 rechtlich selbstständige Mitgliedsorganisationen, die mit ihren im Jahr 2018 fast 17.000 Beschäftigten soziale Arbeit in Bremen und Bremerhaven leisten. Dazu gehören zum Beispiel Altenhilfeträger wie die Bremer Heimstiftung oder der Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Bremen e. V., Eingliederungshilfeträger wie der Martinsclub e. V. oder die Bremer Werkgemeinschaft GmbH, Jugendhilfeträger wie die Hans-Wendt-Stiftung oder das SOS Kinderdorf e. V. und auch zahlreiche Elternvereine der Kindertagesbetreuung. Der PARITÄTISCHE Bremen tritt dabei zum Teil auch als Gesellschafter auf (zum Beispiel Paritätische Pflegedienste GmbH). Zum Angebotsportfolio der Mitgliedsorganisationen gehören Wohnangebote für ältere und behinderte Menschen, Kindertageseinrichtungen, Erziehungshilfen, Selbsthilfegruppen, Pflege- und Betreuungsdienste, Angebote für straffällige und wohnungslose Menschen und vieles andere mehr.

Diakonisches Werk Bremen e. V.

Das Diakonische Werk Bremen e. V. der Bremischen Evangelischen Kirche ist ein im Bundesland Bremen anerkannter Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege. Es organisiert und vertritt die Interessen seiner mehr als 40 selbstständigen Mitglieder, die auf allen Feldern der sozialen Arbeit tätig sind. Zu den Mitgliedsorganisationen gehören der Kreisverband des Diakonischen Werks Bremerhaven e. V., der Verein für Innere Mission in Bremen, die Stiftung Friedehorst, die St. Petri Kinder- und Jugendhilfe, die Johanniter-Unfall-Hilfe e. V., die Bremische Evangelische Kirche sowie die Evangelische Diakonie-Krankenhaus gGmbH DIAKO. Damit werden durch die Mitglieder praktisch sämtliche Teilbereiche der Sozialwirtschaft abgebildet (unter anderem Kindertagesbetreuung, Kinder- und Jugendhilfen, Gesundheitshilfe, Altenhilfe, Migrations- und Flüchtlingshilfe, Behindertenhilfe). Der Landesverband ist dabei mit wenigen Ausnahmen (zum Beispiel Freiwilligendienste) fast vollständig vom operativen Geschäft getrennt. In den Mitgliedseinrichtungen der Diakonie Bremen sind 2018 etwa 4.200 Hauptamtliche beschäftigt.

Arbeiterwohlfahrt Landesverband Bremen e. V.

Die Arbeiterwohlfahrt Landesverband Bremen e. V. ist ein anerkannter Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege. Sie versteht sich als anwaltliche Vertretung der beiden Kreisverbände im Land Bremen sowie weiterer korporativer Mitglieder wie beispielsweise die Na Kita gGmbH, den Jugendbildungsstättenträger LidiceHaus gGmbH, das Berufsbildungswerk sowie den Verein Aktive Menschen Bremen und das Bürger- und Sozialzentrum Huchting e. V. Nach einer Insolvenz des Kreisverbands der AWO Bremen im Jahr 2011 hat sich die Arbeiterwohlfahrt organisatorisch als Unternehmensgruppe neu aufgestellt. So wurde das operative Geschäft in eine hundertprozentige Tochtergesellschaft („AWOIntegra gGmbH“) ausgegliedert. Diese wiederum hält vier hundertprozentige Tochtergesellschaften („AWO Soziale Dienste gGmbH“, „AWOPflege gGmbH“, „AWOAmbulant gGmbH“ sowie die alpha Immobilien GmbH). Die AWO Soziale Dienste gGmbH hat mit der AWO Kita gGmbH und der alpha Beteiligungen GmbH zwei hundertprozentige Tochtergesellschaften. Der Kreisverband der AWO in Bremerhaven hat bereits Ende der 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre durch Ausgliederungen seine heutige Struktur erhalten. Diese besteht im Wesentlichen aus einer AWO gGmbH als hundertprozentige Tochtergesellschaft des Kreisverbands. Diese Tochtergesellschaft ist eine Holding für vier Tochtergesellschaften; die Auxilium Dienstleistungen GmbH für diverse Dienstleistungen, die AWO Pflegedienste GmbH für Dienste und Heime in der Altenpflege, die AWO Soziale Arbeit GmbH für Dienste und Heime im Landkreis Cuxhaven sowie die AWO Sozialdienste GmbH für sozialpädagogische Dienste und Heime. Im Kreisverband der Arbeiterwohlfahrt Bremen sind 2018 circa 1.600 Menschen beschäftigt. Der Kreisverband Bremerhaven umfasst zusätzlich etwa 1.000 Beschäftigte in Bremerhaven und circa 300 im Landkreis Cuxhaven.

Caritasverbände im Land Bremen

Die Caritas als katholischer Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege unterscheidet sich aufgrund der historisch gewachsenen Zuschnitte der Diözesen in seiner räumlichen Aufstellung von den anderen Spitzenverbänden im Land Bremen. So sind im Bundesland Bremen insgesamt drei selbstständige Caritasverbände aktiv. Den größten Träger stellt dabei der Caritasverband Bremen e. V. dar. Dieser hat sich 2006 aufgrund der zunehmenden Komplexität der Finanzierungs- und Angebotsstrukturen und damit einhergehenden Vermögens- und Haftungsrisiken organisatorisch neu aufgestellt. Während die Bereiche Soziale Dienste, Flüchtlingshilfe und Bahnhofsmision, das Service-Wohnen sowie ein Dienstleistungszentrum dabei nach wie vor direkt zum Verein gehören, unterhält die Caritas Bremen insgesamt vier Tochtergesellschaften. Dadurch sind die Erziehungshilfen, die ambulante Pflege, die stationäre Pflege und das Haus St. Elisabeth rechtlich selbstständige Teilbereiche der Caritas Bremen. Ferner ist die Caritas Bremen Mitgesellschafter bei der Pflegekinder in Bremen gGmbH, der Caritas Bremen Catering GmbH und der Bremer Essen auf Rädern Hanse Service GmbH. Für die drei Nordbremer Stadtteile Blumenthal, Burglesum und Vegesack sowie den Landkreis Osterholz ist dagegen der Caritasverband für das Dekanat Bremen-Nord e. V. zuständig. Dieser gliedert sich in die drei inhaltlichen Bereiche Kinder und Familie (Beratungsstelle für Schwangere und Familien sowie Kindertagesstätten und Spielkreise), Jugend (Jugendfreizeitheime, Projekt „Jugend stärken im Quartier“ und aufsuchende Arbeit) und Zugewanderte (Jugendmigrationsdienste, Migrationsberatung, Vorkurse), die jedoch alle direkt zum Verband gehören. Der Caritasverband für Bremerhaven und den Landkreis Cuxhaven ist der dritte Caritasverband im Land Bremen. Dieser ist zuständig für eine Großregion von Cuxhaven an der Spitze des Elbe-Weser-Dreiecks hinunter am Unterlauf der Weser bis kurz vor Bremen. Das Angebotsspektrum umfasst eine allgemeine Sozialberatung, eine Beratungsstelle für Schwangere und Familien und zahlreiche soziale Dienstleistungen für Zugewanderte (zum Beispiel Migrations- und Flüchtlingsberatung, Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung, Vermittlung von Sprach- und Kulturmittlerinnen und -mittlern).

Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Bremen e. V.

Der Landesverband des Deutschen Roten Kreuzes e. V. ist sowohl ein Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege als auch eine der ältesten Hilfsorganisationen im Land Bremen. Der Landesverband übernimmt vor allem die Interessenvertretung der Kreisverbände. Die operativen Geschäfte laufen bis auf die Freiwilligendienste und die berufliche Bildung in den beiden Kreisverbänden in Bremen und Bremerhaven. Bis 2008 gab es zudem einen Kreisverband Bremen-Nord, dessen wirtschaftliche Teile nach einer Insolvenz jedoch im Kreisverband Bremen aufgingen. Die Kreisverbände im Land Bremen haben wie in den beiden anderen Stadtstaaten keine Ortsverbände. Beide Kreisverbände bieten neben den Leistungen Katastrophenschutz, Sanitätsdienste und Erste Hilfe ein breites Spektrum sozialer Dienstleistungen für unterschiedliche Zielgruppen an. Dazu gehören in Bremerhaven zum Beispiel ambulante Pflegedienste, Kindertagesstätten, ambulante Jugend- und Familienhilfen, ambulant betreute Wohnformen für Menschen mit psychischen Erkrankungen und geistigen und mehrfachen Behinderungen sowie eine Schuldner- und Insolvenzberatung. In der Stadt Bremen umfasst das Leistungsspektrum unter anderem Kindertagesstätten, zwei Interdisziplinäre Frühförderstellen, Eltern-Kind-Frühförderprogramme, Jugendfreizeitheime, ambulante und stationäre Jugendhilfen, eine Migrationsberatungsstelle, Hausbesuchsprogramme und Dienstleistungsbeziehungsweise Begegnungszentren für ältere Menschen sowie stationäre Wohnformen für Menschen mit psychischen Erkrankungen. Weder im Kreisverband Bremen noch in Bremerhaven gibt es Ausgliederungen in Form von Tochtergesellschaften. Der Kreisverband Bremen beschäftigt 2018 über 900 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der Kreisverband Bremerhaven umfasst zum selben Zeitpunkt knapp über 200 Hauptamtliche.

*Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V.
Landesgeschäftsstelle Bremen*

Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa) bildet mit mehr als 10.000 aktiven Mitgliedseinrichtungen die größte Interessenvertretung privater Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Einrichtungen der ambulanten und (teil-)stationären Pflege, der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe in privater Trägerschaft sind im bpa organisiert. Der bpa ist in 16 Landesgruppen organisiert, die alle Bundesländer abdecken und deren Landesgeschäftsstellen sich in der Landeshauptstadt befinden. In Bremen und Bremerhaven umfasst der bpa im Jahr 2018 circa 120 Mitglieder, darunter zu mehr als 50 Prozent ambulante Pflegedienste, oft auch in Kombination mit einer Tagespflege. Stationäre Pflegeeinrichtungen stellen den kleineren Teil der bpa-Mitgliedsorganisationen in Bremen. Ferner ist ein privater Eingliederungshilfeträger in Bremen Mitglied des bpa.

Entwicklungen in der Trägerlandschaft

Wie die einzelnen Trägerporträts sehr deutlich machen, hat der Begriff der Sozialwirtschaft mehr denn je seine Berechtigung. Denn es handelt sich in der Sozialwirtschaft eben vielfach um Träger, die zwar wie die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege nicht auf Gewinn ausgerichtet sind, die aber dennoch ihre Leistungen wirtschaftlich anbieten müssen. Gelingt das auf Dauer nicht, so können die Träger am Markt nicht bestehen. Insolvenzen wie bei dem Kreisverband Bremen-Nord des Deutschen Roten Kreuzes 2008, der Arbeiterwohlfahrt in Bremen 2011 oder der Pflegegesellschaft der Egestorff-Stiftung 2014 haben das eindrucksvoll gezeigt.

Eine bereits langjährige Entwicklung besteht daher in der (Teil-)Umwandlung der Trägerstrukturen. So haben einige Verbände (vor allem Caritas Bremen, AWO Bremen, AWO Bremerhaven) Ausgliederungen in Form von Tochtergesellschaften vorgenommen. An anderen Gesellschaften sind zum Teil einer oder mehrere Spitzenverbände beteiligt (zum Beispiel Paritätische Pflegedienste GmbH, Bremer Essen auf Rädern Hanse Service GmbH). Auch außerhalb der Spitzenverbände zeigen sich diese Trends: So sind mittlerweile etwa die Hälfte der Mitglieder der Diakonie Bremen als Gesellschaft organisiert. Dabei besteht beispielsweise der Verbund der Diakonischen Jugendhilfeeinrichtungen aus zwei Förderstiftungen, die eine Vielzahl an gemeinnützigen Gesellschaften und Tochtergesellschaften halten. Die Innere Mission hat ihre Hospize in einer Tochtergesellschaft ausgegliedert. Auch unter den Mitgliedern des PARITÄTISCHEN Bremen gibt es diverse Gesellschaften (zum Beispiel Hans Wendt gGmbH, Bremer Heimpflege gGmbH, WeserWork gGmbH), wobei hier die große Mehrzahl der Mitglieder noch als Verein organisiert ist. Andere Mitglieder wie der Martinsclub sind zwar weiterhin als Verein organisiert, aber mittlerweile auch an Gesellschaften beteiligt. Hintergrund ist fast immer der Aspekt, in Anbetracht von wachsenden Angebotskapazitäten Vermögens- und Haftungsrisiken zu diversifizieren und zu begrenzen. Auch steuerliche Vorteile, Synergieeffekte in der Verwaltung oder der Wunsch nach schnelleren Entscheidungsabläufen werden als Motive genannt. Bei kirchlichen Trägern wird zudem auf die Möglichkeit verwiesen, durch eine Ausgliederung den Geltungsbereich des kirchlichen Arbeitsrechts zu verlassen.

Mit Blick in die Zukunft wurde von Trägervertretungen zudem auch die Frage aufgeworfen, inwiefern bei sinkenden Mitgliederzahlen die Vereinsstruktur in der Sozialwirtschaft eine Zukunft haben kann. Sollte der Zeitpunkt erreicht sein, dass die Beschäftigten die Mehrzahl der Mitglieder stellen, so könne es zu Interessenkonflikten kommen, die möglicherweise notwendige strategische Entscheidungen verhinderten.

Zusätzlich lässt sich für zahlreiche Träger eine organisatorische Weiterentwicklung im Betrachtungszeitraum feststellen. Das betrifft beispielsweise Professionalisierungstendenzen im Bereich Buchführung und Controlling, die Einführung neuer Stabsstellen oder weiterer Hierarchieebenen. Andere Träger berichten davon, dass sie sich und ihre Angebote stärker sozialräumlich ausgerichtet haben.

Für die private Altenpflege wurde ferner von Konzentrationseffekten berichtet. Das heißt, dass es zunehmend zur Übernahme kleiner inhabergeführter Betriebe durch Großkonzerne komme. Ursachen hierfür sei vor allem die wachsende Komplexität der Betriebsführung durch gesetzliche Auflagen. In diesem Zusammenhang kritisiert Sell⁹⁰ die wachsende Bedeutung von Private-Equity-Investoren in der Sozialwirtschaft, insbesondere in der Altenpflege durch Übernahmen anderer existierender Träger. Altenheime, Intensivpflegedienste und Seniorenwohnparks seien davon besonders betroffen. Auch in Bremen sind die beiden größten privaten Akteure im Bereich der Pflege (die französische Korian-Gruppe mit der Curanum AG und die vom schwedischen Investor Nordic Capital gehaltene Alloheim) mit mehreren Einrichtungen vertreten. Aber auch in der Gesundheitsversorgung und der Rehabilitation wachse die Bedeutung von Finanzinvestoren. Aufgrund des Renditedrucks von Private-Equity-Gesellschaften auf Unternehmen sind diese Entwicklungen durchaus kritisch in Hinblick auf die Arbeitsbedingungen zu hinterfragen.

4.2 Tendenzen nach Teilbereichen der Sozialwirtschaft

Auf Basis der geführten Expertengespräche lassen sich folgende qualitative Trends nach Teilbereichen der Sozialwirtschaft festhalten:

Kindertagesbetreuung und Frühe Hilfen

Wie in Kapitel 3.1 und 4.1 an den Zahlen ablesbar, so ist der Bereich der Kindertagesbetreuung in Bremen analog zu anderen Bundesländern in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Dabei gibt es in der Stadt Bremen im Bereich der Krippen eine wesentlich differenziertere Trägerstruktur aus freien Trägern und Elternvereinen als in der Kindertagesbetreuung für Drei- bis Sechsjährige, bei der vor allem kirchliche Einrichtungen sowie Angebote des kommunalen Eigenbetriebs dominieren.⁹¹ Als Folge ist die Durchgängigkeit von Kindertagesstätten noch eher gering. In Bremerhaven sind kommunale Kindertageseinrichtungen zudem im Betrieb des Jugendamts der Stadt Bremerhaven. Dabei betreibt das Jugendamt im Jahr 2018 sowohl im Bereich der unter Dreijährigen (17 von 32) als auch bei den Drei- bis Sechsjährigen (20 von 46) mit Abstand die meisten Einrichtungen. Das deutet auf unterschiedliche Verständnisse von Subsidiarität in beiden Stadtgemeinden hin.

Sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven wird regelmäßig über einen Mangel an Betreuungsplätzen, Wartelisten und unversorgte Kinder berichtet. Beide Stadtgemeinden können bisher im Großstädtevergleich eher unterdurchschnittliche Betreuungsquoten vorweisen.⁹² Zudem zeigen bundesweite Vergleiche, dass eine unterjährige Aufnahme in Bremen vergleichsweise selten erfolgt, was auch als Konsequenz des Platzmangels gesehen wird.⁹³ In beiden Stadtgemeinden sind aber für die kommenden Jahre weitere erhebliche Ausbauschritte geplant. So will die Stadt Bremen bis 2020 auf Basis einer sozialräumlichen Angebotsplanung von 2015⁹⁴ die enorme Ungleichheit in den Versorgungsquoten nach Stadtteilen auf ein Niveau von circa 50 Prozent für die unter Dreijährigen und 98 Prozent für die Drei- bis Sechsjährigen angleichen. So sollen

⁹¹ Vgl. Prigge/Böhme (2014), S. 78 f.

⁹² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018).

⁹³ Vgl. Meiner/Rieser/Strunz (2015).

⁹⁴ Vgl. Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (2014).

⁹⁰ Vgl. Sell (2019).

zum Beispiel im Stadtteil Gröpelingen bis 2020 die meisten neuen Gruppen eröffnet werden. Hierbei erschweren jedoch erheblich steigende Kinderzahlen gerade in den sozial benachteiligten Quartieren messbare Erfolge. Auch in Bremerhaven sollen 2019 allein drei neue Kindertagesstätten eröffnet werden. Beim Betreuungsausbau haben vor allem in der Stadt Bremen in den vergangenen Jahren Investorenlösungen an Bedeutung gewonnen. Ferner verweisen Träger darauf, dass die Kindertagesstätten zunehmend mit anderen Institutionen kooperierten. Die langjährigen Ansätze zur Unterstützung von Kindertagesstätten mit besonderen Herausforderungen (Index- und Schwerpunkteinrichtungen) sind bereits seit Jahren mit Umsetzungsproblemen behaftet. Eine erste Umsteuerung hat es 2018/2019 allerdings mit einem Sozialpädagogenprogramm für Einrichtungen mit besonders vielen sozial benachteiligten Kindern und der Aufstockung der Schwerpunktstellen gegeben. Die Gebührenordnung für die Kindertagesbetreuung war in den vergangenen Jahren oftmals Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Ab August 2019 werden die Kindertagesstätten im Land Bremen für Kinder ab dem dritten Lebensjahr mithilfe einer stärkeren finanziellen Unterstützung des Bundes kostenfrei. Allerdings – so betonen einige Träger – bestehen nach wie vor und trotz bundesweit vergleichsweise günstiger Betreuungsschlüssel auch erhebliche Herausforderungen in der Qualitätsentwicklung. Neben der stets als erforderlich betonten Fachkräftegewinnung betrifft das zum Beispiel die Leitungsfreistellungen vor allem in kleineren Einrichtungen, die Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien, eine Intensivierung der Elternkooperation, die Verbesserung der Durchgängigkeit und der Möglichkeiten der unterjährigen Aufnahme oder eine stärkere Flexibilisierung der Betreuungszeiten, um eine Erwerbstätigkeit auch für Alleinerziehende oder Menschen mit atypischen Arbeitszeiten zumindest in Teilzeit zu ermöglichen. Zudem wird der Abbau an Horten in Zeiten von Betreuungsausbaueffekten für Grundschülerinnen und Grundschüler kritisiert. Hinsichtlich der Umsetzung eines Rechtsanspruchs auf ein Angebot ganztägigen Lernens ab 2025 bestehen auf Trägerebene erhebliche Zweifel.

Aufseiten der Träger werden neben der quantitativen und qualitativen Entwicklung der Kindertagesbetreuung in Bremen insbesondere zwei strukturell-organisatorische Aspekte kritisiert. Erstens besteht unter den freien Trägern Einigkeit darüber, dass es einen veränderten Finanzierungsmodus brauche. Unter den Trägern in der Stadt Bremen wird dabei ganz eindeutig ein Übergang von der Zuwendungs- hin zur Entgeltfinanzierung favorisiert, während die Befragten in Bremerhaven insgesamt weniger die Finanzierungssystematik thematisieren und vor allem eine Auskömmlichkeit der Finanzierung fordern. Das derzeitige System der Kopfpauschalen pro belegtem Platz verbinde für die Träger die Risiken bei unbelegten Plätzen aus dem Entgeltsystem mit den Nachweispflichten aus dem Zuwendungsrecht. Das große Mitspracherecht der ehemaligen Sozial- jetzt der Bildungsbehörde über die Zahl der Plätze an den unterschiedlichen Orten der Stadt wird mit großem Unverständnis kommentiert. Das Betreuungssystem sei deshalb zu starr und könne auf Bedarfe nicht flexibel genug reagieren. Zweitens kritisieren alle befragten Träger im Elementarbereich die finanziellen Eigenanteile der Träger. Es dürfe nicht sein, dass eine Leistung, auf welche die Bürgerinnen und Bürger einen Rechtsanspruch haben, durch einen Eigenanteil der Träger subventioniert werden müsse, die diese zum Beispiel aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden oder anderen Leistungsbereichen aufbringen müssen. Des Weiteren wird die je nach Leistungsfähigkeit der Träger unterschiedliche Höhe der Eigenanteile und eine damit einhergehende mangelnde Transparenz beklagt. Durch die Deckelung von Sachkosten entstünden zudem weitere Eigenanteile der Träger, da die Sachkostenzuwendungen nicht immer den realen Kosten entsprächen.

Des Weiteren erkennt der Bremer Senat seit April 2019 die Arbeit in allen Bremer Kindertagesstätten mit hoher sozialer Herausforderung als „besonders schwierige fachliche Tätigkeit“ an, sodass die pädagogischen Fachkräfte dort die Entgeltgruppe 8b erhalten. Zunächst im städtischen Dienst beim kommunalen Eigenbetrieb, im nächsten Schritt soll dies auch bei anderen Trägern erfolgen. Wenngleich diese Maßnahme in der Bremer Stadtöffentlichkeit durchaus kritisch diskutiert wurde, so trägt sie doch der sozialen Wirklichkeit in der Stadt Rechnung. Ferner wird anerkannt, dass der tägliche Umgang mit den Herausforderungen und Folgen von Armut eine besondere fachliche Anforderung darstellt, gerade dann, wenn die Kindertagesbetreuung ein Instrument der Armutsprävention sein soll.⁹⁵ Die Anforderungen in den Kindertagesstätten in Hinblick auf Armut und Migration sind aber hochgradig verschieden.⁹⁶ Einerseits Quartiere mit einer Kinderarmut von 60 Prozent und mehr, etwa 90 Prozent Kinder aus Zuwandererfamilien. Und andererseits Gebiete, in denen Kinder mit einem Bremen-Pass oder mit nicht deutscher Muttersprache kaum zu finden sind. Auf Einrichtungsebene dürften die Differenzen sogar noch größer sein.

Im Kontext der Frühen Hilfen thematisieren die Trägervertreter vor allem wiederholt zwei sich dynamisch entwickelnde Angebotsbereiche: So habe erstens die Zahl von Hausbesuchsprogrammen und Eltern-Kind-Förderprogrammen (zum Beispiel PEKIP, Opstapje, HIPPI etc.) und die Zahl der Teilnehmenden in den vergangenen Jahren zugenommen. Die Finanzierung solcher Programme sei allerdings immer zeitlich befristet. In Ergänzung zu Zuwendungen der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport werden hier auch Mittel von privaten Sponsoren oder Förderorganisationen verwendet. Zweitens wird auf den Aufbau der Interdisziplinären Frühförderstellen verwiesen, welche nach überwiegender Einschätzung zu Qualitätsverbesserungen in der Frühförderung geführt haben. So werden dort seit Ende 2012 medizinisch-therapeutische und heilpädagogische Maßnahmen für Kinder mit besonderem Förderbedarf

als Komplexleistung durch multiprofessionelle Teams an zentralen Orten gebündelt. Insgesamt sechs Träger (AWO Soziale Dienste gGmbH Bremen, Bremische Evangelische Kirche, Conpart e. V., Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Bremen, Hans-Wendt-Stiftung und die Lebenshilfe Bremen e. V.) betreiben eine Interdisziplinäre Frühförderstelle (zum Teil mit Außenstellen).

Offene Jugendarbeit und Erziehungshilfen

Die in Abschnitt 4.1 bereits deutlich gewordene Unterscheidung zwischen der Jugendarbeit auf der einen Seite und den ambulanten, teilstationären und stationären Erziehungshilfen auf der anderen Seite, wird auch in den Expertengesprächen mit Trägervertretern und Trägervertreterinnen sehr deutlich. Als Hintergrundinformation für die Einschätzungen in der offenen Jugendarbeit wird zunächst darauf verwiesen, dass der Betrieb der Jugendzentren in Bremen ab dem Jahr 2005 in freie Trägerschaft übertragen wurde, die Räumlichkeiten jedoch im Besitz von Immobilien Bremen verblieben sind. Seitdem werden die Mittel für die stadtteilbezogene Kinder- und Jugendförderung den jeweiligen Stadtteilen nach Sozialindikatoren zugeteilt und dort von den Controllingausschüssen zwischen den Jugendeinrichtungen verteilt. Diese im Rahmenkonzept für die offene Jugendarbeit (auch „Jugendanpassungskonzept“ genannt) festgeschriebene Praxis wird von den Befragten heftig kritisiert. So wird mehrfach darauf hingewiesen, dass aufgrund merklicher Steigerungen der Personal- und Betriebskosten bei stagnierenden Zuwendungen in den vergangenen Jahren Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit eingeschränkt oder gar eingestellt werden mussten. Dies stehe teilweise im Widerspruch zu auf Stadtteilebene geäußerten Wünschen beispielsweise hinsichtlich einer Erweiterung der Öffnungszeiten auch am Wochenende. Auch das Fachkräfteangebot oder Tarifverträge könnten häufig nicht mehr eingehalten werden, teilweise wird davon berichtet, dass die Beschäftigten freiwillig mehr arbeiteten, als ihnen bezahlt werde, um die Angebote aufrechtzuerhalten. Zudem werden durch dieses Verfahren die einzelnen Angebote miteinander in Konkurrenz um die begrenzten Mittel gesetzt, was als „jährlichen Kampf um die Mittel“ beschrieben wird. Eine Zunahme überzeichneter Stadtteilbudgets für die Kinder- und Jugendförderung sei zu beobachten. Insgesamt wird dieser Teilbereich der Sozialwirtschaft als „Defizitgeschäft“ beurteilt, dabei seien sowohl die einzelnen Einrichtungen defizitär als auch der Bereich der trägerseitigen Koordination dieser Angebote.

⁹⁵ Vgl. Böhme (2019).

⁹⁶ Vgl. Böhme/Chojnowski/Warsewa (2018).

Die übrigen zumeist entgeltfinanzierten Teilbereiche der Jugendhilfe werden dagegen strukturell gesehen deutlich weniger kritisch auf Trägerebene betrachtet. Größter Kritikpunkt bleibt die Unterbringung von Bremer Jugendlichen in Einrichtungen anderer Bundesländer. Dies sei zwar in Einzelfällen sicherlich pädagogisch sinnvoll, auch führen einzelne Träger an, dass die Angebotsvielfalt in Bremen nicht immer optimal sei, insgesamt betrachtet bekämen nicht bremische Träger allerdings aus Sicht der Befragten deutlich zu häufig den Zuschlag. In der Vergangenheit wurden hier Quoten von knapp 70 Prozent ermittelt.⁹⁷ Durch eine größere Sensibilität für diese Fragestellung seien die Zahlen mittlerweile vielleicht etwas niedriger, das Problem bestehe aber weiterhin. Dass bremische Mittel dadurch in andere Regionen fließen und dort Beschäftigung sicherten, während im Land Bremen Träger freie Kapazitäten vorwiesen, sei volkswirtschaftlich gesehen absolut katastrophal. Bei der Trägersauswahl müssten daher auch stärker regionalwirtschaftliche Aspekte im Mittelpunkt stehen.

Übereinstimmend wird zudem auf die Ausweitung und Diversifizierung von Angeboten im Kontext des Zuzugs von unbegleiteten minderjährigen Ausländern und Ausländerinnen seit Anfang der 2010er-Jahre (vor allem seit 2015/2016) verwiesen. Der stationäre Bereich wurde dadurch wesentlich erweitert. Hierbei gab es auch zahlreiche Kooperationen zwischen unterschiedlichen Trägern, unter anderem beim Aufbau einer Clearing-Stelle. Mittlerweile würden jedoch als Folge des Rückgangs der Zahlen unbegleiteter minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer Maßnahmen entweder zurückgefahren oder konzeptionell anders aufgestellt. Insgesamt habe sich in den vergangenen Jahren die Vielfalt der Angebote in Bremen verbessert. Darüber hinaus bestehe eine recht große Konstanz in der stationären Jugendhilfe. Im Bereich der teilstationären Hilfen (zum Beispiel integrative heilpädagogische Tagesbetreuung) wird darauf verwiesen, dass hier weiterhin große Bedarfe vorhanden seien. Hintergrund ist, dass viele Schulen zwar formal inklusiv seien, jedoch nicht auf alle Förderbedarfe auch angemessen mit personellen Ressourcen reagieren könnten. Nicht alle Schulen hätten aber die finanziellen Mittel, sich entsprechende Leistungen „einzukaufen“. Das Bildungsressort müsse diese Bedarfe zudem auch bei der Ganztagschulentwicklung stärker berücksichtigen. Im Bereich der ambulanten Hilfen werden lediglich

kleinere konzeptionelle Umstrukturierungen (zum Beispiel stärkere Arbeit mit den Herkunftsfamilien) geschildert. Des Weiteren wird deutlich, dass die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe an Bedeutung gewonnen hat. Das zeigen Beispiele der Kooperation im Rahmen der Ganztagschulentwicklung, aber auch im Kontext der sozialpädagogischen Begleitung und Förderung von Schülern und Schülerinnen ohne Ausbildungsplatz. Ferner hätten sich die Möglichkeiten der Gewährung von Hilfen für junge Volljährige in Bremen etwas verbessert.

Hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen äußerten sich die Befragten auch ausführlicher zur für 2018 ursprünglich geplanten Reform der Kinder- und Jugendhilfe auf Bundesebene. Die vorgesehene, nach intensiver Kritik jedoch zurückgezogene Gesetzesänderung wurde dabei übereinstimmend abgelehnt, da diese unter anderem einen Bedeutungsverlust der ambulanten Jugendhilfe zur Folge gehabt hätte. Die in diesem Zusammenhang geäußerten Bedenken passen in die Debatte um die Vor- und Nachteile des sogenannten Lüttringhaus-Konzepts, was nach Abschluss des Modellprojekts „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartierentwicklung“, kurz ESPQ⁹⁸, in Walle nun stadtwweit in Bremen zur Anwendung kommt. Ziel ist es dabei, mithilfe einer Personalverstärkung für das Case-Management im Jugendamt die Eingangsdiagnostik zu verbessern und dadurch die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung zu senken. Die zentrale Frage nach den Effekten, nämlich ob und inwieweit die administrativ-politische Sichtweise einer effektiveren Hilfeerbringung durch präventive Beratungsangebote und eine infrastrukturelle Verankerung von Hilfeangeboten im sozialen Raum einerseits oder die im Rahmen einer Fachtagung des Arbeitskreises kritische Sozialarbeit vorgebrachte These einer Aushöhung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern in Verbindung mit einer einengenden budgetgesteuerten Top-Down-Lenkung der Hilfebewilligung andererseits zutreffend ist, war im Rahmen dieser eher breiter angelegten Branchenanalyse nicht zu klären. Dies sollte daher zwingend Gegenstand eines seit mehreren Legislaturperioden überfälligen Berichts des Senats über die Lage der Kinder, Jugendlichen und Familien im Lande Bremen sein, dessen personellen und finanziellen Voraussetzungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung für 2018/2019 durch die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Integration erbeten wurden.

97 Vgl. Bremische Bürgerschaft (2012).

98 Vgl. Olk/Wiesner (2015).

Hilfen für Menschen mit körperlichen, geistigen und seelischen Behinderungen

Der Bereich der Behindertenhilfe wird im Vergleich aller Teilbereiche der Sozialwirtschaft von den Befragten als derjenige mit der größten Konstanz in den vergangenen zehn Jahren angesehen. Es gehe hier weniger um Ausbau, als um eine Umwandlung von Angeboten. Als größter Trend wird dabei eine verstärkte Ambulantisierung ausgemacht. Das bedeutet, dass keine oder nur wenige stationäre Einrichtungen neu geschaffen wurden und es stattdessen nach überwiegender Einschätzung erfolgreich gelungen sei, stationäre Bereiche aufzulösen und in ambulante Wohnformen umzuwandeln. Dabei komme der Partnerschaft mit der Wohnungswirtschaft eine große Bedeutung zu (zum Beispiel GEWOBA, BREBAU). Betont wird, dass dabei in Bremen grundsätzlich der Wunsch des Klienten an erster Stelle stehe, während in Niedersachsen oftmals noch die Wohnform stark vom Hilfebedarf des Klienten abhängig sei. Das Quartierswohnen beispielsweise des Martinsclubs stellt in diesem Zusammenhang eine neue Wohnform dar. Entsprechend dazu stellt der Träger auch alle seine anderen Leistungsbereiche quartiersbezogen auf. Der Bildungs- und Freizeitbereich für Menschen mit Beeinträchtigungen bleibe aber – trotz starker Bedarfe – ein trägerseitiges Zuschussgeschäft. Versucht werde, das Defizit in Teilen durch Spenden, Projektmittel oder Beiratsmittel zu verringern.

Eine Veränderung hat im Bereich der persönlichen Assistenzen für Schülerinnen und Schüler mit Unterstützungsbedarf stattgefunden: Wurden diese bis vor einigen Jahren im Auftrag der Bildungsbehörde fast ausschließlich durch den Martinsclub erbracht, so hat sich nach einer Musterklage der Lebenshilfe beim Sozialgericht Bremen das Trägerspektrum für persönliche Assistenzen erweitert. Der Bedarf steige aber kontinuierlich an und es bestehe ein nicht unerheblicher Personalmangel in diesem Bereich. Aus Schulen komme nicht selten die Schilderung, dass für Kinder mit Förderbedarf nicht ausreichend Assistenzen zur Verfügung stünden.⁹⁹ In Bremen werde aber versucht, ausschließlich Fachkräfte in diesem Bereich einzusetzen, während in Niedersachsen nach Angaben von Befragten auch ungelernete Assistenzen zum Einsatz kämen.

Ein wichtiger Aspekt im Kontext der Behindertenhilfe betrifft die Verknüpfung mit der Pflege. Mit der wachsenden Anzahl von behinderten alten Menschen gehe die Notwendigkeit einher, Eingliederungshilfe und Pflegeleistungen integriert anzubieten. Hier bestünden noch erhebliche Potenziale. Allerdings verhindere der Personalmangel in der Altenpflege hier bisher ein stärkeres Wachstum. Auch bürokratische Hürden wie doppelte Dokumentationsanforderungen nach SGB XI und SGB XII werden beklagt.

Hinsichtlich der Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes¹⁰⁰ sehen alle Befragten große Herausforderungen. Die Rede ist von einer „neugierig-skeptischen“ Beobachtung der Umsetzung in Bremen. Dabei wird es allerdings zu Verzögerungen und Übergangslösungen kommen. Aufgeworfene Fragen betreffen beispielsweise die zum Einsatz kommenden Bedarfsermittlungsverfahren oder die Finanzierung von notwendigen Infrastrukturanpassungen. Kritik gibt es am Grundsatz, dass die Reform kostenneutral sein soll, obwohl gleichzeitig Leistungsausweitungen vorgesehen sind. Auch ist eine erhebliche Bürokratieausweitung zu erwarten.

⁹⁹ Vgl. Böhme/Chojnowski/Warsewa (2018), S. 86.

¹⁰⁰ Zu den wesentlichen Änderungen: Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (2017).

Altenhilfe und Altenpflege

Gemäß § 71 SGB XII soll die Altenhilfe dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, selbstbestimmt am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen und ihre Fähigkeit zur Selbsthilfe zu stärken. In den Experteninterviews auf Trägerebene werden hinsichtlich der Entwicklungen in der Bremer Altenhilfe sehr ambivalente Einschätzungen vorgenommen. Positive Trends werden in Bezug auf die aufsuchende Altenarbeit und die Universalität der dritten Generation beschrieben. Das Projekt „Aufsuchende Altenarbeit – Hausbesuche“ wurde dabei von 2008 bis 2013 zunächst in zwei Bremer Stadtteilen modellhaft durchgeführt. Das Modell hatte sich bewährt, daher ist ab April 2013 die aufsuchende Altenarbeit in das Regelangebot der Altenhilfe übergegangen. Seit 2015 wird die „Aufsuchende Altenarbeit – Hausbesuche“ nunmehr in vier Stadtteilen (Blumenthal, Gröpelingen, Hemelingen, Obervieland) durch verschiedene Träger-Netzwerke durchgeführt. Jedes Netzwerk hat im Stadtteil ein Büro eingerichtet und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Organisation, Koordination und für die fachliche Begleitung der Hausbesuche eingestellt. Die „Universalität der 3. Generation“ ist dagegen ein Modellprojekt der AWO Bremen, in dessen Rahmen Vorträge, Kurse und Exkursionen für die Zielgruppe älterer Menschen angeboten werden. Das ursprünglich mit Mitteln der Glücksspirale finanzierte Angebot wird heute durch Spenden, eine Unterstützung des AWO Kreisverbands Bremen sowie durch eine Kooperation mit dem Verein „Aktive Menschen Bremen e. V.“ gewährleistet und kann auf jährlich steigende Nutzerzahlen verweisen.

Die Entwicklung der Altenbegegnungsstätten und Dienstleistungszentren wird jedoch von Trägerseite sehr kritisch betrachtet. Hintergrund sind analog zum Bereich der Jugendarbeit stagnierende Zuwendungen, die in Anbetracht von allgemeinen Kostensteigerungen zu einer Reduzierung der Angebotsqualität führten. Das betrifft zum Beispiel Einschränkungen der Öffnungszeiten oder erhöhte Nutzerpauschalen, welche die Angebote zudem unattraktiver machten. Die Begegnungsstätten in Bremen wurden von der Arbeiterwohlfahrt im Jahr 2008 nach mehreren Zuwendungskürzungen in den 1990er- und 2000er-Jahren in die Trägerschaft des Vereins „Aktive Menschen Bremen e. V.“ gegeben, der auf Initiative von 15 Mitgliedern der AWO Bremen mit dem Ziel gegründet wurde, Begegnungsstätten für die Zukunft zu sichern und mit neuen Ideen und Strukturen weiterzuführen. Über den Bedarf nach offenen Altenhilfeangeboten

und die notwendige Finanzierung gibt es in Bremen jedoch weiterhin intensive Auseinandersetzungen. Des Weiteren gibt es in Bremen siebzehn von unterschiedlichen Wohlfahrtsverbänden betriebene Dienstleistungszentren. Zu deren Aufgaben gehört die Beratung und Information über ambulante Hilfsangebote und andere Dienstleistungen. Die Dienstleistungszentren organisieren ferner hauswirtschaftliche und einfache Hilfen im Rahmen der organisierten Nachbarschaftshilfe.

In Hinblick auf die Altenpflege werden in Anbetracht des demografischen Wandels weiterhin wachsende Bedarfe skizziert, die jedoch aktuell aufgrund des Personalmangels nicht bedient werden könnten. Als zuletzt gewachsene Bereiche gelten die ambulante Pflege, das Servicewohnen oder die Tagespflege. In der stationären wie ambulanten Pflege werden dagegen wiederholt Versorgungsengpässe beschrieben. Hierbei wird die für Belegungsstopps im stationären Bereich oftmals verantwortliche Fachkraftquote von 50 Prozent durchaus kontrovers diskutiert. Eine Flexibilisierung wie zum Beispiel in Baden-Württemberg biete die Chance, mehr Fachlichkeit bei mehr Flexibilität zu etablieren und werde so den unterschiedlichen Anforderungen in der Pflege besser gerecht. So ist es in Baden-Württemberg möglich, die Quote der Pflegefachkräfte von 50 Prozent auf mindestens 40 Prozent abzusenken, sofern im Gegenzug 20 Prozent andere Fachkräfte oder aber Pflegekräfte mit einer zweijährigen Ausbildung eingesetzt werden. Kritiker einer solchen Praxis sehen darin den Beginn einer dauerhaften und flächendeckenden Absenkung des Qualifikationsniveaus und damit der Verschlechterung der Qualität in der Pflege. Dies werde mittelfristig die Attraktivität des Berufs weiter verschlechtern.

Die geplante generalistische Pflegeausbildung wird von den Befragten überwiegend als Möglichkeit der Aufwertung des Pflegeberufs begrüßt. Allerdings brauche es dann einen einheitlichen Tarifvertrag der Alten- und Krankenpflege, um eine noch stärkere Abwanderung von Fachkräften der Alten- in die Krankenpflege zu verhindern. Eine separate und einfachere Teilprüfung in der generalistischen Ausbildung für den Teilbereich der Altenpflege wird kritisch beurteilt, da es dadurch erneut zu einer Segmentierung unter den Fachkräften kommen könne.

Erhebliche Kritik wird generell an einer wachsenden Bürokratisierung der Altenpflege geübt. Dadurch bliebe zunehmend weniger Zeit für die Pflegebedürftigen. Ständige gesetzliche Neuregelungen auf Bundes- wie auf Landesebene erschweren die Arbeit zusätzlich.

Neben fehlenden Pflegeplätzen wird ferner auf einen Mangel an Hospizplätzen in Bremen verwiesen, wenngleich dieser Bereich zuletzt leicht gewachsen sei.

Sonstige Teilbereiche der Sozialwirtschaft

Unter den weiteren Teilbereichen der Sozialwirtschaft wird die Migrations- und Flüchtlingsarbeit als der Bereich mit der größten Veränderungsdynamik beschrieben. Das betrifft zum einen eine projektförmige und in der Regel drittmittelfinanzierte Ausweitung der Angebotsstrukturen für Zuwanderer und Zuwanderinnen schwerpunktmäßig aus der Europäischen Union, zum Teil auch mit aufsuchenden Angeboten (unter anderem Projekt „dalbe“ der AWO Bremerhaven; Migrationserstberatung des DRK Kreisverbands Bremen; Projekt binnen der Inneren Mission Bremen; Jugendmigrationsdienste der AWO Bremen beziehungsweise Bremerhaven sowie der Caritas Bremen-Nord. Zum anderen hat der gesamte Bereich der Flüchtlingsarbeit in den vergangenen Jahren massiv an Bedeutung gewonnen. Dabei wurden vor allem 2015 und 2016 zunächst zahlreiche Notunterkünfte für Geflüchtete geschaffen. Auch die Kapazitäten der Zentralen Aufnahmestelle für Flüchtlinge und Asylbewerber im Land Bremen wurden erweitert, eine separate Erstaufnahmeeinrichtung für unbegleitete minderjährige Ausländer und zahlreiche Übergangwohnheime eingerichtet. In Schulen wurden Vorklassen eingerichtet und Sprach- und Integrationsmittler unterstützten die Geflüchteten beim Ankommen in den Wohnquartieren und der Regelung von Behördenangelegenheiten. Infolge des Rückgangs der Flüchtlingszahlen wurden die Notunterkünfte ab 2017 sukzessive geschlossen und auch die Kapazitäten der Übergangwohnheime werden seit 2018 zurückgefahren. Im Fokus der Flüchtlingshilfe steht derzeit die Arbeitsmarktintegration. Hierzu wurden vielfältige Fördermöglichkeiten etabliert, deren Bewertung jedoch Gegenstand einer anderen Untersuchung war.¹⁰¹

Einen weiteren Teilbereich der Sozialwirtschaft stellen Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation sowie Qualifikationsmaßnahmen für Arbeitslose dar, sofern der Teilhabe- und nicht der Ausbildungsaspekt im Vordergrund stehen. Diesbezüglich wird in Trägergesprächen einerseits auf den Aufbau von Förderangeboten für Langzeitarbeitslose in Bremen im Rahmen der Programme LAZLO und PASS verwiesen. Andererseits gibt es Kritik an zurückgehenden Mittelanträgen auf der Bundesebene infolge eines allgemeinen Rückgangs der Arbeitslosigkeit. Ferner sei den Fallmanagern und Fallmanagerinnen in Bremen oftmals die Trägerlandschaft mit ihren unterschiedlichen Teilhabefördermaßnahmen für Langzeitarbeitslose nicht ausreichend bekannt.

Die Armutsfolgenbearbeitung beschreiben zahlreiche Befragte als wachsenden Teilbereich der Sozialwirtschaft. Dazu gehört ein Aufwuchs der Angebote im Bereich der Schuldnerberatung und der Kleiderkammern. Ferner seien die Bedarfe im Bereich der Wohnungslosenhilfe durch Zuwanderung zum Beispiel aus Südosteuropa in Verbindung mit einer deutlichen Verschärfung des Wohnungsmarkts deutlich gestiegen. So wird die Zahl der Wohnungslosen in Bremen von Befragten auf circa 500 bis 600 Menschen geschätzt. Durch eine Neustrukturierung der Wohnungslosenhilfe wurden zudem ab 2013 zentrale Unterbringungsformen zugunsten dezentraler Angebote umgewandelt. Dazu zählen unter anderem das Café Papagei, die Johannis-Oase, der Adelenstift, das Isenbergheim und ab 2019 das Haus Herdentor für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen sowie einen Szenetreff am Hauptbahnhof in Bremen. Auch die ambulante Betreuung durch Streetworker sei in Teilen verbessert worden. Befragte kritisieren allerdings vereinzelt einen Verdrängungsprozess von Wohnungslosen in die Stadtteile hinein und mahnen einen dringenden Bedarf an Schlichtwohnungen für Menschen mit zahlreichen sozialen Problemlagen an.

¹⁰¹ Vgl. hierzu ausführlich Böhme/Fortmann/Persau (2019).

4.3 Teilbereichsübergreifende Aspekte

Personalmangel gefährdet Wachstum der Sozialwirtschaft

Den zentralen Aspekt in fast allen Expertengesprächen stellt das Thema Personalmangel dar. Dieser gefährde das weitere Wachstum der Sozialwirtschaft. Denn in der aktuellen Situation seien zwar Bedarfe für einen Ausbau sozialer Dienstleistungen vorhanden, allerdings seien die Möglichkeiten der Personalgewinnung stark begrenzt. Auch befürchteten einige Träger, dass Neubauinvestitionen zur Folge hätten, dass sich lediglich Bestandspersonal auf die Stellen in den neu geschaffenen Einrichtungen bewerben würde. Somit gebe es aktuell vor allem in der Altenpflege, zunehmend aber auch in der Kindertagesbetreuung und der Jugendhilfe nur wenige Anreize für Expansionen. Der Personalmangel wird dabei sowohl im operativen Geschäft als auch im Bereich der Führungspositionen gesehen. Bei Führungspositionen komme hinzu, dass hier finanzielle Anreize im Vergleich zur Privatwirtschaft fehlten und viele Beschäftigte die zusätzliche Verantwortung nicht übernehmen wollten. Auch stehe die hohe Nachfrage nach Teilzeitstellen der Übernahme von Leitungstätigkeiten eher entgegen.

Als Ursache für den Personalmangel wird eine Vielzahl an Aspekten benannt: Erstens sei das Image vieler Berufe gerade in der Altenpflege eher schlecht. Erzieherische Berufe seien zudem immer noch nicht in gleicher Weise wie beispielsweise Lehrberufe in der Gesellschaft anerkannt. Dazu kämen zweitens eher abschreckende Arbeitsbedingungen. Dazu gehörten neben eher unattraktiven Arbeitszeiten auch hohe körperliche und psychische Belastungen, welche sich durch den krankheitsbedingten Ausfall von Beschäftigten oder vakante Stellen zusätzlich verstärkten. Zum anderen stehe die Entlohnung vieler Berufe in der Sozialwirtschaft noch nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Anforderungen, wengleich in diesem Bereich durchaus auf eine positive Entwicklung in den vergangenen Jahren hingewiesen wird. Als dritte Ursache für den Personalmangel verweisen Befragte auf das Ausbildungssystem. Die überwiegend schulischen Ausbildungen seien für junge Menschen gerade in Anbetracht der Ausbildungsdauer und der damit entstehenden Kosten in Verbindung mit dem später zu erwartenden Einkommen nicht attraktiv genug. Ferner werden zu hohe Hürden zum Beispiel hinsichtlich Qualifizierungsvoraussetzungen für eine Ausbildung in einem für die Sozialwirtschaft relevanten Beruf beklagt. Die Befragten kritisieren des Weiteren, dass der Bremer Senat über viele

Als vierter sonstiger Teilbereich der Sozialwirtschaft wurde in den Expertengesprächen der Katastrophenschutz angesprochen. Dessen Ausstattung sei aber so schlecht, dass im Falle eines Massenanfalls von Verletzten oder einer Naturkatastrophe (zum Beispiel Sturmflut) keine adäquate Versorgung der Bremer Bevölkerung gewährleistet werden könne.

Auch wenn die Gesundheitswirtschaft in den qualitativen Teilen dieser Studie eher weniger von Bedeutung war, so gibt es in den Expertengesprächen wiederholt den Hinweis auf die Personalsituation in den Krankenhäusern. So werden die seit 1. Januar 2019 in deutschen Krankenhäusern auf Intensivstationen, geriatrischen und kardiologischen Stationen sowie in der Unfallchirurgie geltenden Untergrenzen für die Patienten-Pflegekraft-Relation als bisher weitgehend wirkungslos angesehen. Das Problem: Die Untergrenzen orientieren sich an den 25 Prozent der am schlechtesten besetzten Kliniken in Deutschland und nicht etwa am eigentlichen Pflegebedarf.¹⁰² Auch Personalverlagerungen zwischen einzelnen Stationen werden bundesweit beklagt. Die im Juni 2019 vom Land Bremen in den Bundesrat eingebrachte Initiative zur Schaffung eines bundesweit einheitlichen Verfahrens der bedarfsgerechten Personalbemessung ist demnach zu begrüßen.

102 Vgl. Friedrich/Bombosch (2019).

Jahre lang – in Anbetracht des erwartenden Personalbedarfs – erheblich zu niedrige Ausbildungskapazitäten vorgehalten habe. Viertens verschärfe die Konkurrenz zum niedersächsischen Umland, in dem in einigen Berufsfeldern höhere Bruttomonatsverdienste gezahlt würden, den Personalmangel in Bremen zusätzlich. Als fünfter und letzter Aspekt werden Hürden bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen benannt. Die Verfahren seien in einigen Teilbereichen zu kompliziert und gerade bei Erziehungsberufen fehle es bisher an systematischen und passgenauen Weiterqualifizierungsmöglichkeiten für abgelehnte Antragstellerinnen und Antragsteller.¹⁰³

Deutlich wird, dass bei einigen Trägern das Thema Weiterbildung für die vorhandenen Beschäftigten infolge des Personalmangels an Bedeutung gewonnen hat. Das betrifft beispielsweise die berufsbegleitende Qualifizierung von Helferkräften zu Sozialassistenten und Sozialassistentinnen, von Sozialassistenten und Sozialassistentinnen zu Erziehern und Erzieherinnen sowie von Erziehern und Erzieherinnen zu Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen.

Abhängigkeit der Sozialwirtschaft von der öffentlichen Finanzierung

Der zweite in nahezu allen Expertengesprächen diskutierte Themenbereich stellt die öffentliche Finanzierung der Sozialwirtschaft dar. So wurde in vorherigen Untersuchungen eine näherungsweise Finanzierung der Sozialwirtschaft zu etwa zwei Dritteln aus Mitteln des Landes Bremen und seiner Stadtgemeinden, zu etwa einem Viertel aus Mitteln des Bundes und der Sozialversicherungen und circa einem Zehntel aus Beiträgen von Privatpersonen ermittelt.¹⁰⁴ Darüber hinaus gehende Finanzierungsformen wie Spenden oder Sponsorengelder werden durch die Befragten sehr eingeschränkt gesehen, wengleich punktuell die Möglichkeiten des Crowdfundings stärker in den Fokus rücken und einzelne Träger spezifische Stellen für Fundraising geschaffen haben. Solche Mittel könnten praktisch aber nur projektbasiert und auch nur themenspezifisch eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang wird oft auf die Glücksspirale, die Aktion Mensch oder die Wilhelm Kaisen Bürgerhilfe e. V. verwiesen.

Überwiegend herrscht jedoch die Einschätzung, dass das Aufkommen aus Mitgliederbeiträgen und Spenden tendenziell sinke und die Möglichkeiten schwänden, defizitäre Teilbereiche finanziell zu unterstützen. Stiftungen litten zudem unter der aktuellen Niedrigzinsphase und könnten so kaum Erträge bereitstellen. Eine Vielzahl neuer Angebotsformen wird zudem oftmals im Rahmen drittmittelfinanzierter Projekte abgewickelt.

In Anbetracht der enormen Abhängigkeit der Sozialwirtschaft von der Finanzierung durch die öffentliche Hand äußert sich eine Vielzahl an Befragten sehr kritisch zu den finanziellen Rahmenbedingungen im Land Bremen. Große Kritik wird dabei an den zuwendungsfinanzierten Bereichen Kindertagesbetreuung, Jugendarbeit und Altenarbeit geäußert. In der Kindertagesbetreuung böten die Zuwendungen nicht die notwendige Flexibilität, welche bei der Schaffung von Betreuungsplätzen, aber auch der Dynamisierung von Betreuungszeiten benötigt werde. In der Jugend- und Altenarbeit sei es durch Kürzungen beziehungsweise eine Stagnation der Zuwendungen zu erheblichen Verschlechterungen der Angebote und Arbeitsbedingungen gekommen.

Ferner wird angemerkt, dass wenn Spenden, Mitgliedsbeiträge an den Trägerverein oder auch Bußgelder an gemeinnützige Träger gehen, die zuwendungsfinanzierte Angebote vorhalten, dann die Spenden grundsätzlich mit staatlichen Zuschüssen verrechnet werden, sodass eine Spende, der Mitgliedsbeitrag oder das Bußgeld im Ergebnis dazu führt, den staatlichen Haushalt zu entlasten. Befragte Träger sehen des Weiteren das Prinzip der Eigenanteile in Geldform kritisch. Einerseits wird die mangelnde Transparenz angemerkt, da die Eigenanteile je nach Träger variieren. Andererseits stellen Trägervertreterinnen und -vertreter den Umstand infrage, dass mit Rechtsanspruch hinterlegte Leistungen wie die Kindertagesbetreuung durch Eigenanteile der Träger teilfinanziert werden müssen. Während die evangelische und katholische Kirche hier noch Kirchensteuereinnahmen heranziehen können, so schildern andere Träger durchaus die Notwendigkeit einer Querfinanzierung aus anderen Leistungsbereichen, da Spenden und Beiträge nicht zur Refinanzierung der Eigenanteile ausreichen. Das Land Bremen entlaste sich somit in Teilen von der Finanzierungsverantwortung.

¹⁰³ Vgl. Böhme/Heibült (2017), S. 50 ff.

¹⁰⁴ Vgl. Schneider (2008), S. 70.

Der entgeltfinanzierte Bereich wird im Grundsatz zum Zuwendungsbereich von den Befragten insgesamt positiver beurteilt. Kritik gibt es dennoch punktuell: So wird angemerkt, dass Teilbereiche der Trägerarbeit nicht immer ausreichend in die Entgeltberechnungen einfließen (zum Beispiel Geschäftsführung, Buchhaltung). Die Wohnnebenkosten bei ambulanten oder stationären Maßnahmen seien ebenso nicht immer vollständig refinanziert. Auch der Bereich der sozialanwaltschaftlichen Vertretung sei ungefordert. Insgesamt komme es dadurch immer wieder vor, dass Teilbereiche nicht kostendeckend arbeiteten. Auch werde den Trägern mitgeteilt, dass andere Anbieter in Teilbereichen (zum Beispiel Reinigung) günstiger seien, was letztendlich einen Kostenwettbewerb zulasten der Beschäftigten in Gang setze. Vereinzelt und vor allem von Trägern in Bremerhaven wird zudem darauf hingewiesen, dass die Entgelte nicht immer die üblichen Tariflöhne refinanzieren, auch weil Tarifsteigerungen nicht vollständig übernommen würden. Entgeltverhandlungen mit Kranken- und Pflegekassen sowie mit den Städten Bremen und Bremerhaven werden teilweise sehr konfliktbelastet geschildert. Dies hänge aber stark von einzelnen Personen ab.

Grundsätzlich kritisch wird die Finanzierung in der Pflege bewertet. Die Verbindung einer Teilversicherung wie der Pflegeversicherung mit einer Marktsteuerung habe zwangsläufig einen Wettbewerb in Gang gesetzt, dessen Ergebnisse heute in Form von Personalmangel, schlechten Arbeitsbedingungen, vergleichsweise geringer Bezahlung und Qualitätsdefiziten bereits deutlich sichtbar seien. Eine Reform der Pflegeversicherung hin zu einer Vollversicherung wird in diesem Zusammenhang wiederholt gefordert.

Freiwilligenarbeit und Ehrenamt

Teile des Angebotsspektrums der Sozialwirtschaft sind ohne ehrenamtliches Engagement nicht denkbar (zum Beispiel Bahnhofsmision, Suppenengel). In Hinblick auf den Aspekt der Freiwilligenarbeit beschreiben zahlreiche Befragte allerdings einen Wandlungsprozess: Einerseits sinke die Bereitschaft zu dauerhaftem und auf einer Mitgliedschaft basierendem Engagement. Das könne auf Dauer gesehen die Rechtsform des Vereins für Organisationen der Sozialwirtschaft gefährden. Andererseits nehme die Bereitschaft für projektförmiges und eher eigenständiges Engagement durchaus zu. Gerade im Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingsunterbringung in den Jahren 2016 und 2017 sei dies deutlich spürbar gewesen. Diese Form des Ehrenamts erhöhe jedoch den Aufwand der Organisation von Freiwilligenarbeit, da je nach Projekt entsprechende Freiwillige zu mobilisieren, zu begleiten und einzusetzen sind. Die Nutzung von Social Media könnte dabei den Aufwand für die Akquise verringern. Nicht selten komme es aber vor, dass nur ein Teil der Interessenten letztendlich auch im Projekt mitarbeite.

Als zweiter Aspekt wird im Zusammenhang mit der Freiwilligenarbeit auf die Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011 hingewiesen, in dessen Kontext auch der Zivildienst abgeschafft wurde. Als Konsequenz fehle es an Möglichkeiten, junge Männer flächendeckend mit der Sozialwirtschaft in Berührung zu bringen. Nicht selten habe ein Zivildienst auch die spätere Ausbildungsentscheidung von jungen Menschen zugunsten eines Sozialberufs beeinflusst. Ein weiterer positiver Aspekt des Zivildienstes sei, dass viele Zivildienstleistende nach Ende des Dienstes ihre Organisationen als Ehrenamtliche weiter unterstützten. Der Bundesfreiwilligendienst könne diese Lücke bisher nicht ausreichend ausfüllen.

Digitalisierung als Chance oder Belastung?

Wenngleich die Sozialwirtschaft und die dort erbrachten personenbezogenen sozialen Dienstleistungen im Kontext der Diskussionen um „Arbeit 4.0“ eher am Rande thematisiert werden, so ist das Thema Digitalisierung dennoch für die Träger in der Sozialwirtschaft von nicht unerheblicher Bedeutung. Allerdings zeigte sich in den Expertengesprächen, dass die Rolle der Digitalisierung in der Sozialwirtschaft sehr ambivalent eingeschätzt wurde. Einerseits werden durchaus die Potenziale der Digitalisierung gesehen: Das betrifft Software zur Dokumentation, die Digitalisierung von Personalakten, die digitale Abrechnung mit Mittelgebern,

Videokonferenzen oder die Nutzung des Internets für die Personalakquise, für Fundraising oder die Gewinnung von Ehrenamtlichen. Gerade in Hinblick auf die Personalsuche wird übereinstimmend berichtet, dass Zeitungsanzeigen keine Effekte mehr erzielten. Stattdessen kämen Einträge auf der Homepage oder im jeweiligen Social-Media-Account zum Einsatz. Auch für inhaltliche Kampagnen werde das Internet als Werkzeug zunehmend verwendet.

Andererseits werden auch zahlreiche Hürden betont: So erschwerte eine zielgruppenübergreifende Arbeit die Nutzung von Dokumentations- und Archivierungssoftware, da jedes Leistungsangebot über eigene Softwarestrukturen verfüge. Das Schnittstellenmanagement stelle hier eine große Herausforderung dar. Ein zentraler Aspekt stellt das Thema Datenschutz dar: Hier beklagen Befragte Sicherheitsrisiken für die Datenabsicherung nach außen, Auflagen für digitale Videokonferenzen sowie hohe und nicht refinanzierte Kosten infolge der Umsetzung aktueller und stetig steigender Datenschutzstandards. Die Effekte der Nutzung von Social Media (zum Beispiel Facebook-Account) bleiben zudem bisher begrenzt. Die Nutzung im operativen Geschäft wird zudem aufgrund der damit verbundenen erheblichen Schulungsbedarfe für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, den Anforderungen des Datenschutzes oder von Dokumentationsvorgaben auch teilweise kritisch gesehen. Die Nachfrage nach neuen Angebotsformen wie beispielsweise eine Onlineberatung bleibe bisher hinter den Erwartungen zurück. Auch wird stets darauf verwiesen, dass die Frage der Kostenübernahme der Infrastrukturen für Digitalisierungsprozesse ungeklärt sei, was bei einzelnen Träger zur Einschätzung führt, dass ein Mehr an Digitalisierung schlichtweg unter den bisherigen Bedingungen nicht finanzierbar sei.

Administrative Rahmenbedingungen

Als ein weiteres übergreifendes Thema werden in den Gesprächen mit Vertretern und Vertreterinnen der Sozialwirtschaft die administrativen Rahmenbedingungen benannt. So wird wiederholt die Leistungsfähigkeit Bremischer Behörden kritisch angemerkt. Das betreffe zum einen die Geschwindigkeit bei der Umsetzung von Gesetzesreformen. Die kommunalen Behörden seien hier zunehmend mit der Umsetzung zahlreicher Gesetzesänderungen auf Bundesebene überfordert (zum Beispiel Pflegestärkungsgesetze, Bundesteilhabegesetz, SGB-VIII-Reformen). Zum anderen wird auch die lange Dauer der Bewilligung und Abrechnung von Leistungen beklagt. Hier komme es vor, dass Träger monate-, teilweise sogar jahrelang auf Zahlungen warteten. Durch den Übergang der Abteilung Kinder von der Sozial- zur Bildungsbehörde hätten sich zudem zwischenzeitlich Entscheidungsprozesse erheblich verzögert.

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden untereinander wird ebenso als verbesserungsbedürftig beschrieben. In diesem Kontext betonen Befragte wiederholt den Bedarf eines Schnittstellenmanagements zwischen den verschiedenen Leistungsbereichen des SGB VIII, SGB IX, SGB XI und SGB XII. Die Komplexität der Bedarfe wachse und die Lebenslagen der Menschen ließen sich nicht immer „nach Sozialgesetzbüchern trennen“. Das betreffe zum Beispiel die Themenfelder Kinder und Gesundheitshilfe, Bildung und Behindertenhilfe sowie Behindertenhilfe und Altenpflege. Die administrative Ebene sei auf die Entwicklungen aber bisher unzureichend vorbereitet. Aber auch innerhalb einzelner Leistungsbereiche werden Konflikte zwischen dem Leistungs- und Ordnungsrecht in Bremen deutlich. Das betrifft vor allem die Bereiche Sozialhilfe und Heimaufsicht, welche den einzelnen Befragten zufolge unterschiedliche Ziele verfolgten und untereinander eine unzureichende Kommunikation aufwiesen.

Des Weiteren wird angebots- und trägerübergreifend die Zunahme von Bürokratie beklagt. Das betreffe sowohl die Abrechnung als auch die Dokumentation der Leistungserbringung. Durch bürokratische Auflagen, deren Umsetzung zumeist nicht refinanziert sei, werde die eigentliche Arbeit mit dem Klienten zunehmend eingeschränkt. Wiederholt wird als Beispiel für eine restriktive Regelung das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz genannt.

5 Das Arbeitsumfeld der Sozialwirtschaft im Land Bremen

5.1 Datenlage zu Beschäftigten und Beschäftigungsbedingungen

Soziodemografie der Beschäftigten

Über soziodemografische Merkmale der Beschäftigten einzelner Branchen liegen vergleichsweise wenige Daten vor. Oftmals wird in Bezug auf die Sozialwirtschaft allein auf die Verteilung nach Geschlechtern hingewiesen. Sowohl der hessische als auch der sächsische Sozialwirtschaftsbericht gehen von einem Frauenanteil von mehr als drei Viertel aller Beschäftigten aus, in den Wirtschaftsgruppen Wohneinrichtungen und ambulante Dienste für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung sowie in Kindergärten und Vorschulen liege der Frauenanteil bei acht von zehn Beschäftigten.¹⁰⁵ Bundesweit liegt der Frauenanteil im Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht bei 71 Prozent und im Wirtschaftsabschnitt Gesundheits- und Sozialwesen bei 77 Prozent (Stand Juni 2018).¹⁰⁶ Der Frauenanteil bei den Vollzeitbeschäftigten in den jeweiligen Wirtschaftsabschnitten liegt dabei jeweils etwa zehn Prozentpunkte niedriger, bei den Teilzeitbeschäftigten entsprechend zehn Prozentpunkte höher. Für das Land Bremen ist die Datenlage begrenzt: So kam Schneider¹⁰⁷ 2008 zum Ergebnis, dass mehr als 80 Prozent der Beschäftigten der Bremer Sozialwirtschaft Frauen seien. Das Statistische Landesamt Bremen weist für Juni 2015 einen Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Wirtschaftsabschnitt O bis Q von circa 72 Prozent aus. Angaben zur Altersstruktur oder zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegen nach Branchen

differenziert für das Land Bremen nur unzureichend vor. Es kann lediglich darauf verwiesen werden, dass der Ausländeranteil im Land Bremen in den Wirtschaftsabschnitten O bis Q (5,3 Prozent) 2015 niedriger lag als im Durchschnitt aller Wirtschaftsabschnitte (8,4 Prozent).¹⁰⁸

Fachkräftemangel

Von einem Fachkräftemangel kann nach Obermeier¹⁰⁹ dann gesprochen werden, wenn die Nachfrage nach Fachkräften über einen längeren Zeitraum nicht mehr ausreichend gedeckt werden kann. Ein Fachkräftemangel kann auch trotz Arbeitslosigkeit vorhanden sein, nämlich dann, wenn die Qualifikationen der Arbeitslosen nicht mit den benötigten Qualifikationen der Arbeitgeber übereinstimmen. Ein Fachkräftemangel oder Fachkräftengpass kann sich auf unterschiedliche Weise bemerkbar machen. Es können in bestimmten Branchen mehr offene Stellen als Bewerber vorhanden sein oder die Vakanzzeit, also die Dauer, bis eine Stelle neu besetzt wurde, könnte sich verlängern. Ein weiteres Anzeichen für einen Fachkräftengpass sind überdurchschnittliche Gehaltsentwicklungen in manchen Branchen. Mithilfe einer Engpassanalyse veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit monatlich die Zahlen der sogenannten Vakanzzeit¹¹⁰ nach Berufsbereichen und Bundesländern. Für Bremen wie auch bundesweit werden für die Berufsgruppen der Altenpflege wie der Gesundheits- und Krankenpflege, den Rettungsdienst und die Geburtshilfe starke Fachkräfte- und Spezialistenengpässe

¹⁰⁵ Vgl. Karmann et al. (2011), S. 26; Rada/Stahlmann (2017), S. 27.

¹⁰⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019a).

¹⁰⁷ Vgl. Schneider (2008), S. 2.

¹⁰⁸ Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2019).

¹⁰⁹ Vgl. Obermeier (2014).

¹¹⁰ Die Vakanzzeit misst die Dauer vom gewünschten Besetzungstermin eines Stellenangebots bis zur „Erledigung“ durch Vermittlung, anderweitige Besetzung oder Stornierung.

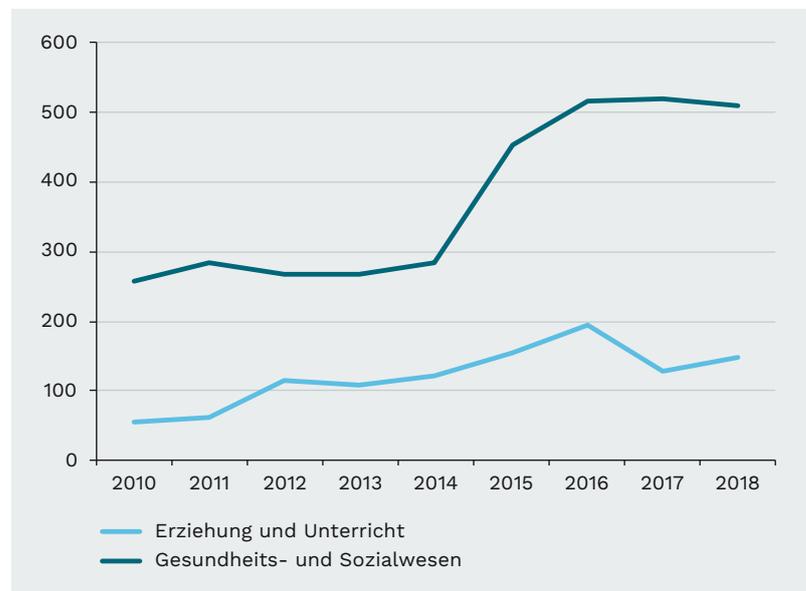
konstatiert. Gerade in den meisten Engpassberufen im Gesundheits- sowie im Pflegebereich kam es 2018 zu einem deutlichen Anstieg der Vakanzzeit.¹¹¹ Das „Pflege-Thermometer 2018“ vom Deutschen Institut für angewandte Pflegeforschung berichtet von aktuell 38.000 offenen Stellen in der ambulanten und stationären Altenpflege.¹¹²

Bei den Erziehungsberufen werden die Engpasskriterien bundesweit wie in Bremen bisher nicht erfüllt: So ist die Vakanzzeit bei den Berufen der Kinderbetreuung zwar zwischen 2010 und 2018 jeweils gestiegen, lag aber im Jahr 2018 noch mit 76 Tagen unter dem Durchschnitt aller Fachkräfteberufe (110). In Bremen war die Vakanzzeit bei den Erziehern und Erzieherinnen leicht über dem Bundesmittel (82). Auf 100 gemeldete Arbeitsstellen kamen in Bremen 2018 zudem noch 85 arbeitslose Erzieherinnen und Erzieher, ein leicht überdurchschnittlicher Wert. Die Zahl der gemeldeten Arbeitsstellen für Erzieherinnen und Erzieher hat sich seit 2008 bundesweit fast vervierfacht, im Land Bremen lag der Wert jedoch unter 100. Bei den Berufen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik stieg zwar die Vakanzzeit zuletzt erheblich und liegt mittlerweile

über dem Mittelwert aller Berufsgruppen, allerdings ist die Zahl der Arbeitslosen in dieser Berufsgruppe noch deutlich zu hoch.

Die Bundesagentur für Arbeit weist zudem die Anzahl offener Stellen differenziert nach Branchen aus. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es keine Meldepflicht für offene Stellen gibt, sodass der Bundesagentur für Arbeit immer nur ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots bekannt ist. Abbildung 9 stellt die Entwicklung der Zahl der offenen Stellen in den Wirtschaftsabschnitten Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen dar. In beiden Abschnitten, vor allem aber im Gesundheits- und Sozialwesen ist die Zahl der offenen Stellen seit 2010 erheblich angestiegen. In der Wirtschaftsklasse Kindergärten und Vorschulen ist die Zahl der offenen Stellen dabei von acht im Juni 2010 auf 49 im Juni 2018 angestiegen. Im Gesundheits- und Sozialwesen war im Juni 2018 circa jede vierte offene Stelle im Krankenhausbereich sowie jeweils knapp jede sechste offene Stelle in den Bereichen Heime, soziale Betreuung älterer und behinderter Menschen und sonstiges Sozialwesen.

Abbildung 9:
Offene Stellen in der Sozialwirtschaft im Land Bremen



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

111 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018).

112 Vgl. Isfort et al. (2018).

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erhebt ergänzend dazu in einer repräsentativen Betriebsbefragung quartalsweise die Zahl der offenen Stellen in Deutschland. Hierbei werden jedoch keine bundeslandspezifischen Auswertungen vorgenommen. Ferner werden die Wirtschaftsabschnitte I, P, Q, R und S aggregiert, sodass der Aussagewert dieser Zahlen für die Sozialwirtschaft gering ist.

Eine andere Herangehensweise stellen Fachkräftebedarfsprognosen dar. Derartige Modellrechnungen sind vor allem im Hinblick auf den Fachkräftebedarf in der Kindertagesbetreuung sowie der Altenpflege verbreitet. So geht die Autorengruppe Fachkräftebarometer¹¹³ von einem Personalersatzbedarf bis 2025 in der Kindertagesbetreuung von circa 171.000 Personen aus und prognostiziert etwa 260.000 neu ausgebildete Fachkräfte in diesem Zeitraum. Demnach stünden weiterhin genügend Absolventinnen und Absolventen der einschlägigen Ausbildungen zur Verfügung. Durch Szenarien wie demografische Veränderungen (Anstieg der Geburtenrate, Zuwanderung), ein weiterer Ausbau der Betreuungsangebote und Qualitätsverbesserungen (besserer Betreuungsschlüssel, mehr Ganztagsbetreuung, Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule) könnte jedoch ein zusätzlicher Fachkräftebedarf von bis zu 355.000 Personen entstehen. Hierauf wären die Bundesländer mit den derzeitigen Ausbildungskapazitäten unzureichend vorbereitet. Das Deutsche Jugendinstitut¹¹⁴ geht in seiner Modellrechnung davon aus, dass die benannten Szenarien realistisch sind und berechnet, dass in der Folge bis 2025 in Deutschland ein Personalbedarf in der Kindertages- und Grundschulbetreuung von circa 603.000 Fachkräften (darunter 171.000 Ersatzbedarf) entsteht. Dem gegenüber seien 274.000 Nachwuchskräfte aus einschlägigen Ausbildungen und Studiengängen zu erwarten. Das ergibt eine Personallücke von 329.000 (309.000 Kita-Fachkräfte, 15.000 Tagespflegepersonen und 5.000 Stellen in Ganztagschulen). Nimmt man an, dass davon etwa ein Prozent auf das Bundesland Bremen entfällt, so ergäbe sich daraus eine Fachkräftelücke für Bremen bis 2025 in Höhe von circa 3.300 Fachkräften der Erziehung und Bildung.

Diverse Studien haben auch Prognosen für die künftige Entwicklung der Personallücke in der Altenpflege berechnet:¹¹⁵

- ▶ Afentakis und Maier¹¹⁶ berechnen bis 2025 einen zusätzlichen Anstieg des Bedarfs an Pflegefachkräften in VZÄ (Vollzeitäquivalenten) in ambulanten und (teil-)stationären Einrichtungen um 48 Prozent. Das entspricht einem Mangel von 193.000 Pflegefachkräften in VZÄ.
- ▶ Burckhart, Ostwald, Erhard¹¹⁷ kommen zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2030 knapp 18 Prozent der Fachkräftestellen im Gesundheits- und Pflegewesen nicht besetzt sein werden und die Personallücke in der Pflege 168.000 Fachkräfte beträgt.
- ▶ Rothgang, Müller und Unger¹¹⁸ führen eine Fortschreibung des Personalniveaus pro Pflegebedürftigen für alle Beschäftigten durch. Für das Jahr 2030 zeigen die Berechnungen einen Personalmangel von 434.000 Vollzeitäquivalenten.
- ▶ Ehrentraut et al.¹¹⁹ berücksichtigen auch alle Beschäftigten in der formellen Pflege und den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff. Für 2030 wird daher eine Personallücke von 517.000 Vollzeitäquivalenten berechnet.

113 Vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer (2017).

114 Vgl. Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner (2017).

115 Zusammenfassung bei Hackmann/Sulzer (2018), S. 8.

116 Vgl. Afentakis/Maier (2010).

117 Vgl. Burckhart/Ostwald/Erhard (2012).

118 Vgl. Rothgang/Müller/Unger (2012).

119 Vgl. Ehrentraut et al. (2015).

Geringfügige Beschäftigung und Arbeitnehmerüberlassung

Den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit¹²⁰ zufolge gab es im Land Bremen im Juni 2018 circa 4.500 geringfügig Beschäftigte in der Sozialwirtschaft. Darunter gingen circa zwei Drittel ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nach, ein Drittel hatte eine geringfügige Beschäftigung im Nebenjob. Damit sind ungefähr 6,5 Prozent aller geringfügig Beschäftigten im Land Bremen in der Sozialwirtschaft beschäftigt. Ihre Zahl stieg seit Juni 2013 um etwa 15 Prozent, die Wachstumsdynamik hat sich seit 2016 aber etwas reduziert. Die größten prozentualen Zuwächse seit 2013 lassen sich in den Teilbereichen sonstiges Sozialwesen (+ 36 Prozent) und Kindergärten und Vorschulen (+ 35 Prozent) feststellen. Auf die Bereiche Erziehung und Unterricht (9,0 Prozent) sowie im Gesundheitswesen (9,8 Prozent) entfallen 2018 aber vergleichsweise wenige geringfügig Beschäftigte in der Sozialwirtschaft. Dagegen ist jeweils etwa jeder fünfte geringfügig Beschäftigte im Bereich Heime (21,0 Prozent) oder im sonstigen Sozialwesen (21,9 Prozent) erwerbstätig. Der größte Anteil (38,2 Prozent) entfällt auf die soziale Betreuung älterer und behinderter Menschen.

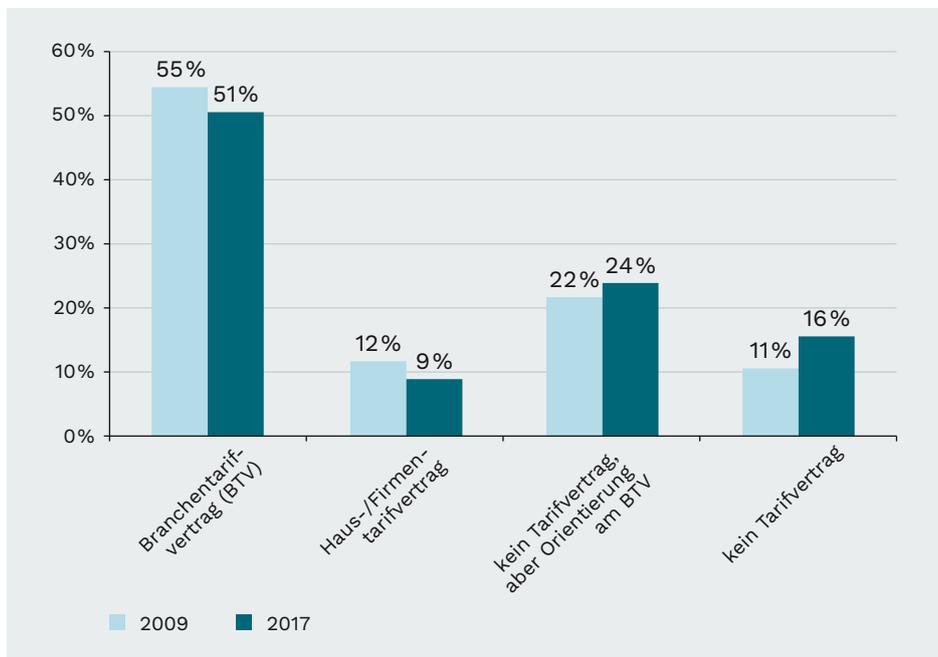
Die Zahl der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in der Sozialwirtschaft beträgt den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit¹²¹ zufolge im Land Bremen im Juni 2018 circa 340. Damit hat Leiharbeit in der Sozialwirtschaft eine vergleichsweise sehr geringe Bedeutung und nur ein sehr geringer Anteil aller Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter im Land Bremen ist in der Sozialwirtschaft beschäftigt (circa zwei Prozent). Nach Teilbereichen differenziert kommt Leiharbeit in den einbezogenen Wirtschaftsklassen des Abschnitts Erziehung und Unterricht so gut wie nicht vor. Der größte Anteil der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in der Sozialwirtschaft wird 2018 im Krankenhausbereich (circa 70 Prozent) eingesetzt, der restliche Anteil verteilt sich auf Heime, die soziale Betreuung älterer und behinderter Menschen sowie das sonstige Sozialwesen. Auffällig ist, dass sich die Anzahl der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in der Sozialwirtschaft von Juni 2013 bis Juni 2017 zunächst verdoppelte, von 2017 bis 2018 dann aber um gut ein Viertel zurückging, vor allem im Sozialwesen.

¹²⁰ Datenbereitstellung durch das Statistische Landesamt Bremen, Berechnung entsprechend Tabelle 3.

¹²¹ Datenbereitstellung durch das Statistische Landesamt Bremen, Berechnung entsprechend Tabelle 3.

Abbildung 10:

Tarifbindung der Beschäftigten in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen sowie Erziehung und Unterricht in den alten Bundesländern 2009 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage des IAB-Betriebspanels 2009 und 2017

Tarifbindung

Daten zur Tarifbindung nach Branchen liegen differenziert für das Land Bremen nicht vor. Hier können allenfalls Ableitungen aus bundesweiten Erhebungen vorgenommen werden, in denen zumeist nach alten und neuen Bundesländern unterschieden wird. Hierfür bietet das IAB-Betriebspanel eine gute Datengrundlage, da auch ein Vergleich im Zeitverlauf möglich ist.¹²² Die in Abbildung 10 dargestellten Daten 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. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der Beschäftigten ohne Tarifvertrag 2017 auf etwa 40 Prozent angestiegen, bei drei von fünf Beschäftigten ohne Tarifvertrag erfolgt aber zumindest eine Orientierung

am Branchentarifvertrag. Die Zahl der tarifgebundenen Betriebe in der Sozialwirtschaft liegt jedoch deutlich niedriger. So haben 2017 nur etwa 33 Prozent der entsprechenden Betriebe einen Branchentarifvertrag und vier Prozent einen Haustarifvertrag. Die Werte für die Bereiche Gesundheits- und Sozialwesen sowie Erziehung und Unterricht bewegen sich aber jeweils in etwa im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige in den alten Bundesländern. Allerdings zeigt die Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamts von 2014¹²³, dass die Tarifbindung im Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht in den alten Bundesländern ungefähr doppelt so hoch ausfällt wie im Wirtschaftsabschnitt Gesundheits- und Sozialwesen. Ferner wird dort deutlich, dass die Bruttomonatsverdienstunterschiede Vollzeitbeschäftigter zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Arbeitgebern 2014 im Durchschnitt der alten Bundesländer im Wirtschaftsabschnitt Gesundheits- und Sozialwesen bei 767 Euro lagen.

122 Vgl. Ellguth/Kohaut (2010); Ellguth (2018).

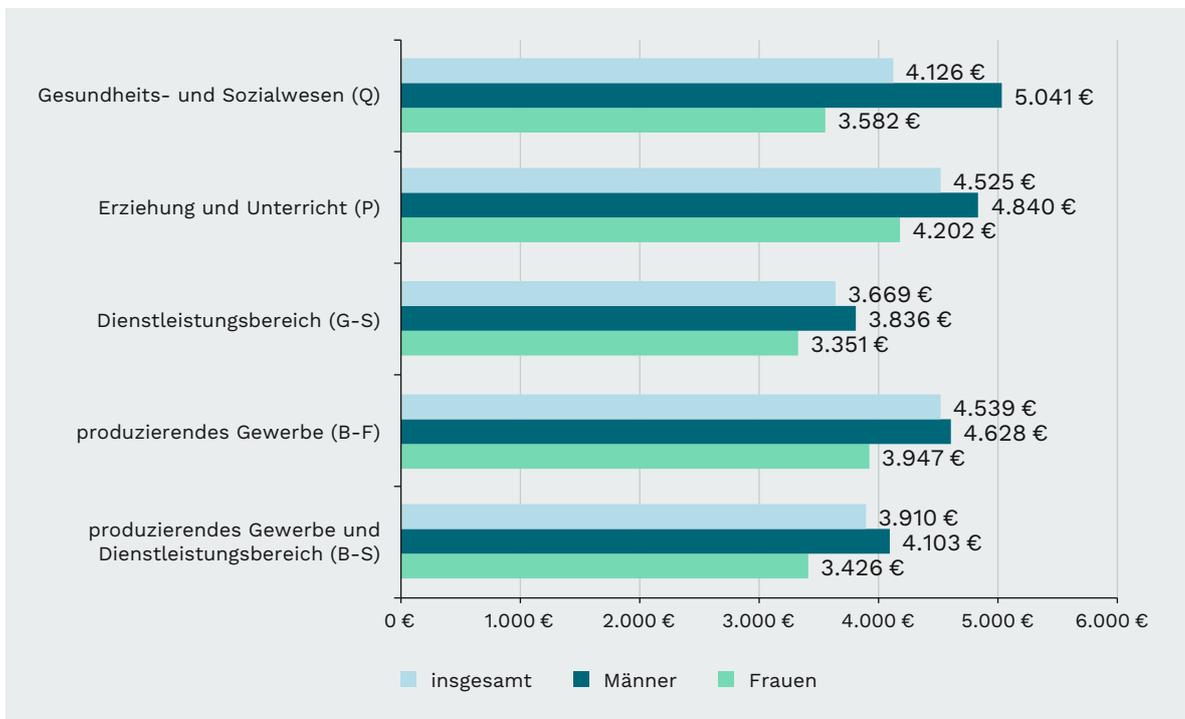
123 Vgl. Statistisches Bundesamt (2014).

Bruttomonatsverdienste (Vollzeitbeschäftigte)

Im Gegensatz zur Tarifbindung werden Bruttomonatsverdienste nach WZ-Abschnitten auch differenziert für das Land Bremen ausgewiesen. Abbildung 11 stellt hierfür die Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer (ohne Sonderzahlungen) nach ausgewählten WZ-Abschnitten im dritten Quartal 2018 dar. Dabei ist bei der Interpretation der Zahlen stets der hohe Teilzeitanteil der Beschäftigten der Sozialwirtschaft zu berücksichtigen. Es zeigt sich, dass Vollzeitverdienste im Gesundheits- und Sozialwesen im Mittel leicht über den Werten für den Dienstleistungsbereich und leicht unter dem Durchschnitt aller Branchen liegen. Im Abschnitt Erziehung und Unterricht liegen die Bruttomonatsverdienste dagegen deutlich höher, im Mittel vergleichbar mit dem produzierenden Gewerbe. Auffällig ist, dass der Gender Pay Gap, das heißt, der Verdienstunterschied zwischen Männern und Frauen mit fast 29 Prozent im Gesundheits- und Sozialwesen überdurchschnittlich hoch ausfällt.

Eine Indexierung (2009 = 100) der nominellen Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer (ohne Sonderzahlungen) im Land Bremen zeigt zudem, dass die Verdienstzuwächse sowohl im Gesundheits- und Sozialwesen als auch im Abschnitt Erziehung und Unterricht bis 2015 deutlich unter der Entwicklung aller Branchen (und dabei vor allem des produzierenden Gewerbes) ausgefallen sind (siehe Tabelle 14). Eine Indexierung (2015 = 100) für den Zeitraum 2015 bis zum dritten Quartal 2018 macht allerdings deutlich, dass eine Trendwende stattgefunden hat. So sind in diesem Zeitraum die Bruttomonatsverdienste Vollzeitbeschäftigter im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen im Land Bremen überdurchschnittlich stark gestiegen (siehe Tabelle 14). Eine solche „aufholende Entwicklung“ ist bundesweit vor allem in den WZ-Klassen Gesundheitswesen und sonstiges Sozialwesen aufzeigbar¹²⁴ und wurde bereits vom DIW beim Vergleich der Entwicklung der Bruttostundenlöhne Vollzeitbeschäftigter zwischen den Perioden 2007 bis 2012 und 2012 bis 2017 festgestellt.¹²⁵

Abbildung 11:
Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer (ohne Sonderzahlungen) nach ausgewählten WZ-Abschnitten im Jahr 2018 (3. Quartal)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage des Statistischen Landesamts Bremen 2019

¹²⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019b).

¹²⁵ Vgl. Brenke/Schlaak/Ringwald (2018), S. 312.

Tabelle 14:

Indexierung der Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer (ohne Sonderzahlungen) nach WZ-Abschnitten im Vergleich 2009-2015 (2009=100) und 2015-2018 (2015=100)

Wirtschaftsabschnitt	insgesamt		Männer		Frauen	
	2009 - 2015	2015 - 2018	2009 - 2015	2015 - 2018	2009 - 2015	2015 - 2018
produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich	112,9	105,4	112,9	104,5	113,3	108,8
produzierendes Gewerbe	116,7	109,4	116,7	109,1	121,0	112,5
Dienstleistungsbereich	111,8	104,3	111,8	102,4	112,1	108,4
Erziehung und Unterricht	105,7	106,4	105,7	107,4	106,2	105,7
Gesundheits- und Sozialwesen	107,8	112,9	107,8	113,2	109,7	112,4

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage des Statistischen Landesamts Bremen 2019

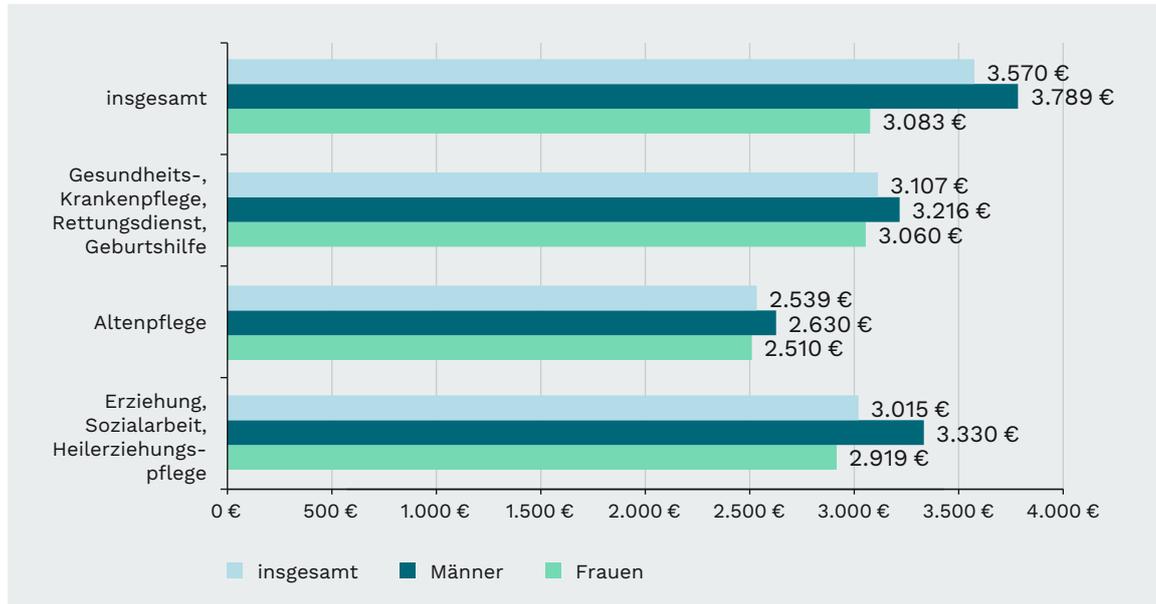
Eine andere Herangehensweise stellt die Differenzierung der Bruttomonatsverdienste nach Berufsgruppen dar. Hier sind gemäß Klassifikation der Berufe 2010 vor allem die Bereiche 813 (Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe), 821 (Altenpflege) sowie 831 (Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege) von Interesse. Hierzu stellten Ehrentraut et al.¹²⁶ auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010 fest, dass die Gruppe der Beschäftigten im Krankenhaus das Lohngefüge anführen (Ärzte) beziehungsweise nahe des Durchschnitts aller Berufe liegen (Krankenschwestern und -pfleger), während Pflegekräfte in Pflegeheimen und ambulanten sozialen Diensten deutlich zurückfallen. Auch neuere Zahlen aus der Verdienststrukturerhebung 2014¹²⁷ zeigen, dass die Sozialberufe tendenziell nach wie vor leicht unter dem Mittelwert der Bruttomonatsverdienste bei Vollzeitbeschäftigten liegen. Besonders geringe

durchschnittliche Bruttomonatsverdienste erreichen im Bereich der Sozialberufe in den alten Bundesländern die Rettungsdiensthelfer (1.938 Euro), Altenpflegehelfer (2.070 Euro), Kinderbetreuungshelfer (2.338 Euro) sowie Gesundheits- und Krankenpflegehelfer (2.555 Euro). Innerhalb der Berufsklassifikation 813 erreichen die Fachkrankenschwestern und -pfleger (3.531 Euro) sowie Aufsichts- und Führungskräfte (3.787 beziehungsweise 4.028 Euro) Werte oberhalb des Durchschnitts aller Branchen. In der Altenpflege trifft das nur auf Führungskräfte (4.416 Euro) zu. Bei Fachkräften der Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege erreichen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen je nach Übernahme von Führungstätigkeiten durchschnittliche Bruttomonatsverdienste von circa 3.500 bis 4.000 Euro.

¹²⁶ Vgl. Ehrentraut et al. (2014), S. 3.

¹²⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014).

Abbildung 12:
Bruttomonatsverdienste Vollzeitbeschäftigter nach Klassifikation der Berufsgruppen im Jahr 2014 (alte Bundesländer)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Datengrundlage des Statistischen Bundesamts (2014)

Auf Unterschiede der Bruttoentgelte für Pflegeberufe nach Bundesländern weist dabei Heyduck¹²⁸ hin. Demnach verdienen die Fachkräfte der Gesundheits- und Krankenpflege in Bremen im Vergleich der westdeutschen Bundesländer noch recht gut – sie liegen auf Platz zwei hinter dem Saarland und noch vor Baden-Württemberg. Hier schlägt sich vermutlich die vergleichsweise hohe Tarifbindung in den Bremer Krankenhäusern nieder – während zum Beispiel in Hamburg, wo die Privatisierung der Krankenhauslandschaft deutlich vorangeschritten ist, niedrigere Löhne erzielt werden.¹²⁹ Insgesamt sei aber festzustellen, dass die Lohnentwicklung in den pflegerischen Berufen unterdurchschnittlich war und ist. Dabei fällt die Altenpflege erheblich hinter die Krankenpflege zurück. Und bei den Bruttomonatsentgelten in der Altenpflege erreicht das Land Bremen im Vergleich der alten Bundesländer nur unterdurchschnittliche Werte. Hier zeigt sich insbesondere eine ausgeprägte Nord-Süd-Discrepanz. Ähnliche Vergleichswerte für Vollzeitbeschäftigte in den Erziehungsberufen nach Bundesländern liegen nicht vor. Aufgrund der hohen

Branchentarifvertragsbindung im Wirtschaftsschnitt Erziehung und Bildung sind hier aber innerhalb der alten Bundesländer auch nur minimale Unterschiede zu erwarten.

Arbeitszeit

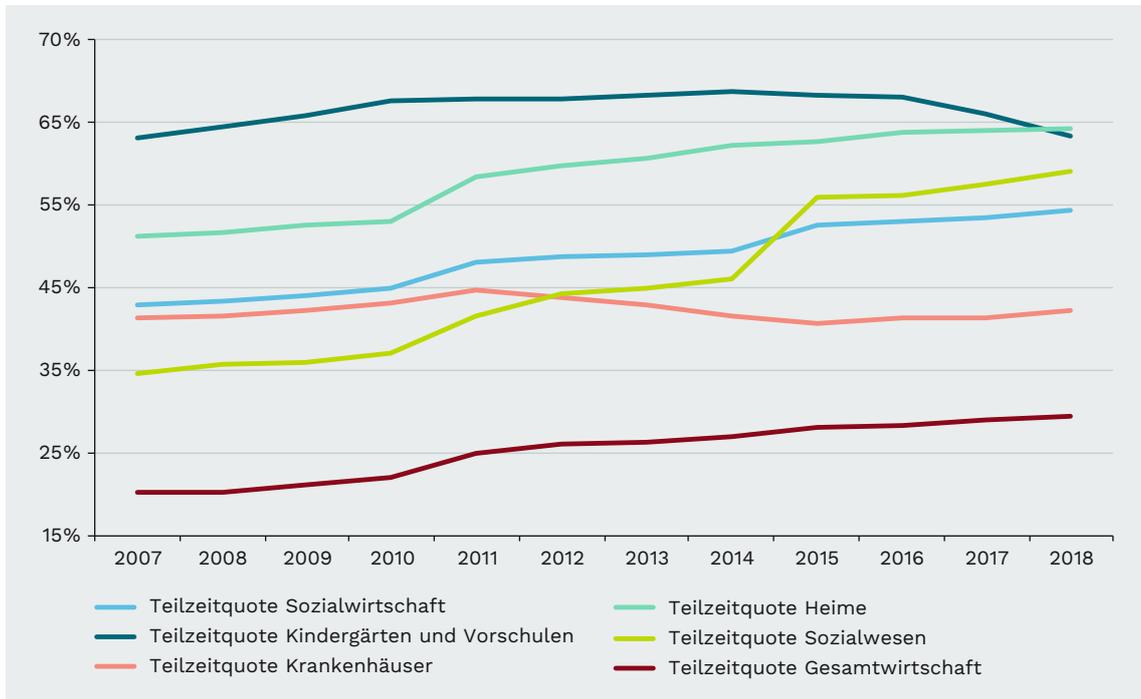
Die Sozialwirtschaft gilt als Branche mit einem vergleichsweise hohen Teilzeitanteil der Beschäftigten.¹³⁰ Oftmals wird dabei auf den hohen Frauenanteil als Ursache hingewiesen. Wie Abbildung 13 darstellt, so lässt sich für die Sozialwirtschaft in Bremen 2018 eine Teilzeitquote von mehr als 54 Prozent feststellen, das heißt, mittlerweile sind mehr als die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem Bereich nicht in Vollzeit angestellt. Die Teilzeitquote der Sozialwirtschaft liegt damit fast doppelt so hoch wie bei der Gesamtheit aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen. Sowohl die Teilzeitquote aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch derer in der Sozialwirtschaft ist seit 2007 deutlich angestiegen.

¹²⁸ Vgl. Heyduck (2017), S. 69 auf Basis der Daten von Bogai/Seibert/Wiethölter (2016).

¹²⁹ Vgl. Bispinck et al. (2013), S. 3.

¹³⁰ Vgl. Schneider (2008), S. 3; Rada/Stahlmann (2017), S. 15; Brenke/Schlaak/Ringwald (2018), S. 310.

Abbildung 13:
Teilzeitquoten der Sozialwirtschaft im Land Bremen



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

Nach Teilbereichen der Sozialwirtschaft differenziert wird deutlich, dass die Teilzeitquoten in der Kindertagesbetreuung und in Heimen deutlich überdurchschnittlich, in den Krankenhäusern dagegen eher unterdurchschnittlich für die Sozialwirtschaft ausfallen. Die Teilzeitquote im Sozialwesen hat von 2007 bis 2018 den stärksten Anstieg zu verzeichnen, auch im Bereich der Heime ist der Teilzeitanteil stark gestiegen. In der Kindertagesbetreuung geht die Teilzeitquote dagegen seit 2015 leicht zurück. Auffällig ist zudem, dass die Teilzeitquoten in Bremen deutlich höher liegen als in

Bremerhaven. So lag im Juni 2018 die Teilzeitquote in den Wirtschaftsabteilungen Heime und Sozialwesen in Bremen bei etwa 64 Prozent und in Bremerhaven lediglich bei circa 47 Prozent. In beiden Stadtgemeinden ist die Teilzeitquote in diesen Wirtschaftsabteilungen im Zeitverlauf aber deutlich angestiegen. Die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen¹³¹ zeigen zudem, dass der größte Anteil der Teilzeitbeschäftigten in Alten- und Pflegeheimen sowie im Sozialwesen zwischen 20 und 35 Stunden beschäftigt ist.

131 Vgl. Schütz (2017), S. 27.

Einschätzungen zu den Arbeitsbedingungen

Oftmals wird bei den Berufen der Sozialwirtschaft von einer besonderen physischen und psychischen Belastung gesprochen. Für Bremen bieten die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen¹³² eine gute Datengrundlage zur Einschätzung der Arbeitsbedingungen. Folgende Aspekte werden dabei deutlich:

- ▶ Beschäftigte der Gesundheits- und Sozialberufe sind deutlich überdurchschnittlich der Meinung, dass sie durch ihre Tätigkeit einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft leisten.
- ▶ Beschäftigte der Gesundheits- und Sozialberufe sind allerdings überdurchschnittlich oft unzufrieden mit der gesellschaftlichen Anerkennung ihrer Tätigkeit.
- ▶ Beschäftigte der Gesundheits- und Sozialberufe sind seltener zufrieden mit ihrem Gehalt als im Durchschnitt aller Beschäftigten.
- ▶ Beschäftigte der Gesundheits- und Sozialberufe weisen überdurchschnittlich hohe kumulierte Arbeitspräsenzen trotz Krankheit oder Krankheitsgefühl auf.
- ▶ Jeder dritte Beschäftigte der Gesundheits- und Sozialberufe wird mehrmals im Monat außerhalb der Arbeitszeiten für berufliche Belange kontaktiert.
- ▶ Nur circa 55 Prozent der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen glauben, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit bis zur Rente erhalten bleibt.

Ferner sind Beschäftigte der Krankenhäuser und von Alten- beziehungsweise Pflegeheimen deutlich überdurchschnittlich der Meinung, dass

- ▶ ihre Tätigkeit mit körperlicher Arbeit verbunden ist,
- ▶ ihre Arbeit sie fast immer oder oft in emotional belastende Situationen bringt,
- ▶ sie ihre wahren Gefühle fast immer oder oft verbergen müssen,
- ▶ die fachlichen Anforderungen zugenommen haben,
- ▶ sie fast immer oder oft unter Zeitmangel arbeiten sowie
- ▶ sie fast immer oder oft schnell arbeiten müssen.

5.2 Perspektiven betrieblicher Akteure

Dieser Abschnitt gibt die Einschätzungen betrieblicher Akteure zu den Arbeitsbedingungen in der Sozialwirtschaft wieder.

Befristung

In Übereinstimmung berichten die befragten betrieblichen und gewerkschaftlichen Akteure von einem im Mittel rückläufigen Trend bei der Befristung vor allem von Fachkräften als Folge des Personalmangels. Befristete Arbeitsverhältnisse seien schlichtweg zu unattraktiv für Bewerberinnen und Bewerber. Nur in vereinzelten Fällen und dann meist abhängig von der Einstellungspraxis bestimmter Einrichtungsleitungen seien befristete Anstellungen von Fachkräften noch der Regelfall. Allerdings verweisen die Befragten zumeist auf einzelne Ausnahmetatbestände: So sei der Anteil der Befristungen im zuwendungsfinanzierten Bereich der Projektförderungen oder auch in der Flüchtlingshilfe sehr hoch, weil die Drittmittel letztlich nur für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stünden. Auch bei Elternzeitvertretungen überwiege die befristete Einstellung.

„Vor einigen Jahren war hier fast jeder Arbeitsvertrag befristet. Mittlerweile sind es 70 Prozent unbefristet.“ (betrieblicher Akteur)

¹³² Vgl. Schütz (2017); Heyduck/Geraedts (2018).

Geringfügige Beschäftigung

Wie nahezu alle Befragten betonen, erfolge die Einstellung im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung oft auf spezifischen Wunsch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese sähen darin steuerliche Vorteile, weil sie entweder bereits einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen oder weil sie nur wenige Stunden erwerbstätig sein wollen, dass sich ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis in Anbetracht der Sozialabgaben nicht lohne. Zumeist handele es sich bei geringfügig Beschäftigten entweder um Personen, die sich neben einer Teilzeiterwerbstätigkeit oder parallel zum Studium etwas dazuverdienen oder um Frauen oder Pensionäre, welche nur eine Erwerbstätigkeit im Rahmen von wenigen Arbeitsstunden im Monat anstrebten. Typische Einsatzfelder seien zum Beispiel Betriebsratsvertretungen oder Pflegevertretungen sowie persönliche Assistenzen, Schülerfahrdienste, Reservekräfte, Wochenenddienste und Sozialhelfer. Insgesamt wird aber darauf verwiesen, dass die Bedeutung der geringfügigen Beschäftigung infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sowie zuletzt erfolgten Tarifsteigerungen eher rückläufig sei.

Arbeitnehmerüberlassung

Die Arbeitnehmerüberlassung habe laut den befragten betrieblichen Akteuren in der Sozialwirtschaft kaum eine Bedeutung. Sie komme vor allem dort zum Einsatz, wo starker Fachkräftemangel herrsche. Allerdings scheitere dies vielfach an fehlenden Fachkräften für Kindertagesbetreuung und Kranken- sowie Altenpflege bei den Arbeitnehmerüberlassungsbetrieben. Allerdings wird vereinzelt darauf

hingewiesen, dass sich Fachkräfte in der Altenpflege teilweise bewusst für eine Tätigkeit in der Arbeitnehmerüberlassung entschieden, weil dort die Entlohnung höher sei und diese Beschäftigten nicht im gleichen Maße für Vertretungs- und Springerdienste in den Einrichtungen eingesetzt würden wie Stammbeschäftigte. Bei evangelischen Trägern ist der Einsatz von Leiharbeitnehmern und Leiharbeiterinnen nach einer Entscheidung des Kirchengerichtshofs der Evangelischen Kirche in Deutschland 29.06.2006 zudem stark eingeschränkt, da das Prinzip der Arbeitnehmerüberlassung den diakonischen Grundsätzen einer Dienstgemeinschaft entgegenstehe.

Hinsichtlich des Einsatzes von Assistenzen an Schulen wurde wiederholt die Frage der Abgrenzbarkeit dieser Beschäftigungsform von der Arbeitnehmerüberlassung aufgeworfen. Hintergrund ist, dass letztendlich oft die Schulen und nicht der eigentliche Arbeitgeber den exakten Einsatz der Beschäftigten bestimmen.

Entlohnung und Tarifbindung

In Hinblick auf die Entlohnung zeigen sich seitens der befragten betrieblichen Akteure sehr ambivalente Einschätzungen. Es überwiegt dabei zumeist ein allgemein recht positiver Eindruck, insbesondere in den vergangenen drei bis fünf Jahren. Hier sei es deutlich besser als noch in den 2000er-Jahren gelungen, Lohnsteigerungen durchzusetzen. Dabei gebe es nun eine stärkere Differenzierung nach Qualifikation.

Bei einzelnen Gruppen wird jedoch die geringe Entlohnung deutlich kritisiert: So sei die Bezahlung von Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen beziehungsweise Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen im Vergleich zu vielen anderen akademischen Berufen und in Anbetracht der gestiegenen Anforderungen bisher nur wenig aufgabenadäquat. Gerade in multiprofessionellen Teams (zum Beispiel in der Ganztagschulentwicklung, der Inklusion etc.) mit Lehrkräften oder Psychologen/Psychologinnen würden die Verdienstunterschiede deutlich. Für andere akademische Berufe (zum Beispiel Studiengänge der Frühen Kindheit) fehle es nach wie vor an entsprechenden Verdienstmöglichkeiten in der Kindertagesbetreuung.

„Es läuft, es ist nicht das Paradies, aber deutlich besser als früher.“ (betrieblicher Akteur)

Auch Tagespflegepersonen seien gerade im Vergleich zu Erziehern und Erzieherinnen deutlich zu schlecht gestellt. Die Entgelte wurden zwar etwas angehoben, aber die Kindertagespflegepersonen bewegten sich eher in einem System arbeitnehmerähnlicher Personen. Die Vergütung sei zu gering, das Einkommen der Tagespflegepersonen daher oft nicht altersarmutsfest. Selbst bei Betreuung der maximalen Kinderzahl, was zudem für eine Vielzahl an Tagespflegepersonen nicht möglich sei, liege das damit erzielte Einkommen zu niedrig. Denn das Bruttoeinkommen von Tageseltern hängt von der Anzahl der Kinder und deren Betreuungsbedarf ab:¹³³ Neben einer Sachkostenpauschale von 1,73 Euro waren das 2,17 Euro pro Kind und Stunde. Bei 40 Stunden die Woche und fünf Kindern kamen Tageseltern den Berechnungen des Bremer Oberverwaltungsgerichts zufolge auf 1.900 Euro im Monat, also rund 38 Prozent weniger als Erzieherinnen und Erzieher. Aber selbst auf diesen theoretischen Stundensatz kommen nur die Wenigsten. Im Schnitt hat eine Tagespflegeperson nicht fünf, sondern 3,7 Kinder und verdient entsprechend weniger. Zudem seien die Sachkostenpauschalen viele Jahre lang nicht angehoben worden. Es wird der Wunsch nach einem Angestelltenverhältnis mit tariflicher Bezahlung für Tagespflegepersonen formuliert. Zudem solle mehr in Fort- und Weiterbildung der Tagespflegepersonen investiert werden, um die Qualität zu verbessern. Auch das Berufsbild der sozialpädagogischen Assistenz wird eher kritisch bewertet. Der Beruf sei lediglich als Einstieg in die Erziehungsberufe geeignet, da aufgrund der niedrigen Vergütung bei langjähriger Beschäftigung Altersarmut für die Beschäftigten drohe.

In Hinblick auf die Tarifbindung zeigen die Gespräche mit betrieblichen Akteuren sehr unterschiedliche Trends und Problemlagen auf. Erstens wird 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 strebten an, diese schrittweise zu erreichen. In Hinblick auf die übrigen Regelungen bestünden aber zwischen den jeweiligen Tarifverträgen und den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes oder der Länder punktuell noch größere Unterschiede. In Bremerhaven wurde von Trägern dagegen wiederholt argumentiert, dass ein Tariflohn nicht finanzierbar sei.

Und zweitens wird aufseiten der Freien Wohlfahrtspflege und der betrieblichen Akteure auch 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, zu denen unter anderen Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Deutsches Rotes Kreuz, Paritätischer Wohlfahrtsverband und die Bremer Heimstiftung gehören. Das Niveau des TV PflIB soll dabei schrittweise auf das Niveau des Tarifvertrages der Länder angehoben werden. Allerdings mahnen zahlreiche Trägervertreterinnen und -vertreter an, dass das Problem der untertariflichen Bezahlung in der Altenhilfe dadurch noch nicht gelöst sei. Der TV PflIB müsse daher für allgemein verbindlich erklärt werden. Da es hierfür im paritätisch mit jeweils drei Arbeitgeber- und drei Arbeitnehmervertretern besetzten Tarifausschuss des Landes Bremen bisher keine Mehrheit gab, erhoffen sich zahlreiche Befragte eine landesgesetzliche Änderung in der Weise, dass bei Stimmengleichheit im Tarifausschuss der Arbeitssenator über die Allgemeinverbindlichkeit entscheiden dürfe. Aber auch bundespolitische Optionen werden von einigen betrieblichen Akteuren skizziert. Ein bundesweiter Tarifvertrag wird allerdings in Anbetracht eines geringen Organisationsgrads der

133 Vgl. Möllers (2019).

Pflegekräfte, einer zerklüfteten Trägerlandschaft und eines fehlenden Arbeitgeberverbands, der alle Träger vertreten würde, als eher schwierig eingeschätzt. Daher käme ebenfalls ein als allgemein verbindlich erklärter Tarifvertrag für die Beschäftigten infrage. Hierzu gibt es grundsätzlich zwei Wege:¹³⁴ Nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes kann das Bundesarbeitsministerium auf Antrag der Sozialpartner und im Einvernehmen mit ihnen einen Tarifabschluss als bindend für eine ganze Branche erklären. Allerdings setzt diese Variante voraus, dass die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens 50 Prozent der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen. Wegen des geringen Organisationsgrades der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt diese Möglichkeit aber als unwahrscheinlich. Deshalb favorisieren einzelne befragte betriebliche Akteure den zweiten rechtlich möglichen Weg zu einem allgemein verbindlichen Tarifvertrag nach § 7a des Arbeitnehmerentsendegesetzes. Dabei kann das Arbeitsministerium eine Rechtsverordnung erlassen, mit der ein Tarifabschluss allgemeingültig wird, sofern das im öffentlichen Interesse ist.

Neben tariflicher und nicht tariflich gebundener Beschäftigung existiert in der Sozialwirtschaft noch der sogenannte „Dritte Weg“ für kirchliche Arbeitgeber. Denn in Deutschland ist es bisher historisch gewachsen üblich, dass die Kirchen keine Tarifverträge schließen, sondern ein eigenes gleichwertiges Regelungssystem (Arbeitsvertragsrichtlinien des Deutschen Caritasverbands und des Diakonischen Werkes der evangelischen Kirche in Deutschland) haben. 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. So wendet die Caritas Bremen für ihre Tochtergesellschaften das kirchliche Arbeitsrecht nicht mehr an und der 2017 geschlossene Tarifvertrag Diakonie Niedersachsen umfasst auch das Diakonische Werk in Bremerhaven und die dazugehörigen Tochtergesellschaften. Für die Eingruppierung der Mitarbeitenden im Sozial- und Erziehungsdienst in den Kindertageseinrichtungen der Bremischen Evangelischen Kirche einschließlich der Mitarbeitenden in der Frühförderung gilt die Entgeltordnung zum TVöD. Vorteil dieser Entwicklungen sei, dass die Gewerkschaften nun für die Beschäftigten verhandeln könnten. Allerdings liege das Lohnniveau von Beschäftigten im Geltungsbereich des kirchlichen Arbeitsrechts in einigen Teilbereichen der Sozialwirtschaft höher als in vielen Tarifverträgen.

„Dass die Mitarbeitervertretung nun raus ist aus der Gehaltsthematik, finde ich gut. Das bringt mehr Sicherheit und Verbindlichkeit. Und ob ein Mitarbeiter oder ein Gewerkschaftssekretär verhandelt, das macht schon einen Unterschied.“ (betrieblicher Akteur)

134 Vgl. Groll (2018).

Als Folge dieser unterschiedlichen tariflichen Entwicklungen sehen betriebliche Akteure in Anbetracht des Personalmangels allerdings eine wachsende Konkurrenz und einen zunehmenden Wettbewerb um Fachkräfte. So werden unter anderem Erzieherinnen und Erzieher in Bremen unterschiedlich vergütet, je nachdem ob sie in einem Elternverein, einem freien Träger oder beim Eigenbetrieb KiTa Bremen beschäftigt sind. Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen werden im Amt für Soziale Dienste Bremen nach TV-L, in den übrigen Kommunen in der Region Bremen nach TVöD bezahlt.

Ferner wird darauf hingewiesen, dass als Folge des Tarifgeschehens der vergangenen Jahre auch innerhalb eines Trägers sehr unterschiedliche Arbeitsverträge für die gleiche Gruppe der Beschäftigten existieren.

Arbeitszeiten

In Hinblick auf Arbeitszeitentwicklungen weisen die Befragten fast vollständig auf einen Wandel weg von der „Zwangsteilzeit“ hin zur freiwilligen Teilzeit hin. Ein Teil der Teilzeitstellen sei aber nach wie vor auf Arbeitgeberwünsche oder die Finanzierungsstrukturen zurückzuführen. So favorisierten Arbeitgeber gerade in Teilbereichen mit hohem Krankheitsstand und Personalmangel eher eine Risikominimierung durch eine Vielzahl an Teilzeitarbeitskräften, um Ausfälle leichter kompensieren zu können. In anderen Bereichen lasse die Refinanzierungshöhe (zum Beispiel bei Projekten oder komplizierten Personalschlüsselberechnungen) schlichtweg für einen Teil der Beschäftigten nur Teilzeitstellen zu. Auch die Arbeitsstruktur könne eine Ursache für die Teilzeitarbeit sein: So liegen die Kernarbeitszeiten für Betreuungskräfte in Wohnheimen für behinderte Menschen zwischen 14 und 20 Uhr und auch in der persönlichen Assistenz bei Schülerinnen und Schülern mit Körperbehinderung würden in der Regel nur 15 Wochenstunden bewilligt. Auch durch Bereitschaftszeiten, die nicht als Arbeitszeit, aber als Anwesenheitszeit zählen, könne ein Teil der Teilzeitstellen in der Sozialwirtschaft erklärt werden. Allerdings wird wiederholt betont, dass die Möglichkeiten für Vollzeitstellen in der Kindertagesbetreuung und in der Kranken- und Altenpflege

in Anbetracht des Personalmangels so gut wie nie seien. Durch den Ausbau der Ganztagsschulen stiegen zudem die Stundenumfänge bei Betreuungskräften an. Dass der Teilzeitanteil dennoch eher wachse, wird überwiegend auf die Wünsche der Beschäftigten zurückgeführt. So favorisierten vor allem Mitarbeiterinnen mit Verweisen auf die Work-Life-Balance, die Kindererziehung oder die hohen Belastungen in der Arbeitszeit eher eine Teilzeitstelle. Bei Männern sei dieser Trend vor allem bei jüngeren Kollegen ebenfalls zu beobachten.

Ferner wird wiederholt auf eine wachsende Zahl an Überstunden hingewiesen, deren Abbau wegen des Personalmangels nur schwer möglich sei. Dort, wo Arbeitszeitkonten über Dienstvereinbarungen eingerichtet werden konnten, wird allerdings ein Rückgang von Überstunden geschildert.

Arbeitsbelastung

Einigkeit herrscht unter den befragten betrieblichen Akteuren darin, dass die Arbeitsbelastungen für die Beschäftigten in der Sozialwirtschaft in den vergangenen zehn Jahren deutlich angestiegen seien. Dies führe zunehmend bei jüngeren Beschäftigten zu einem Berufswechsel und verstärke das negative Image vieler Sozialberufe. Als Belastungsursachen werden zahlreiche Aspekte benannt:

- ▶ Bereichsübergreifend wird ein Anstieg der bürokratischen Auflagen beklagt, der die Arbeit mit den Klienten einschränke. Die Dokumentationspflichten werden überwiegend als wenig sinnvoll eingeschätzt.
- ▶ Bereichsübergreifend wird ein Belastungsanstieg infolge höherer Anforderungen beschrieben. Das betreffe einerseits eine schwieriger werdende Klientel, die Umsetzung politischer Aufträge wie zum Beispiel die frühe und kompensatorische Bildung oder die Übernahme von Anleitertätigkeiten durch berufsbegleitende Qualifizierungen. Die Deckelung der Zuwendungen oder der Entgelte biete keine Möglichkeit, durch zusätzliches Personal auf die gewachsenen Anforderungen zu reagieren.
- ▶ Bereichsübergreifend führe der Personalmangel zu zusätzlicher Belastung für die Beschäftigten. Dies lasse sich an hohen Krankheitsständen und stetig steigenden Zahlen für das betriebliche Eingliederungsmanagement festmachen. Die Beschäftigten kämen oft bei leichten Krankheiten trotzdem zur Arbeit, weil sie ihre Kollegen und Kolleginnen nicht im Stich lassen wollten. Als Folge fielen diese irgendwann dann länger aus. Stellen könnten zudem nicht so schnell wieder besetzt werden, Bewerbungen liegen eher nicht auf dem gleichen Qualifikationsniveau.
- ▶ Bereichsübergreifend werden wiederholt infrastrukturelle Defizite gerade in älteren Gebäuden als Belastungsgrund benannt. Dazu gehörten Schimmel, keine Pausenräume oder ein schlechter Lärmschutz.
- ▶ In den Schulen seien die Belastungen für Assistenten gestiegen. Es fehle an Räumen und Differenzierungsmöglichkeiten. Infolge fehlenden sonderpädagogischen Lehrpersonals bekomme der Assistent nicht selten alle verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schüler zugewiesen oder müsse zusätzliche Aufgaben übernehmen.
- ▶ In der Eingliederungshilfe verunsicherten die unklaren Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes viele Beschäftigten.

Personalentwicklung, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Weiterbildung

In Hinblick auf die Bereiche Personalentwicklung, Arbeits- und Gesundheitsschutz und Weiterbildung werden stark unterschiedliche Einschätzungen durch betriebliche Akteure vorgenommen. Diese reichen von großer Zufriedenheit bis zur Attestierung einer miserablen Personalentwicklung. Oftmals bieten die Arbeitgeber Zuschüsse für Sportangebote und spezielle Weiterbildungsprogramme an. Einzelne Träger bauen gar berufsbegleitende Qualifizierungsangebote auf, um dem Personalmangel entgegenzuwirken. Die Befragten sehen allerdings auch eine Reihe von Einschränkungen in diesem Themengebiet: So könne von einer systematischen Personalentwicklung nur selten gesprochen werden. Die Aktivitäten seien eher „ein Tropfen auf den heißen Stein“. Die Refinanzierung von Personalentwicklungsmaßnahmen falle zudem schwer, der Ausfall von Beschäftigten durch Weiterbildungen sei durch den Personalmangel kaum zu kompensieren. Weiterqualifizierungen rechneten sich oftmals aber nicht in Form einer höheren Vergütung, sodass solche Maßnahmen letztendlich eher die Abwanderung von Beschäftigten zur Folge haben könne. Zudem wird am System der Fortbildungspunkte für Pflegekräfte Kritik geübt.

„Das ist eine fürchterliche Entwicklung bei der Arbeitsbelastung durch den Personalmangel und den hohen Krankenstand. Die Leute schleppen sich so lange und fallen dann länger aus. Unsere Quote der Beschäftigten im betrieblichen Eingliederungsmanagement steigt seit Jahren.“ (betrieblicher Akteur)

„Die Politik sollte vorher nachdenken, welche Auswirkungen Gesetze auf die Beschäftigten haben. Ich kann keine Rechtsansprüche einführen und die Fachkräftebedarfe ignorieren.“ (betrieblicher Akteur)

Als Wünsche werden von den befragten betrieblichen Akteuren vor allem drei Aspekte wiederholt benannt: Erstens müsse der Fokus bei der Weiterbildung stärker bei einer schrittweisen berufsbeleitenden Qualifizierung geringer qualifizierter Beschäftigter liegen. Dadurch könne auch dem Personal­mangel entgegengewirkt werden. Zweitens solle der Arbeits- und Gesundheitsschutz verbessert werden (zum Beispiel räumliche Veränderungen, kleinere Gruppen, mehr Bewusstsein für psychische Belastungen), damit die Belastungen für die Beschäftigten zurückgingen und das Berufsbild attraktiver werde. Und drittens müsse daran gearbeitet werden, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und Anreize dafür zu schaffen, dass gerade weibliche Beschäftigte ihre Beschäftigungsvolumina erhöhten.

5.3 Sozialwirtschaft und „Gute Arbeit“

Das Konzept und der DGB-Index Gute Arbeit

Das Konzept „Gute Arbeit“ knüpft an das in den 1970er- und 1980er-Jahren verfolgte Projekt „Humanisierung des Arbeitslebens“ an. Es taucht als arbeitspolitisches Leitbild erstmals in Tarifverhandlungen der IG Metall Anfang der 2000er-Jahre auf. Es beschreibt den gewerkschaftlichen und betriebsrätlichen Entwurf für die idealtypische Gestaltung von Arbeit im Sinne der Beschäftigten und lässt sich grob in vier Säulen darstellen:

- ▶ Gute Arbeit ist gut bezahlte Arbeit.
- ▶ Gute Arbeit ist sichere Arbeit (Kündigungsschutz, Zurückdrängung von Leiharbeit, Befristungen und Werkverträgen).
- ▶ Gute Arbeit ist menschengerechte Arbeit (Begrenzung von Arbeitsbelastung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf).
- ▶ Gute Arbeit bietet Möglichkeiten zu Aufstieg und Weiterbildung.

Zu einem umfassenden Thema gewerkschaftlicher Arbeitspolitik wurde „Gute Arbeit“ jedoch erst 2006, als beim DGB-Bundeskongress gemeinsame Anstrengungen für eine „humane und gute Arbeit“ beschlossen wurden. Dort wurde auch die Entwicklung des Index „Gute Arbeit“ eingeleitet. Konzeptuell wurde das Leitbild stark durch die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung der Initiative Neue Qualität der Arbeit aus dem Jahr 2006 geprägt.¹³⁵ Darin wurde zum einen die aktuelle Arbeits- und Lebenssituation von rund 5.400 abhängig und selbstständig Beschäftigten in den Blick genommen. Zum anderen wurden die befragten Erwerbstätigen gebeten, relativ unabhängig von ihrer aktuellen Arbeitssituation, wichtige Aspekte guter Arbeit zu benennen. Aus dem Vergleich der Erfahrungen mit den aktuellen Arbeitsbedingungen und den Erwartungen beziehungsweise den Wünschen an eine zukünftige Arbeitsgestaltung wurden Ansatzpunkte eines neuen Leitbilds „Gute Arbeit“ entwickelt.

„Der Bedarf nach Weiterbildung ist in Anbetracht der steigenden Anforderungen groß. Aber wegen der Personalengpässe bleibt wenig Zeit. Auch die finanziellen Möglichkeiten sind begrenzt.“ (betrieblicher Akteur)

„Es gibt keine Übergänge, weil die Geschäftsführung bei Personalabgängen nicht rechtzeitig reagiert. Das ist doch keine Personalentwicklungsplanung.“ (betrieblicher Akteur)

¹³⁵ Vgl. Fuchs (2006).

Dazu wurden die zehn häufigsten Antworten der Befragten aggregiert, die auch weitgehend stabil gegenüber Differenzierungen sind. Demnach bedeutet „Gute Arbeit“ aus der Sicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein festes, verlässliches Einkommen zu erhalten, unbefristet beschäftigt zu sein, kreative Fähigkeiten in die Arbeit einbringen und entwickeln zu können, Sinn in der Arbeit zu erkennen, Anerkennung zu erhalten, soziale Beziehungen zu entwickeln und die Achtung beziehungsweise den Schutz der Gesundheit. Auf dieser Basis entwickelte der DGB in der Folge den sogenannten „DGB-Index Gute Arbeit“ als wissenschaftlich fundiertes Instrument zur Messung der Arbeitsqualität aus Sicht der Beschäftigten.

Wie lassen sich vor diesem Hintergrund die Arbeitsbedingungen in der Sozialwirtschaft einschätzen? Der DGB-Index Gute Arbeit weist für die Berufe im Sozial- und Gesundheitswesen 2018 die niedrigsten Indexwerte aus.¹³⁶ Durch die dabei vorgenommene Differenzierung der Ergebnisse nach der Häufigkeit von Interaktionsarbeit wird zudem deutlich, dass sich die Beschäftigten im Sozial- und Gesundheitswesen, deren Arbeitsalltag sehr oft aus Interaktionsarbeit besteht, zwar hinsichtlich der Sinnhaftigkeit der Arbeit überdurchschnittlich gut, allerdings in Bezug auf Arbeitszeitlage, Arbeitsintensität und emotionale Anforderungen deutlich überdurchschnittlich schlecht einschätzen. Gerade die stark überdurchschnittliche Häufigkeit von negativen psychischen und hohen körperlichen Belastungen für Beschäftigte im Sozialwesen sticht dabei heraus. Auch die Indexwerte in den Kategorien „Einkommen“, „betriebliche Sozialleistungen“ und „körperliche Anstrengungen“ liegen leicht unter dem Mittelwert.

Schlussfolgerungen dieser Untersuchungen in Hinblick auf gute Arbeit

Überträgt man die Befunde der vorangegangenen Kapitel auf das Konzept der guten Arbeit, so zeigt sich, dass es diesbezüglich in der Sozialwirtschaft noch erhebliche Verbesserungspotenziale gibt. Zwar wurden Befristungen zurückgedrängt, dennoch bleibt diese für zahlreiche Beschäftigte in drittmittelfinanzierten Projekten nach wie vor Realität. Und obwohl die tariflichen Entwicklungen der vergangenen Jahre auf einen leichten Aufholtrend hindeuten, so bleiben doch eine fehlende Tarifbindung und eine untertarifliche Bezahlung noch für einen erheblichen Anteil der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft Realität. Die Bruttomonatsverdienste müssen zudem in Relation zur hohen und weiter steigenden Teilzeitquote eingeordnet werden. Die steigenden Arbeitsbelastungen beeinflussen nachhaltig negativ die Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft. Steigende Anforderungen an die Dienstleistung, zum Beispiel hinsichtlich politischer Ziele und administrativer Vorgaben und steigende Bedarfe in der Bevölkerung (steigende Geburtenzahlen, Zuwanderung, demografischer Wandel, steigende Frauenerwerbsquote) fallen zusammen mit einem Mangel an Fachkräften. Die politischen Akteure haben es dabei versäumt, rechtzeitig die Ausbildungskapazitäten zu erhöhen und für bessere Arbeitsbedingungen zu sorgen, sodass die Attraktivität der Sozialberufe zunimmt. Aktuell hat sich eine Situation eingestellt, in der eine Verbesserung der Arbeitsqualität als Voraussetzung für eine Attraktivierung der Arbeit in der Sozialwirtschaft angesehen wird. Eine Verbesserung der Personalsituation scheitert jedoch an dem bereits eingetretenen Personalmangel, sodass sich die Situation für viele Beschäftigte eher verschlechtert. Und das in einer Zeit, in der die Bedarfe nach sozialen Dienstleistungen stetig steigen.

¹³⁶ Vgl. Institut DGB-Index Gute Arbeit (2018).

6 Schlussfolgerungen und Handlungserfordernisse

6.1 Angebotslücken schließen – Qualität verbessern

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen dieser Sozialwirtschaftsstudie im Land Bremen betreffen erstens die Angebots- und Qualitätsperspektive. Hier zeigten sich noch zahlreiche Angebotslücken:

Kindertagesbetreuung

Die Kindertagesbetreuung wurde zwischen 2008 und 2018 in Bremen erheblich ausgeweitet. Das betrifft die absolute Zahl der Betreuungsplätze als auch die Betreuungszeiten. Gerade in den Jahren 2017 bis 2019 fanden erhebliche Ausbauschritte statt. Dennoch steht die Kindertagesbetreuung als eine der zentralen Säulen der Sozialwirtschaft noch vor immensen Herausforderungen. Durch Zuwanderung und einen Anstieg der Geburtenzahlen werden perspektivisch zahlreiche weitere Betreuungsplätze benötigt, vor allem in Bremen, aber auch in Bremerhaven. Der geplante Wegfall der Elternbeiträge für Drei- bis Sechsjährige kann die Nachfrage nochmals erhöhen. Die Versorgungsquoten gerade der unter Dreijährigen unterscheiden sich zudem in Bremen immer noch erheblich nach Stadtteilen und deren sozialer Lage. Die geplante Angleichung der Versorgungsquoten auf ein Niveau von mindestens 50 Prozent wird immense Anstrengungen erfordern. Gleichzeitig steigt der Bedarf von ganztägigen Betreuungsplätzen und nach flexibleren erweiterten Betreuungszeiten. Auch melden die Eltern ihre Kinder verstärkt unterjährig an, sodass das bremische Anmelde- und Vergabesystem zunehmend unter

Druck gerät, mit Rechtsansprüchen hinterlegte Bedarfe wohnort- und zeitnah zu erfüllen. Auch die weitere Verbesserung der Qualität in der Betreuung stellt eine wichtige Zukunftsaufgabe dar. Bremen hat zwar bundesweit gesehen vergleichsweise gute Betreuungsschlüssel, dennoch erfordern großstädtische Herausforderungen wie Armut und soziale Benachteiligungen in Dimensionen wie Gesundheit und Bildung zusätzliche Maßnahmen, um die Kindertagesstätten in die Lage zu versetzen, die Kinder kompensatorisch zu fördern und die Eltern dabei in ihre Arbeit mit einzubeziehen. Hierbei stellt die Kooperation der Kindertagesstätten mit Beratungsstellen (insbesondere Erziehungs- und Familienberatung) und weiteren Angeboten zur frühkindlichen (Sprach-)Förderung eine wichtige Aufgabe dar. Beispielhaft können dabei Familienzentrenkonzepte anderer Bundesländer und Großstädte sein. Auch eine Stärkung der Leitungskräfte ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, da deren Position vor dem Hintergrund der gewachsenen Aufgaben der frühkindlichen Bildung und des zunehmenden Umbruchs der personellen Strukturen sowie auf Basis erster empirischer Hinweise eine Schlüsselrolle in der Personal-, Angebots- und Qualitätsentwicklung zugeschrieben wird.

Ganztagsschulen

Die Entwicklung zu Ganztagschulen macht den Ort Schule zunehmend auch zu einer Organisation der Sozialwirtschaft. Denn schließlich geht damit meist eine Erweiterung des Personalkörpers um Betreuungskräfte wie Erzieherinnen und Erzieher einher. Gleichzeitig kommt es aber bei der Angebotsentwicklung nicht selten zu Kooperationen mit der außerschulischen Jugendhilfe. Herausforderungen in Bremen betreffen dabei einerseits den weiteren quantitativen Aufbau der Ganztagschulen. Soll bis 2025 ein Rechtsanspruch für Eltern von Grundschulern und Grundschülerinnen verwirklicht werden, so bedarf es erstens bis dahin noch erheblicher weiterer Ausbauschritte. Zumal durch den Anstieg der Kinderzahlen auch insgesamt mehr Grundschulen benötigt werden. Die zweite Herausforderung besteht in der Qualitätsentwicklung der Ganztagsangebote. Hier braucht es eine Stärkung der Kooperation mit der außerschulischen Jugendhilfe und eine Intensivierung von tatsächlichen Förderangeboten, um den Anspruch der Ganztagschule als Instrument zur Verwirklichung von Chancengerechtigkeit im Bildungssystem einzulösen. Drittens wird sich im Zuge der Debatten um die Flexibilisierung und Erweiterung der Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung diese Frage auch automatisch für den Primarbereich stellen. Schließlich nützen flexible Elementarangebote Familien nur dann etwas für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wenn diese auch für Grundschulkindern zur Verfügung stehen.

Jugendarbeit

Innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe wurde im Rahmen dieser Studie vor allem ein Angebotsdefizit in der Jugendarbeit beklagt. Diese hat innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe – das haben die Expertengespräche deutlich gezeigt – im Zeitverlauf in Bremen eher an Bedeutung verloren. Das heißt, dass Angebote aufgrund stagnierender Zuwendungen bei allgemeinen Kostensteigerungen eher zurückgefahren werden mussten. Dies ist jedoch – wie empirische Studien belegen – für finanzschwache Kommunen in Zeiten von wachsenden Ausgaben für Pflichtleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe (Kindertagesbetreuung, Hilfen zur Erziehung) durchaus typisch.¹³⁷ Zur Bearbeitung dieser Problemlagen wird an dieser Stelle eine regelmäßige Bedarfserhebung durch die Jugendhilfeplanung angeregt. Dabei sollten stadtteilspezifisch Angebote und deren Entwicklung sowie Bedarfe systematisch erhoben und in eine Jugendhilfeplanung mit einbezogen werden. Eine Veränderung des Steuerungs- und Finanzierungsmodus scheint ebenfalls notwendig zu sein (siehe Kapitel 6.3).

Eingliederungshilfe

Die Eingliederungshilfe machte im Vergleich der betrachteten Leistungsbereiche der Sozialwirtschaft den konstantesten Eindruck. Aktuelle Angebotslücken bestehen dabei vor allem im Bereich der Verbindung von Altenpflege und Eingliederungshilfe für die Zielgruppe der älteren behinderten Menschen mit Pflegebedarf. Die zukünftige Angebotsentwicklung ist jedoch vor dem Hintergrund des Bundesteilhabegesetzes völlig unklar. Das betrifft vor allem die perspektivische Ausrichtung von ambulanten und stationären Wohnformen für körperlich, seelisch und geistig behinderte Menschen, Fragen der Barrierefreiheit von Gebäuden, aber auch den Bereich der Werkstätten für Menschen mit Behinderung.

137 Vgl. Grohs/Reiter (2017).

Altenhilfe

Die Altenhilfe in Bremen hat einerseits mit Angeboten wie der Universität der 3. Generation oder die aufsuchende Altenarbeit im Betrachtungszeitraum an Vielfalt gewonnen. Letztere könnte beispielsweise aber noch auf weitere Stadtteile ausgeweitet werden. Andererseits sind vor allem offene Angebote analog zu den Entwicklungen in der Jugendarbeit durch eine Kürzung beziehungsweise Stagnation der Zuwendungen in der Tendenz eher zurückgefahren worden. Das betrifft insbesondere Altenbegegnungsstätten und Dienstleistungszentren. Zur Bearbeitung dieser Problemlagen wird an dieser Stelle eine regelmäßige Bedarfserhebung durch die Altenhilfeplanung angeregt. Dabei sollten stadtteil-spezifisch Angebote und deren Entwicklung sowie Bedarfe systematisch erhoben und in eine Altenhilfeplanung mit einbezogen werden. Eine Veränderung des Steuerungs- und Finanzierungsmodus scheint ebenfalls notwendig zu sein (siehe Kapitel 6.3).

Altenpflege

Die Altenpflege steht wohl aktuell innerhalb der Sozialwirtschaft vor den größten Herausforderungen. Durch den demografischen Wandel wird die Zahl der Pflegebedürftigen weiter steigen, darunter auch die Zahl der demenziell Erkrankten. Das hat zur Folge, dass die Angebotskapazitäten in Bremen und Bremerhaven für Pflegebedürftige sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich deutlich erweitert werden müssen. Doch bereits im Jahr 2019 ist das Altenpflegesystem in Bremen nicht mehr bedarfsgerecht. Wiederholt wurden Abweisungen von Pflegebedürftigen geschildert. Einzelne Einrichtungen müssen aufgrund von Personalmangel und Nichteinhaltung der Fachkraftquote Pflegebetten abbauen. Anreize für Erweiterungen werden in der Situation des aktuellen Personalmangels nicht gesehen. Der Bedarf besteht zudem auch für qualitative Verbesserungen in der Altenpflege zum Beispiel durch eine Verbesserung der Personalschlüssel.

Soziale Stadtteilentwicklung und Armutsbekämpfung

Bremen ist eine sozial gespaltene Stadt, in der die Segregation weiter zunimmt. Bremerhaven gehört bundesweit zu den Kommunen mit der höchsten Armutsquote.¹³⁸ Vielfach sind gerade Kinder in Bremen und Bremerhaven von Armut und sozialer Benachteiligung negativ betroffen. In beiden Stadtgemeinden sind überdurchschnittlich viele Menschen überschuldet. Durch eine Verschärfung der Situation am Wohnungsmarkt in Verbindung mit Auslandszuwanderung hat auch das Problem der Wohnungslosigkeit zugenommen. Aus diesen Gründen heraus ist abschließend für den Bereich der Bedarfe zu konstatieren, dass Bremen seine Anstrengungen im Bereich der Sozialen Stadtteilentwicklung und Armutsbekämpfung intensivieren sollte. Das betrifft beispielsweise die weitere Stärkung der Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen, die quantitative Stärkung der sozialen Infrastruktur, die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für eine positive Diskriminierung bei der Ausstattung, Beratung und Finanzierung von Kindertagesstätten und Schulen in den sozial benachteiligten Gebieten des Landes Bremen sowie der weiteren Stärkung des sozialen Wohnungsbaus.¹³⁹ Die wachsende Wohnungslosigkeit erfordert in diesem Aufgabenbereich stärkere Anstrengungen wie beispielsweise die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes.¹⁴⁰

Alle diese Maßnahmen werden jedoch ohne eine entsprechende Personalgewinnungsstrategie und einer veränderten politischen Steuerung nicht umzusetzen sein.

¹³⁸ Vgl. Böhme/Chojnowski/Warsewa (2018).

¹³⁹ Vgl. Böhme/Chojnowski/Warsewa (2018).

¹⁴⁰ Bei diesem aus den USA stammenden Ansatz erhalten Wohnungslose zunächst ohne Bedingung eine eigene Wohnung. Auf dieser stabilen Basis werden dann die anderen Probleme wie Schulden, Sucht oder Arbeitslosigkeit angegangen.

6.2 Arbeitsbedingungen verbessern – Personalmangel bekämpfen

In einer zweiten Dimension richten sich Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen auf die Ebene der Beschäftigten. Hier besteht das Dilemma des Zusammenhangs von Personalmangel und Arbeitsbedingungen. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erfordert mehr Personal, was jedoch unter anderem aufgrund der bisherigen Arbeitsbedingungen nicht zur Verfügung steht. Aus diesem Grund wird folgende Trias an Handlungsempfehlungen formuliert:

Entlohnung und Tarifbindung verbessern

In der aktuellen Situation des Personalmangels erscheinen Ansätze zur Attraktivierung der Sozialberufe durch eine Verbesserung der Entlohnung und Tarifbindung vielversprechend. Ansatzpunkte können dabei sein:

- ▶ Einführung flächendeckender Tarifverträge in der Pflege;
- ▶ Angleichung der Tariflöhne zwischen Kranken- und Altenpflege;
- ▶ Aufwertung des Erzieherberufs durch eine Angleichung der Verdienste an Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer;
- ▶ Angleichung der Tariflöhne für Sozialberufe zwischen TV-L und TVöD, um damit ungleiche Bedingungen zwischen Kommunen und Trägern auszugleichen;
- ▶ Aufwertung der Berufe der Sozialen Arbeit an die Gehälter anderer akademischer Sozialberufe;
- ▶ Ausdifferenzierung der Tarifstruktur, sodass sich Weiterbildungen und akademische Qualifizierungen finanziell für die Beschäftigten auch lohnen.

Aktivitäten der Fachkräftegewinnung steigern

Neben einer Verbesserung der Entlohnung und Tarifbindung braucht es auch verstärkte Aktivitäten zur Fachkräftegewinnung. In diesem Zusammenhang gibt es bereits erste Maßnahmen, die intensiviert und fortgesetzt werden sollten. Dazu gehört die praxisintegrierte Ausbildung von Erziehern und Erzieherinnen (PIA). Diese sollte fortgesetzt und im Umfang gestärkt werden. Ähnliche Ansätze könnten auch im Bereich der Pflegeausbildung stattfinden. Die generalistische Pflegeausbildung hat aber auch das Potenzial, die Attraktivität des Pflegeberufs als Ganzes zu steigern – wenn diese mit einer Angleichung der Tariflöhne zwischen Alten- und Krankenpflege einhergeht. Auch im Bereich der Sozialen Arbeit erscheint eine Ausweitung der Ausbildungskapazitäten an der Hochschule Bremen notwendig zu sein. Ferner sollten Träger ihre eigenen Möglichkeiten zur Förderung der (berufsbegleitenden) Weiterqualifizierung von Beschäftigten im Sinne einer Qualifizierungskette nutzen. Dabei werden Ungerlernte zunächst zum Helfer (zum Beispiel Sozialassistentin und Sozialassistent) qualifiziert, Helfer später zur Fachkraft (zum Beispiel Erzieherin und Erzieher) weitergebildet und diese können anschließend durch ein berufsbegleitendes Studium zum Experten (zum Beispiel Sozialpädagoge beziehungsweise Sozialpädagogin) aufsteigen.

Weiteres Potenzial stellen ausländische Fachkräfte dar. Hier bestehen aber in Bremen gerade beim Erzieherberuf noch zu viele Hürden für eine Anerkennung im Ausland erworbener Qualifizierungen.¹⁴¹ Der weitere Aufbau passgenauer Qualifizierungen und Unterstützungen ausländischer Fachkräfte ist daher notwendig.

¹⁴¹ Vgl. Böhme/Heibült (2017).

Arbeitsbedingungen verbessern

Der dritte Aspekt in diesem Abschnitt betrifft die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Sozialwirtschaft. Ein zentraler Ansatz stellt dabei die Reduktion von Belastungen dar. Sinken die Belastungen – so erhöhen sich die Anreize für Fachkräfte, ihr Stundenvolumen zu erhöhen und die Sozialberufe können in der gesellschaftlichen Wahrnehmung aufgewertet werden. Das kann durch eine Verbesserung der Personalschlüssel, der Vorhaltung ausreichender Springerkräfte sowie einen intensiveren Arbeits- und Gesundheitsschutz durch beispielsweise Investitionen in die Qualität der Gebäude (Pausen- und Differenzierungsräume, Flüsterdecken) erfolgen. Auch besteht Bedarf für systematische Leitungsfreistellungen sowie für mehr mittlere Arbeitszeit für Vorbereitung und Abstimmung der Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung. Durch berufsbegleitende Ausbildungen wächst zudem der Bedarf nach Anleiterstellen. Ferner scheinen auch die einzelnen Träger gefordert, die Unternehmenskommunikation und Arbeitsorganisation zu verbessern und so die Arbeitgeberattraktivität zu steigern, die Mitarbeiterbindung zu verbessern und krankheitsbedingte Ausfallzeiten zu senken.

Die Auswirkungen des wachsenden Einflusses von Private-Equity-Fonds-Unternehmen in der Sozialwirtschaft auf die Arbeitsbedingungen gilt es zudem näher zu betrachten.

Für eine Verbesserung der Personalsituation sind jedoch auch Veränderungen in der politisch-administrativen Steuerung notwendig.

6.3 Finanzierungsstrukturen und politisch-administrative Steuerung verbessern

Als dritte Dimension werden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen in Hinblick auf die Finanzierungsstrukturen und die politisch-administrative Steuerung formuliert. Die Analysen, insbesondere die Expertengespräche, haben deutlich gemacht, dass ein starker Zusammenhang von Angebotslücken und schwierigen Arbeitsbedingungen mit der Refinanzierung und der politisch-administrativen Steuerung in der Sozialwirtschaft besteht. Als Handlungsempfehlungen seien daher folgende Aspekte formuliert:

Bereichsübergreifend

- ▶ Die verhandelten Entgelte oder die Zuwendungen für die Träger müssen kostendeckend sein und regelmäßig dynamisiert werden. Neue Standards für die Aufgabenerbringung müssen sich ebenfalls in der Refinanzierung niederschlagen. Eine Stagnation der öffentlichen Mittel bei allgemeinen Kostensteigerungen sowie wachsende Anforderungen führen erstens zu einer Einschränkung der Angebote und zweitens zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Als Konsequenzen zeigen sich unter anderem eine untertarifliche Vergütung der Beschäftigten in einzelnen Teilbereichen der Sozialwirtschaft oder auch die Auslagerung einzelner Aufgaben an den günstigsten Anbieter (zum Beispiel Küche, Reinigung). Wiederholt weisen Träger zudem darauf hin, dass Teilbereiche ihrer Arbeit (Geschäftsführung, sozialanwaltschaftliche Vertretung) gar nicht refinanziert seien. Der Umstand, dass sich Spenden an zuwendungsfinanzierte Organisationen bislang nicht für die Träger rechnen, sollte verändert werden.
- ▶ Wiederholt beklagen sowohl Trägervertreterinnen und Trägervertreter als auch Gewerkschafter und Betriebsräte die hohen Dokumentationspflichten und die Zunahme von Bürokratie. Eine höhere Arbeitsbelastung in diesem Kontext wird beklagt, Dokumentationseffekte in Hinblick auf die Qualitätssteuerung werden bezweifelt. Eine Überprüfung der fachlichen Notwendigkeit von Dokumentationsvorgaben und eine daraus resultierende Reduktion von Dokumentation und Bürokratie bietet daher die Chance, Fachkräfte für die Arbeit mit ihren Klienten zu entlasten.

- ▶ Wiederholt wird die Leistungsfähigkeit der bre-mischen Behörden kritisiert. Mittelauszahlungen oder die Entwicklung von Vorlagen zur Umset-zung von Gesetzen dauerten zu lange. Als Kon-sequenz ist daher eine Stärkung der senatori-schen Behörden notwendig. Das betrifft auch den Bereich des Schnittstellenmanagements: Hier geht es erstens um eine bessere Zusammen-arbeit und Abstimmung von Behörden in un-terschiedlichen Aufgabenfeldern (SGB VIII und SGB IX, SGB XI und SGB XII etc.), zweitens um die behördeninterne Koordinierung zwischen Leistungs- und Ordnungsrecht sowie drittens die Anwendung kooperativer Steuerungskonzepte. Letzteres meint, dass Träger und deren Beschäf-tigte gemeinsam mit den zuständigen Behörden Aufgaben, Rahmensetzungen und Arbeitspro-zesse überprüfen, bewerten, Ziele formulieren und verbindliche Verabredungen treffen.
- ▶ In Kernbereichen der Sozialwirtschaft fehlen dezidierte transparente Berichts- und Planungs-dokumente. So gibt es seit 2007 keine Aktua-lisierung des Altenhilfeplanes. Es gibt keinen aktuellen Jugendbericht oder einen Jugendhil-feplan. Dabei wäre es Aufgabe solcher Berichts- und Planungsdokumente, Bedarfe und Ange-bote systematisch miteinander zu vergleichen und Handlungsempfehlungen daraus abzulei-ten. Es wird daher dringend empfohlen, solche Berichtsformate in Bremen wieder regelmäßig zu etablieren. In diesem Zusammenhang wird eine kritische Prüfung der Auswirkungen des Lüttringhaus-Konzepts in der Jugendhilfe und des Rahmenkonzepts für die offene Jugendarbeit in der Stadt Bremen sowie eine Bedarfsanalyse in der offenen Altenarbeit angeregt.
- ▶ Digitalisierung wird in den Expertengesprächen zumeist als Hürde wahrgenommen. Es braucht daher dringend eine exakte Analyse über die Chancen und Auswirkungen der Digitalisierung in der Sozialwirtschaft. Hierzu könnte beispie-lsweise eine gemeinsame Fachveranstaltung zwi-schen Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, bpa Bremen und den senatori-schen Behörden durchgeführt werden. Ziel muss es sein, unter Einbindung von Fachkräftevertre-tern und -vertreterinnen sowohl im administ-rativen als auch im operativen Bereich Hürden sowie Unterstützungspotenziale für Digitalisie-rungsprozesse zu identifizieren. Die Rahmen-bedingungen eines Förderprogramms für Digi-talisierung in der Sozialwirtschaft könnten zusätzlich ausgelotet werden.

Kindertagesbetreuung

- ▶ Die Finanzierung der Eigenanteile in der Kin-dertagesbetreuung stellt für viele Träger einen enormen Kraftakt dar. Die Legitimität einer Querfinanzierung eines individuellen Rechtsan-spruchs auf Kindertagesbetreuung durch Mitglie-derbeiträge, Spenden oder Gewinne aus anderen Teilbereichen wird an dieser Stelle ebenso klar infrage gestellt wie die Ungleichbehandlung der Träger und die fehlende Transparenz in Hinblick auf die Eigenanteile.
- ▶ Der Finanzierungsform der Zuwendungen wird in der Kindertagesbetreuung eine fehlende Fle-xibilität für die Träger bescheinigt. Eine Umstel-lung auf Entgelte wurde in zahlreichen Bundes-ländern vorgenommen und erscheint auch für Bremen notwendig. Dass eine Entgeltfinanzie-rung in der Kindertagesbetreuung nicht mit der Aufgabe öffentlicher Planungshoheit einherge-hen muss, das zeigten bereits die beiden Fall-studien aus Dresden und Nürnberg im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung zur Kinder-tagesbetreuung.¹⁴²

Altenpflege

- ▶ Die Verbindung von Teilversicherung und Marktsteuerung in der Altenpflege wird vielfach problematisiert. Durch eine Ausgestaltung der Pflegeversicherung als Vollversicherung wären daher sowohl Angebotsverbesserungen als auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen ref-inanzierbar.
- ▶ Die Fachkräftequote in der Pflege wird kont-rovers diskutiert. Höhere Flexibilität und Lei-stungsfähigkeit in einer Situation des Perso-nalmangels einerseits, das Risiko schlechterer Arbeitsbedingungen andererseits. Für eine abschließende Empfehlung in dieser Fragestel-lung bedarf es allerdings einer genaueren wis-senschaftlichen Analyse zu den verschiedenen Modellen in den Bundesländern und deren Aus-wirkungen auf Leistungsfähigkeit der Pflege und Arbeitsqualität.

¹⁴² Vgl. Prigge/Böhme (2014).

Literatur

Afentakis, Anja/Maier, Tobias (2010): Projektion des Personalbedarfs und -angebots in Pflegeberufen bis 2025. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 11/2010, S. 990-1002.

Arnold, Ulli (2014a): Typologie sozialwirtschaftlicher Organisationen. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 447-459.

Arnold, Ulli (2014b): Besonderheiten der Dienstleistungsproduktion. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 460-480.

Arnold, Ulli (2014c): Qualitätsmanagement in sozialwirtschaftlichen Organisationen. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 585-628.

Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2014): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld, wbv.

Autorengruppe Fachkräftebarometer (Hrsg.) (2017): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2017. München, DJI.

Backhaus-Maul, Holger (2018): Sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 118-131.

Becka, Denise et al. (2018): Gesundheitswirtschaft in Bremen: Befunde und Perspektiven; Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen. Stand: März 2018, Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen.

Benz, Benjamin (2014): Soziale Dienste im europäischen Kontext. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 89-107.

Bispinck, Reinhard et al. (2013): Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen, Projekt Lohn-Spiegel.de – Arbeitspapier 21 / Oktober 2013.

Bock-Famulla, Kathrin/Strunz, Eva/Löhle, Anna (2017): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017, Transparenz schaffen – Governance stärken. Gütersloh, Bertelsmann.

Boeßenecker, Karl-Heinz (2014a): Privatisierung und Outsourcing sozialer Dienstleistungen. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 206-223.

Boeßenecker, Karl-Heinz (2014b): Soziale Berufe. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 396-416.

Boeßenecker, Karl-Heinz/Vilain, Michael (2013): Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder sozialwirtschaftlicher Akteure in Deutschland. Weinheim, Juventa.

Bogai, Dieter/Seibert, Holger/Wiethölter, Doris (2016): Die Entlohnung von Pflegekräften – große Unterschiede zwischen Berufen und Regionen. In: Jacobs, Klaus et al. (Hrsg.) Pflege-Report 2016. Schwerpunkt: Die Pflegenden im Fokus. Stuttgart, Schattauer, S. 91-107.

Böhme, René (2019): Über gleiche und ungleiche Anforderungen. In: Weser-Kurier vom 09.05.2019, S. 2.

Böhme, René/Chojnowski, Patrick/Warsewa, Günter (2018): Armutspolitik in Bremen: Bilanzierung bisheriger Maßnahmen zur Beförderung von Teilhabe und sozialem Zusammenhalt sowie Empfehlungen für zukünftige Strategieentwicklung, Bremen: Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport Bremen.

Böhme, René/Fortmann, Fabian/Persau, Valentin (2019): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Eine Bestandsaufnahme nach ausgewählten Branchen im Land Bremen, Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft (Arbeit und Wirtschaft in Bremen Nr. 28).

Böhme, René/Heibült, Jessica (2017): Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Land Bremen. Eine Bestandsaufnahme im Jahr 2017, Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft (Arbeit und Wirtschaft in Bremen Nr. 21).

Brandt, Arno (2012): Gemeinsam wirtschaftlich – menschlich – sozial stark handeln. Die Bedeutung der Sozialwirtschaft in Niedersachsen. Hannover, LAG der Freien Wohlfahrtspflege Niedersachsen.

Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2012): Drucksache 18/325. Kleine Anfrage der Fraktion der CDU. Jugendhilfe und Fremdplatzierung – Kindeswohl stärken.

Brenke, Karl/Schlaak, Thore/Ringwald, Leopold (2018): Sozialwesen – ein rasant wachsender Wirtschaftszweig. In: DIW Wochenbericht 16/2018, S. 305-315.

Büge, Michael/Pätzold, Martin/Schneider, Désirée (2013): Jobmotor Sozialwirtschaft – Wachstumsbranche in Zeiten der globalen Krise. Hamburg, Deloitte.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2018): Fachkräfteengpassanalyse. In: Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Dezember 2018. Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.

Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (Hrsg.) (2017): Bundesteilhabegesetz. Kompakt. Die wichtigsten Änderungen im SGB IX Frankfurt/Main, Mai 2017.

Bundesministerium für Finanzen (2017): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2016/2017.

Burkhart, Michael/Ostwald, Dennis/Erhard, Tobias (2012): 112 – und niemand hilft. Frankfurt/Darmstadt, pwc, WifOR.

Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2009): Lebenslagen in Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht für das Land Bremen 2009.

Die Senatorin für Finanzen (2017): Rahmendaten: 1.3.7.1 Steuerliche Effekte von Arbeitsplätzen und Einwohnern. Historische Entwicklung.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Hrsg.) (2014): Sozialräumlicher Ausbau und Weiterentwicklung der frühkindlichen Förderung und Bildung in der Stadtgemeinde Bremen bis zum Kindergartenjahr 2019/20.

Ehrentraut, Oliver/Hackmann, Tobias/Krämer, Lisa/Plume, Anna-Marleen (2014): Ins rechte Licht gerückt. Die Sozialwirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung. In: WISO direkt März 2014, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.

Ehrentraut, Oliver et al. (2015): Zukunft der Pflegepolitik – Perspektiven, Handlungsoptionen und Politikempfehlungen. Studie der Prognos AG im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

Ehrlich, Martin/Hänel, Anja/Schellberg, Klaus/Rabe, Peter (2012): Sozialwirtschaftsbericht Thüringen. Erfurt, Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit.

Ellguth, Peter (2018): Die betriebliche Mitbestimmung verliert an Boden. IAB-Forum 24. Mai 2018.

Ellguth, Peter/Kohaut, Suanne (2010): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009. In: WSI-Mitteilungen 4/2010, S. 204-209.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (Hrsg.) (2017): Die jüngsten Entwicklungen der Sozialwirtschaft in der Europäischen Union. Zusammenfassung. Brüssel.

Finis Siegler, Beate (2018): Ansätze zur Differenzierung des sozialwirtschaftlichen Geschehens nach Ebenen. In: Kolhoff, Ludger/Grunwald, Klaus (Hrsg.): Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I. Wiesbaden, Springer, S. 9-24.

Förschler, Hanns-Lothar (2008): Strategische Neupositionierung sozialwirtschaftlicher Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland – Ansätze einer speziellen Unternehmenstheorie zwischen Marktwirtschaft und Gemeinwohlorientierung. Dissertation an der Universität Flensburg.

Frey, Jeanette/Thalheimer, Frank (2010): Methodeninventar zur regionalen Bruttowertschöpfung. Stuttgart, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

Friedrich, Tina/Bombosch, Frederick (2019): Betreuungsschlüssel ohne Wirkung. URL: <https://www.tagesschau.de/investigativ/rbb/kliniken-personal-101.html>, letzter Zugriff: 30.04.2019.

Fuchs, Tatjana (2006): Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen. Konzeption und Auswertung einer repräsentativen Untersuchung. Dortmund: Initiative Neue Qualität der Arbeit.

Gerlach, Florian/Hinrichs, Knut (2018): Leistungsrecht in der Sozialwirtschaft. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 159-167.

Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2017): Vorbeugende Leistungen für Kinder und Jugendliche in Zeiten knapper Kassen. In: ZSR 63 (2), S. 187-216.

Groll, Tina (2018): Löhne wie im öffentlichen Dienst für alle Pflegekräfte. In: ZeitOnline vom 16. Oktober 2018.

Grunwald, Klaus/Horcher, Georg/Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2013): Lexikon der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos.

Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.) (2018): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos.

Hackmann, Tobias/Sulzer, Laura (2018): Strategien gegen den Fachkräftemangel in der Altenpflege. Probleme und Herausforderungen. Freiburg, prognos.

Halfar, Bernd/Heider, Katharina (2018): Controlling und Wirkungscontrolling. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 531-546.

Heinemann, André W. (2011): Regionale Disparität beim Steueraufkommen in den Ländern – Herausforderungen für Bremen. Finanzpolitik Aktuell, Nr. 31.

Heinze, Rolf (2019): Verbandliche Wohlfahrtspflege und Wohlfahrtsmarkt. Neuformulierung der Subsidiarität? In: Sozialer Fortschritt 68 (2019) 1, S. 45-65.

Heyduck, Elke (2017): Der Respekt kommt nicht an. Teilzeit, niedrige Verdienste und schlechte Arbeitsbedingungen in der Pflege. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen 2017. Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen, S. 64-70.

Heyduck, Elke/Geraedts, Regine (2018): Am Limit! Arbeitsbedingungen in Gesundheits- und Pflegeberufen. Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen.

Hoffmann, Holger (2014): Sozialwirtschaft in Deutschland. Definition, Strukturmerkmale, Kritik. Vortrag Sozial- und Solidarwirtschaft. Realität, Herausforderungen und Perspektiven für den Oberrhein. 24.10.2014. Europäisches Parlament, Straßburg.

Horcher, Georg (2014a): Das System öffentlicher und freier Träger sozialer Dienst (Leistungen). In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 275-319.

Horcher, Georg (2014b): Handlungsfelder sozialer Dienstleistungen und Sozialer Arbeit. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 320-395.

Institut DGB-Index Gute Arbeit (Hrsg.) (2018): DGB-Index Gute Arbeit. Der Report 2018, Berlin.

Isfort, Michael et al. (2018): Pflege-Thermometer 2018. Eine bundesweite Befragung von Führungskräften zur Situation der Pflege und Patientenversorgung in der stationären Langzeitpflege in Deutschland. Köln, Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung.

isw [Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH] (Hrsg.) (2012): Sozialwirtschaft Sachsen-Anhalt. Studie im Auftrag der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e. V. Magdeburg.

Karmann, Alexander/Werblow, Andreas/Karmann, Benedikt/Jurack, Andrea (2011): Gutachten zur Sozialwirtschaft in Sachsen unter besonderer Berücksichtigung der Freien Wohlfahrtspflege. Dresden, Liga der Freien Wohlfahrt Sachsen.

Kolhoff, Ludger/Grunwald, Klaus (Hrsg.) (2018): Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I. Wiesbaden, Springer.

Kramer, Jost (2006): Sozialwirtschaft. Zur inhaltlichen Strukturierung eines unklaren Begriffs. Wismarer Diskussionspapiere, Heft 06/2006.

Kukula, Nicole/Sell, Stefan/Tiedemann, Birte (2014): MehrWertSchöpfung: Die Freie Wohlfahrtspflege als Wirtschaftsfaktor in Rheinland-Pfalz. Koblenz/Mainz.

Langer, Andreas (2014): Dienstleistungsmanagement. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 481-506.

Langer, Andreas (2018): Soziale Dienstleistungen in sozialwirtschaftlichen Strukturen. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 79-102.

Leusing, Britta (2007): Hochschulen als Standortfaktor. Eine empirische Analyse der regional-ökonomischen Effekte der Universität Flensburg. Internationales Institut für Management, Universität Flensburg. Discussion Paper, Nr. 15.

Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2008). Lexikon der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos. Meiner, Christiane/Rieser, Svenja/Strunz, Eva (2015): „Bedarfsgerecht oder angebotsorientiert?“, KomDat 1/2015, S. 12-15.

Merchel, Joachim (2018): Evaluation. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 207-222.

Meyer, Michael/Maier, Florentine (2018): Ökonomisierung und Managerialisierung. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 636-647.

Möllers, Hanna (2019): Wie ungerecht werden Bremer Tageseltern bezahlt? In: buten un binnen vom 09. März 2019.

Nussbaum, Martha (2014): Gerechtigkeit oder das gute Leben. In: Pauer-Studer, Herlinde (Hrsg.), übersetzt von Ilse Utz: Gender Studies in der Edition Suhrkamp, Neue Folge, Bd. 739, 8. Aufl., Frankfurt a. M., Suhrkamp.

Obermeier, Tim (2014): Fachkräftemangel. Glossar der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Olk, Thomas/Wiesner, Tina (2015): Abschlussbericht zum Modellprojekt "Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)". Halle, Martin-Luther-Universität.

Paritätischer Bremen (Hrsg.) (2013): Sozial und wirtschaftlich: Die Bedeutung der gemeinnützigen Sozialwirtschaft. Positionspapier des PARITÄTISCHEN Bremen.

Pavel, Ferdinand (2013): Möglichkeiten der Darstellung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft – Machbarkeitsstudie. Berlin, DIW econ GmbH.

Pavel, Ferdinand (2014): Wirtschaftsfaktor Wissenschaft in Bremen. Die wirtschaftliche Bedeutung der Hochschulen und außeruniversitären Forschungsinstitutionen. Berlin, DIW Econ GmbH.

- Prigge, Rolf/Böhme, René (2014):** Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg: Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Bremen, Kellner Verlag.
- Puch, Hans-Joachim/Schellberg, Klaus (2010):** Sozialwirtschaft Bayern. Umfang und wirtschaftliche Bedeutung. Nürnberg, Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Bayern.
- Puch, Hans-Joachim/Schellberg, Klaus (2011):** Sozial- und Gesundheitswirtschaft (SuG) in der Europäischen Metropolregion Nürnberg. Nürnberg, Metropolregion Nürnberg.
- Rada, Alejandro/Stahlmann, Anne (2017):** Die Sozialwirtschaft Hessens als Wirtschaftsfaktor – Entwicklungslinien und volkswirtschaftliches Gewicht. Frankfurt/Main, ISS.
- Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias/Meiner-Teubner, Christiane (2017):** Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter. Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland. München, DJI.
- Reinbacher, Paul (2011):** Was kann es heißen, von „Sozialwirtschaft“ zu reden? In: Sozial Extra 9/10 aus 2011, S. 35.
- Roß, Paul-Stefan (2014):** Freiwilliges Engagement. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 417-446.
- Roß, Paul-Stefan (2018):** Bürgerschaftliches Engagement und seine Förderung. In: Grunwald, Klaus; Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 670-688.
- Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Unger, Rainer (2012):** Themenreport Pflege 2030. Was ist zu erwarten – was ist zu tun. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Sagmeister, Monika (2018):** Netzwerke in der Sozialwirtschaft. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 781-791.
- Schaefer, Heinz (2000):** Ermittlung regionaler Multiplikatoren für das Land Bremen, Bremen.
- Schellberg, Klaus (2014):** Finanzierung in der Sozialwirtschaft. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 224-274.
- Schick, Stefan (2017):** Steuerliche Grundlagen von Kooperationen. In: Schick, Stefan (Hrsg.): Kooperationen in der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schick, Stefan (2018):** Rechts- und Organisationsformen. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 270-287.
- Schneider, Markus (2008):** Die Entwicklung der Sozialwirtschaft im Land Bremen. Gutachten. Bremen, Paritätischer Wohlfahrtsverband Bremen.
- Schneider, Ulrike/Pennerstorfer, Astrid (2014):** Der Markt für soziale Dienstleistungen. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 157-183.
- Schönig, Werner (2015):** Koopkurrenz in der Sozialwirtschaft: Zur sozialpolitischen Nutzung von Kooperation und Konkurrenz. Weinheim, Juventa.
- Schroeder, Wolfgang (2019):** Die freie Wohlfahrtspflege und die wachsenden Steuerungsansprüche des Staates. In: Sozialer Fortschritt 68 (2019) 1, S. 7-29.
- Schulz-Nieswandt, Frank (2018):** Märkte der Sozialwirtschaft. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 739-755.
- Schütz, Holger (2017):** Koordinaten der Arbeit im Land Bremen. Befragung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 2017. Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Sell, Stefan (2019):** Die Altenpflege als expandierende Spielwiese für Private-Equity-Investoren. URL: <http://aktuelle-sozialpolitik.de/2019/04/29/die-altenpflege-als-expandierende-spielwiese-fuer-private-equity-investoren/>, letzter Zugriff: 30.04.2019.

Siegel, John (2018): Public Management und Neues Steuerungsmodell. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 421-433.

Spehl, Harald et al. (2005): Regionalwirtschaftliche Wirkungen der Hochschulen und Forschungszeirichtungen in Rheinland-Pfalz, Langfassung, Trier.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2018): Kindertagesbetreuung regional 2017. Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008): Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2008, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014): Verdienststrukturerhebung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018a): Definition Bruttowertschöpfung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018b): Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019a): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Wirtschaftsabschnitten und Geschlecht am 30. Juni 2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019b): Bruttoverdienste und Arbeitszeiten im 3. Quartal 2018, Wiesbaden.

Statistisches Landesamt Bremen (Hrsg.) (2019): Datenlieferung zu Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen in der Sozialwirtschaft, Bremen.

Stoebe, Ulrike (2019): Die freie Wohlfahrtspflege und die wachsenden Steuerungsansprüche des Staates: Fokus Kostendruck. In: Sozialer Fortschritt 68 (2019) 1, S. 67-74.

Urselmann, Michael (2014): Fundraising. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 707-732.

Vaudt, Susanne (2018): Sozialmarketing. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 578-591.

Wendt, Wolf Rainer (2003): Sozialwirtschaft – eine Systematik. Baden-Baden, Nomos.
Wendt, Wolf Rainer (2016): Sozialwirtschaft kompakt. Grundzüge der Sozialwirtschaftslehre. Wiesbaden, Springer.

Wendt, Wolf Rainer (2018): Geschichte der Sozialwirtschaft. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 67-78.

Willms, Werner (2013): Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Hochschule Bremen. Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Hochschule Bremen.

Xit GmbH (Hrsg.) (2017): Die Sozialwirtschaft in Schleswig-Holstein mit besonderem Fokus auf die freie Wohlfahrtspflege, Nürnberg im Januar 2017.

Zimmer, Annette/Paul, Franziska (2018): Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft. In: Grunwald, Klaus/Langer, Andreas (Hrsg.): Sozialwirtschaft: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, Nomos, S. 103-117.

Zimmer, Annette/Paulsen, Friedrich/Hallmann, Thorsten (2014): Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft. In: Arnold, Ulli/Grunwald, Klaus/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden, Nomos, S. 184-205.

Strukturwandel in Bremen Band III – Branchenanalyse Sozialwirtschaft

In diesem dritten Band zum Strukturwandel in Bremen betrachten wir mit der Sozialwirtschaft eine der am stärksten wachsenden Branchen im Land Bremen. Wachstumstreiber sind dabei unter anderem die steigende Nachfrage nach Kindertagesbetreuung und Angeboten ganztägigen Lernens in den Schulen, die Zunahme von Pflegebedürftigen infolge des demografischen Wandels und eine verstärkte Migration. Unsere Branchenanalysen verknüpfen wir aber auch eng mit der Qualität der Arbeit – und geben Anregungen, wie diese durch politische Initiativen verbessert werden kann. Dies ist gerade für die Sozialwirtschaft als eine Branche mit massivem Fachkräftemangel und gleichzeitig oft schwierigen Arbeitsbedingungen von besonderer Bedeutung. Band I, erschienen im August 2015, widmete sich den Branchen Einzelhandel, Logistik, (Offshore-)Windenergieindustrie sowie den IT-Dienstleistungen und gab vertiefte Einblicke in den Strukturwandel im Land Bremen, Band II, erschienen im Mai 2018, betrachtete dagegen die Branchen Automobilindustrie, Gastgewerbe, Luft- und Raumfahrtindustrie und Finanzdienstleistungen (www.arbeitnehmerkammer.de/politik).



Arbeitnehmerkammer
Bremen

Bürgerstraße 1
28195 Bremen
Telefon 0421.3 63 01-0
Telefax 0421.3 63 01-89
info@arbeitnehmerkammer.de
www.arbeitnehmerkammer.de