ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brenke, Karl; Schlaak, Thore; Ringwald, Leopold

**Article**

# Sozialwesen: Ein rasant wachsender Wirtschaftszweig

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Brenke, Karl; Schlaak, Thore; Ringwald, Leopold (2018) : Sozialwesen: Ein rasant wachsender Wirtschaftszweig, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 85, Iss. 16, pp. 305-315, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-16-1

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/178232

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DIW Wochenbericht 16 2018

AUF EINEN BLICK

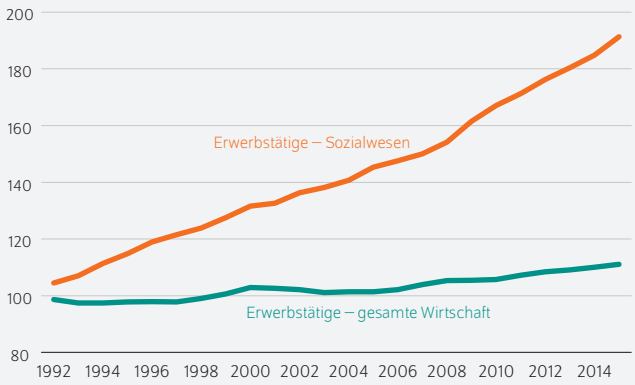
# Sozialwesen: ein rasant wachsender Wirtschaftszweig

Von Karl Brenke, Thore Schlaak und Leopold Ringwald

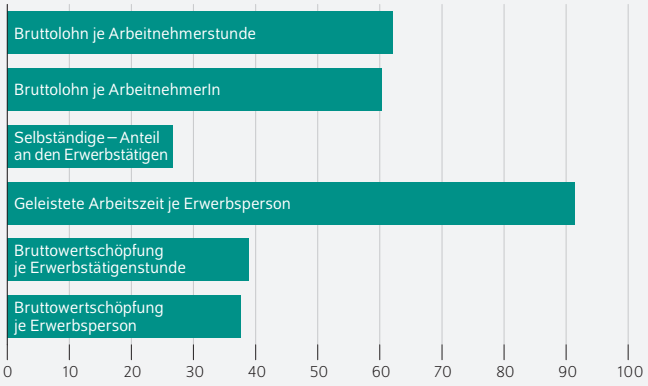
- Das Sozialwesen ist ein stark wachsender Wirtschaftszweig in Deutschland und fast überall in der Europäischen Union
- Die Beschäftigung im Sozialwesen hat in Deutschland weit stärker als in der Gesamtwirtschaft zugenommen
- Charakteristisch sind eine ausgeprägte Arbeitsintensität und ein stark unterdurchschnittliches Lohnniveau
- Das Lohnniveau ist nicht nur für Helfer sondern auch für qualifizierte Arbeitskräfte niedrig, obwohl es an qualifiziertem Personal fehlt
- Ein hinreichendes Arbeitsangebot – insbesondere in der Pflege – erfordert eine angemessene Bezahlung

**Beschäftigung im Sozialwesen in Deutschland**

Entwicklung der Beschäftigung im Sozialwesen und in der Gesamtwirtschaft
Index, 1991=100




Sozialwesen im Vergleich zur gesamten Wirtschaft 2015
Relativ zum Durchschnitt in Prozent




Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

*Man hat hier einen typisch hausgemachten Fachkräftemangel, und es wird schwierig sein, diesen bei den gegenwärtigen Ausgaben für das Sozialwesen zu bekämpfen.*
*— Karl Brenke —*

MEDIATHEK

**Nachgeforscht** mit Karl Brenke
**www.diw.de/mediathek**

# Sozialwesen: ein rasant wachsender Wirtschaftszweig

Von Karl Brenke, Thore Schlaak und Leopold Ringwald


## ABSTRACT

Der Bereich des Sozialwesens hat in der Vergangenheit ein weit überdurchschnittliches Wachstumstempo vorgelegt, bei der Beschäftigung hat es sich seit Mitte der vergangenen Dekade sogar noch beschleunigt. Das rührt von einer stark ausgeweiteten Nachfrage infolge der Alterung der Gesellschaft und von zunehmenden Aufgaben zur Lösung von Problemen in den Familien her. Zuletzt kam noch die Flüchtlingswanderung hinzu. Eine kräftige Expansion des Sozialwesens gibt es fast überall in der EU. Länderübergreifend ähnlich sind auch die Strukturen: sehr ausgeprägte Arbeitsintensität und ein erheblich unter dem nationalen Durchschnitt liegendes Lohnniveau, was sich in einer geringen gemessenen Produktivität niederschlägt. In Deutschland ist der Abstand zum durchschnittlichen Lohniveau besonders groß. Zum Teil erklärt sich der Lohnrückstand dadurch, dass im Sozialwesen relativ viele Helfer beschäftigt sind. Aber auch qualifizierte Kräfte werden vergleichsweise gering entlohnt. Zwar haben die Löhne im Sozialwesen in jüngerer Zeit relativ stark zugelegt, dennoch bestehen in dem vermutlich weiter stark wachsenden Wirtschaftszweig immer noch Probleme, qualifiziertes Personal zu finden. Die Gesellschaft muss sich daher fragen, welchen Wert sie künftig einem hinreichenden Angebot an sozialen Diensten, insbesondere im Hinblick auf die Pflege, bei der Bezahlung zumessen will.


Im Folgenden wird mit dem Sozialwesen ein Wirtschaftszweig in den Blick genommen, dem allgemein bisher kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde.[1] Das mag daran liegen, dass seine Wirtschaftsleistung wenig vom Konjunkturverlauf beeinflusst wird und deshalb über ihn auch keine eigenen, unterjährigen Fachstatistiken geführt werden – wie das etwa beim verarbeitenden Gewerbe, der Bauwirtschaft oder dem Einzelhandel der Fall ist, deren Auslastung stark schwankt. Überdies ist das Sozialwesen hinsichtlich der Wirtschaftsleistung nicht besonders relevant; es trägt gerade einmal knapp zwei Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung bei. Gleichwohl ist seine Entwicklung von Interesse – insbesondere, wie im Folgenden gezeigt wird, wegen seiner großen Bedeutung bei der Entwicklung der Beschäftigung.

In den geltenden Klassifikationen der Wirtschaftszweige[2] ist das Sozialwesen in der hier gewählten Abgrenzung über zwei Sektoren verteilt: dem Bereich „Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)“ sowie dem Bereich „Übriges Sozialwesen (ohne Heime)“. Wenn es möglich war, wurden in der Untersuchung beide Bereiche zusammengefasst.[3]

Die folgende Untersuchung ist eine Art Puzzle, bei der versucht wurde, aus verschiedenen, allgemein zugänglichen und meist amtlichen Quellenschnipsel zu sammeln und sie zu einem Gesamtbild zusammenzufügen. Die Daten variieren dabei hinsichtlich der Aktualität. So reichen die der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entnommenen Informationen nur bis 2015, da hier Angaben in einer tiefen Gliederung der Wirtschaftszweige erst mit erheblichem Zeitverzug von den statistischen Ämtern berechnet werden. Andere Quellen sind zeitnaher – etwa die Statistik der Arbeitnehmerverdienste oder die der sozialversicherungspflichtigen

1 Eine Ausnahme stellt in Deutschland eine Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung dar – vgl. Oliver Ehrentraut, Tobias Hackmann, Lisa Krämer, Anna-Marleen Plume (2014): Die Sozialwirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung. WISO direkt März.

2 Vgl. Eurostat (2008): NACE Rev. 2. Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Union. Methodologies and Working Papers. Luxemburg.

3 Denkbar wäre auch, den Wirtschaftszweig als „Sozialwirtschaft“ zu bezeichnen. Dieser Begriff ist allerdings besetzt, denn er wird für eine Legaldefinition verwendet, mit der vor allem genossenschaftliche Aktivitäten im Bereich des Sozialen sowie der Wohnungswirtschaft bezeichnet werden. Vgl. u. a. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2017): Die jüngsten Entwicklungen der Sozialwirtschaft in der Europäischen Union. Brüssel. Sowie: Jost W. Kramer (2006): Sozialwirtschaft – Zur inhaltlichen Strukturierung eines unklaren Begriffs. Wismar Discussion Papers Nr. 6.



DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-16-1

Tabelle 1

**Zur Entwicklung des Sozialwesens**
In Prozent

| | 1993–1999 | 1999–2003 | 2003–2009 | 2009–2015 | 1993–2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate | | | | |
| **Sozialwesen** | | | | | |
| Bruttowertschöpfung – real[1] | 5,9 | 2,0 | 3,1 | 2,9 | 3,6 |
| Erwerbstätige | 3,0 | 2,0 | 2,6 | 2,9 | 2,7 |
| Geleistete Arbeitsstunden | 2,3 | 1,6 | 1,5 | 2,9 | 2,1 |
| Bruttowertschöpfung[1] je geleisteter Arbeitsstunde | 3,6 | 0,4 | 1,6 | 0,0 | 1,5 |
| **Gesamte Wirtschaft** | | | | | |
| Bruttowertschöpfung – real[1] | 1,9 | 1,2 | 0,8 | 2,1 | 1,5 |
| Erwerbstätige | 0,5 | 0,1 | 0,7 | 0,9 | 0,6 |
| Geleistete Arbeitsstunden | –0,2 | –0,8 | 0,1 | 0,8 | 0,1 |
| Bruttowertschöpfung[1] je geleisteter Arbeitsstunde | 2,0 | 2,1 | 0,7 | 1,2 | 1,4 |
| | Beitrag des Sozialwesens zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum | | | | |
| Bruttowertschöpfung – real | 4,4 | 2,6 | 7,1 | 2,7 | 3,8 |
| Erwerbstätige | 20,7 | 79,3 | 17,4 | 17,2 | 20,1 |
| Geleistete Arbeitsstunden | – | – | 76,7 | 16,9 | 163,9 |

1 Verkettete Volumen, in Preisen von 2010.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Beschäftigten. Bei diesen beiden Zahlenwerken besteht indes das Problem, dass sie nicht weit zurückreichen. Die Statistik der Arbeitnehmerverdienste gibt es für den derzeitigen Berichtskreis überhaupt erst seit 2007, und die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt wegen einer Umstellung der Klassifikation der Wirtschaftszweige erst seit 2008 in der heutigen Form vor.[4] Letzteres Zahlenwerk ist zudem mit dem Problem behaftet, dass wegen einer Datenrevision und einer geänderten Abgrenzung der Beschäftigten die Daten nach 2014 nicht mit denen in der Zeit davor vergleichbar sind.[5] Außerdem bestehen Unterschiede in der Aussagekraft; so informiert die Statistik der Arbeitnehmerverdienste sektoral differenziert nur über Vollzeitkräfte.

## Starke Expansion des Sozialwesens

Die Wirtschaftsleistung des Sozialwesens ist seit Beginn der Neunzigerjahre weit überdurchschnittlich gestiegen: Während sie in der Gesamtwirtschaft von 1991 bis 2015 um 40 Prozent zugenommen hat, waren es beim Sozialwesen 140 Prozent (Abbildung 1). Auffallend ist, dass es in diesem Zeitraum kein Jahr gab, in dem die Bruttowertschöpfung des Sozialwesens nicht zugenommen hat. Zwar finden sich einige wenige Jahre mit einer Wachstumsabschwächung, diese fallen aber nicht in die Zeit einer generellen konjunkturellen Abkühlung. Vielmehr entwickelte sich das Sozialwesen weitgehend unabhängig von der allgemeinen Konjunktur. Das dürfte daran liegen, dass die Nachfrage nach den Leistungen dieses Wirtschaftszweiges infolge von Veränderungen in der Bevölkerung über die Zeit immer mehr angezogen hat.

Ähnlich verlief die Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich von 1991 bis 2015 fast verdoppelt, während sie in der gesamten Wirtschaft viel weniger – um 11 Prozent – zugenommen hatte. Bei der Zahl der Erwerbstätigen zeigt sich zudem eine Wachstumsbeschleunigung ab dem Ende der letzten Dekade; dasselbe gilt für die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden (Tabelle 1).

Für einen Vergleich der Entwicklung von Sozialwesen und Gesamtwirtschaft bietet es sich an, die Zeit seit der deutschen Einheit in Perioden aufzuteilen, die – mit Blick auf die Gesamtwirtschaft – in etwa den Konjunkturzyklen entsprechen.[6] Danach war in allen hier gewählten Zeiträumen im Sozialwesen das Wachstum von Wertschöpfung und Beschäftigung stärker als in der gesamten Volkswirtschaft. Besonders groß waren die Wachstumsunterschiede in den Neunzigerjahren, geringer – aber nur hinsichtlich der Wertschöpfung – von 1999 bis 2003 sowie von 2009 bis 2015. In letzterer Periode machte sich bemerkbar, dass der Zuwachs bei der Wertschöpfung auch in der Gesamtwirtschaft vergleichsweise kräftig ausfiel, während die Wirtschaftsleistung im Sozialwesen nahezu unvermindert zulegte. Die Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen war indes im Sozialwesen durchweg weit überdurchschnittlich. Das trifft auch für

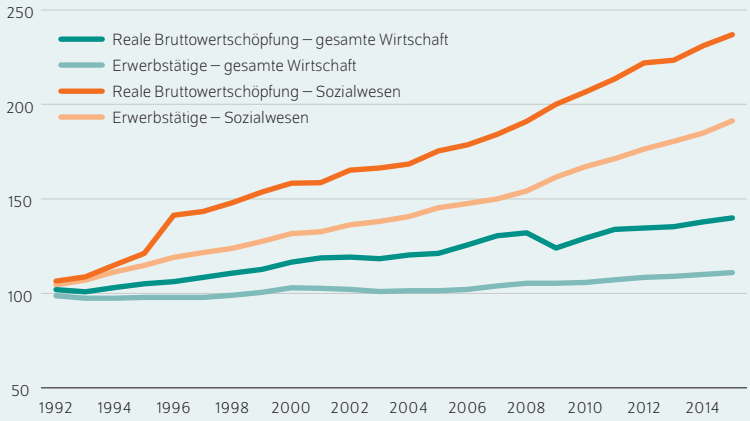
4 Umstellung von WZ 2003 auf WZ 2008.

5 In der Zeit vor 2014 wurden einige Personen als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gezählt, die es tatsächlich aber nicht waren; vielmehr handelte es sich bei ihnen meist um geringfügig Beschäftigte. Dieser Erfassungsfehler wurde revidiert. Zugleich wurde der Berichtskreis erweitert, wonach nunmehr auch Personen als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte angesehen wurden, die etwa als Behinderte in Behindertenwerkstätten tätig sind oder die ein freiwilliges soziales Jahr absolvieren. Diese Änderung dürfte insbesondere beim Sozialwesen zu Buche geschlagen haben. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik (Hrsg.) (2015): Beschäftigungsstatistik Revision 2014. Nürnberg.

6 Da der Analyse hier Jahresdaten zugrunde liegen, kann die Zeiteinteilung nur grob sein, denn konjunkturelle Wendepunkte liegen innerhalb eines Jahres. Begonnen wurde mit dem Jahr 1993, um den wirtschaftlichen Umbruch im Zusammenhang mit der deutschen Einheit auszuklammern.

Abbildung 1

**Entwicklung der Wirtschaftsleistung und der Beschäftigung insgesamt und im Sozialwesen**
Index, 1991=100



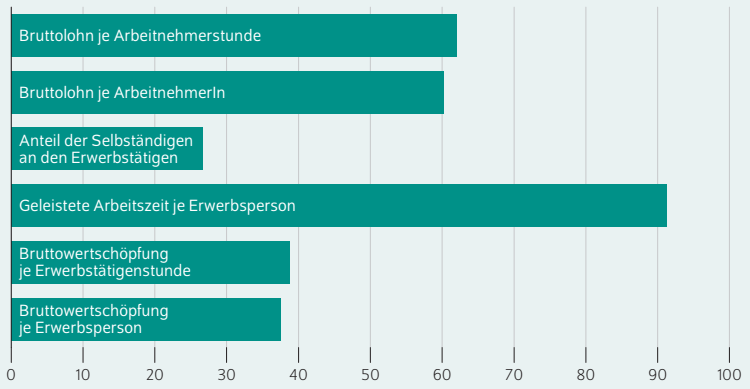

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Das Sozialwesen ist rasant gewachsen und konjunkturelle Einflüsse sind nicht erkennbar.

Abbildung 2

**Sozialwesen im Vergleich zur gesamten Wirtschaft 2015**
Relativ zum Durchschnitt in Prozent




Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Wertschöpfung und Löhne liegen weit unter dem Durchschnitt.

das Arbeitsvolumen zu, also für die geleisteten Arbeitsstunden. In der gesamten deutschen Wirtschaft hat das Arbeitsvolumen überhaupt erst ab der 2003 beginnenden Periode zugenommen, in den vorhergehenden Zeiträumen war es gesunken.

Anders verlief dagegen die Entwicklung der Wertschöpfung je geleisteter Stunde – also bei der Stundenproduktivität. Hier kam es im Sozialwesen in den Neunzigerjahren noch zu starken Zuwächsen, danach fielen die Steigerungsraten geringer aus; ab 2009 stagnierte die Produktivität sogar, während sie in der Gesamtwirtschaft nach einem vorhergehenden starken Tempoverlust wieder kräftiger zulegte. Die Beschleunigung beim Beschäftigungsaufbau der letzten Jahre ging in der Sozialwirtschaft damit einher, dass die je Stunde erbrachte Wirtschaftsleistung lediglich auf dem zuvor erreichten Niveau verharrte.

Besonders deutlich wird die herausragende Rolle des Sozialwesens bei seinem Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. So hat es seit Anfang der Neunzigerjahre knapp vier Prozent zur Steigerung der Wirtschaftsleistung in Deutschland beigetragen. Das mag auf den ersten Blick nicht viel sein – ist es aber doch, denn auf das Sozialwesen entfällt nur ein kleiner Teil der gesamten Wertschöpfung in Deutschland: Im Jahr 1991 waren es ein Prozent und 1,9 Prozent im Jahr 2015 – nahezu eine Verdoppelung von allerdings niedrigem Niveau ausgehend.

Noch viel bedeutender war der Beitrag zum Beschäftigungsaufbau. In den Perioden ab 2003 entfiel jeder sechste zusätzlich geschaffene Arbeitsplatz in Deutschland auf das Sozialwesen; seit Anfang der Neunzigerjahre sogar jeder fünfte. Inzwischen zählen knapp sechs Prozent aller Erwerbstätigen zum Sozialwesen, 1991 waren es lediglich etwas mehr als drei Prozent. Ebenfalls groß ist der Beitrag zum Wachstum des Arbeitsvolumens: In den letzten Jahren hat dieser Wirtschaftszweig zu einem Sechstel zur Ausweitung der geleisteten Arbeitsstunden in der Bundesrepublik beigetragen. Wird die gesamte Zeit seit der deutschen Vereinigung zum Maßstab genommen, ist die Ausweitung des Arbeitsvolumens sogar allein auf diesen Wirtschaftszweig zurückzuführen; das liegt daran, dass früher die geleistete Arbeitszeit in anderen Branchen geraume Zeit abnahm.

## Ausgeprägte Arbeitsintensität, niedriges Lohnniveau und geringe gemessene Produktivität

Wenn der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung weit höher ist als der an der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft, dann handelt es sich – wie im Falle des Sozialwesens – um einen sehr arbeitsintensiven Wirtschaftszweig. So machten 2015 die Arbeitnehmerentgelte (Bruttolöhne und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) 95 Prozent der Bruttowertschöpfung aus; der Rest setzt sich aus Abschreibungen, Gewinnen und Selbständigeneinkünften zusammen. In der Gesamtwirtschaft betrug im selben Jahr die Lohnquote demgegenüber 56 Prozent. Nur zu einem kleinen Teil rührt der Unterschied daher, dass es im Sozialwesen vergleichsweise wenige Selbständige gibt: Sie machen hier drei Prozent aller Erwerbstätigen aus, während es in der gesamten Wirtschaft zehn Prozent sind.

Die Löhne liegen im Sozialwesen weit unter dem Durchschnitt: bei etwa 60 Prozent des Lohniveaus in Deutschland (Abbildung 2). Wenn in einem sehr arbeitsintensiven Wirtschaftszweig das Lohnniveau relativ niedrig ist, dann kann

Tabelle 2

## Kennziffern des Sozialwesens in der EU

| | Anteil an der gesamten Wirtschaft in Prozent | | | | | | Arbeitnehmer-entgelt in Prozent der Brutto-wertschöpfung | Beschäftigte in Prozent aller Erwerbstätigen | Brutto-wertschöpfung je Stunde | Arbeitnehmer-entgelt je Stunde |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bruttowertschöpfung | | Erwerbstätige | | Geleistete Arbeitsstunden | | | | Gesamte Wirtschaft = 100 | |
| | 2005 | 2015 | 2005 | 2015 | 2005 | 2015 | 2015 | | | |
| Belgien | 2,1 | 2,6 | 4,7 | 6,2 | 3,8 | 4,8 | 102,8 | 95,8 | 55 | 80 |
| Bulgarien | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 51,4 | 97,2 | 81 | 67 |
| Dänemark | 6,0 | 5,6 | 11,6 | 10,7 | 10,3 | 9,8 | 97,9 | 100,0 | 57 | 86 |
| **Deutschland** | **1,7** | **2,1** | **4,6** | **5,6** | **4,3** | **5,1** | **95,0** | **96,7** | **41** | **62** |
| Estland | 0,4 | 0,5 | 1,0 | 1,4 | 1,0 | 1,3 | 89,3 | 96,5 | 37 | 55 |
| Finnland | 3,4 | 4,6 | 6,8 | 8,2 | 5,9 | 7,4 | 93,3 | 96,1 | 63 | 92 |
| Frankreich | 2,7 | 3,4 | 6,3 | 7,3 | 5,5 | 6,4 | 91,4 | 100,0 | 53 | 71 |
| Griechenland | 0,3 | 0,2 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 96,1 | 94,7 | 25 | 42 |
| Irland | 1,2 | 1,4 | 3,1 | 5,1 | 2,6 | 4,3 | 82,6 | 95,5 | 33 | 74 |
| Italien | 0,7 | 0,9 | 1,5 | 2,0 | 1,2 | 1,6 | 84,8 | 94,0 | 55 | 77 |
| Kroatien | 0,5 | 0,7 | – | 1,6 | – | 1,8 | 89,6 | 92,4 | 38 | 56 |
| Lettland | 0,5 | 0,6 | 1,0 | 1,2 | – | – | 92,7 | 92,0 | – | – |
| Litauen | 0,4 | 0,6 | 1,0 | 1,4 | 1,0 | 1,4 | 98,8 | 95,8 | 44 | 85 |
| Luxemburg | 2,2 | 2,6 | 3,9 | 6,0 | 3,5 | 5,2 | 97,4 | 99,9 | 49 | 85 |
| Malta | 1,5 | 1,9 | 2,1 | 3,6 | – | – | 92,1 | 99,3 | – | 94 |
| Niederlande | 3,6 | 4,1 | 8,7 | 9,4 | 6,4 | 7,0 | 84,9 | 82,4 | 59 | 91 |
| Österreich | 1,2 | 1,6 | 2,8 | 3,9 | 2,4 | 3,2 | 93,8 | 92,9 | 51 | 81 |
| Polen | 0,6 | 0,6 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 93,9 | 97,0 | 45 | 81 |
| Portugal | 1,2 | 1,6 | 2,2 | 3,3 | 2,4 | 3,4 | 83,5 | 97,3 | 47 | 68 |
| Rumänien | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,9 | 25,0 | 95,6 | 15 | 8 |
| Schweden | 5,0 | 5,6 | 9,6 | 9,9 | 8,3 | 9,8 | 81,9 | 99,8 | 57 | 84 |
| Slowakei | 0,6 | 0,5 | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 88,8 | 97,1 | 44 | 77 |
| Slowenien | 0,9 | 1,1 | 1,4 | 1,9 | 1,4 | 1,7 | 90,0 | 99,1 | 62 | 79 |
| Spanien | 1,1 | 1,4 | 1,5 | 2,4 | 1,4 | 2,2 | 79,3 | 99,7 | 63 | 80 |
| Tschechische Republik | 0,6 | 0,7 | 1,1 | 1,4 | 1,0 | 1,4 | 81,0 | 97,3 | 51 | 81 |
| Ungarn | 1,0 | 1,1 | 2,1 | 2,6 | – | 2,6 | 89,3 | 100,0 | 42 | 69 |
| Vereinigtes Königreich | 2,0 | 1,9 | 4,7 | 5,3 | 4,1 | 4,9 | 81,1 | 90,5 | 38 | 53 |
| Zypern | 1,3 | 0,4 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 108,0 | 96,0 | 41 | 78 |
| **Europäische Union** | **1,9** | **2,2** | **3,7** | **4,5** | **3,0** | **3,8** | **88,9** | **95,4** | **58** | **83** |
| Norwegen | 4,6 | 6,0 | 12,6 | 13,7 | 9,4 | 10,7 | 96,1 | 100,0 | 56 | 92 |
| Schweiz | 2,1 | 2,4 | – | – | – | – | – | – | – | – |

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

definitionsgemäß die Produktivität ebenfalls nur gering sein. In umgekehrter Weise würde sie mit höheren Löhnen wachsen. So beträgt die Pro-Kopf-Wirtschaftskraft im Sozialwesen weniger als 40 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts. Ähnlich sieht es bei der Stundenproduktivität aus, denn die Arbeitszeit je Erwerbstätigen liegt nicht weit unter dem Durchschnitt.

## Ein europäischer Vergleich

Fast überall in der EU hat das Sozialwesen stark an Bedeutung gewonnen, wie sich an dem gewachsenen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung und Wirtschaftsleistung ablesen lässt, der auf diesen Wirtschaftszweig entfällt (Tabelle 2). Nennenswerte Ausnahmen sind lediglich Dänemark, wo das Sozialwesen schon früher außergewöhnlich stark ausgeprägt war, und Griechenland, wo wohl die seit Jahren anhaltende Krise einem Wachstum entgegensteht.

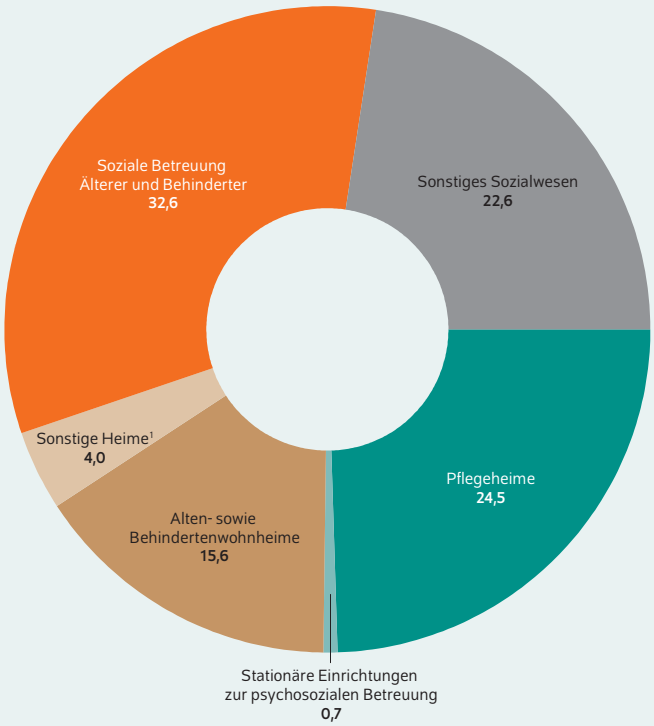
In nahezu allen Ländern setzt sich die Wirtschaftsleistung zum allergrößten Teil aus Löhnen zusammen,[7] und überall ist der Anteil der Selbständigen nur gering. Vor allem aber: In allen Ländern liegt die Produktivität weit unter dem nationalen Durchschnitt – und das Lohnniveau meist ebenfalls.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Sozialwesens variiert erheblich zwischen den einzelnen Staaten. Eine vergleichsweise große Bedeutung kommt ihm in Westeuropa zu, eine noch größere Rolle spielt es in den skandinavischen Ländern. Mitteleuropa bewegt sich in etwa im Durchschnitt, während das Sozialwesen in den östlichen und den südlichen EU-Ländern relativ wenig ausgeprägt ist.

**7** In einigen Ländern sind die Arbeitnehmerentgelte sogar höher als die Wertschöpfung; das war im deutschen Sozialwesen bis 1998 ebenfalls so. Das bedeutet, dass die Betriebsstätten im Schnitt Verluste machen – die wahrscheinlich durch Zuschüsse etwa des Staates ausgeglichen werden.

Abbildung 3

**Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Sozialwesen nach dessen Bereichen im Juni 2017**
In Prozent




Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Das Sozialwesen setzt sich zu drei Vierteln aus Alten- und Pflegeheimen und ambulanter Betreuung zusammen.

Mit Blick auf Deutschland fällt auf, dass der Anteil des Sozialwesens an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung dem EU-Durchschnitt entspricht, der Anteil an der Beschäftigung aber erheblich darüber liegt. Darin spiegelt sich wider, dass in Deutschland die Produktivität des Sozialwesens besonders weit unterhalb des nationalen Durchschnitts liegt. Ähnliches gilt für das Lohnniveau: In nur wenigen europäischen Ländern (Estland, Griechenland, Kroatien, Rumänien sowie Vereinigtes Königreich) liegen die Löhne im Sozialwesen so weit unter dem nationalen Durchschnitt wie in der Bundesrepublik.

## Einzelne Bereiche des Sozialwesens

Knapp die Hälfte der Beschäftigten des Sozialwesens ist in Heimen tätig, ein Viertel allein in Pflegeheimen (Abbildung 3). Auf Wohnheime für Alte und Behinderte entfällt ein weiteres Sechstel. Die Kategorie der „sonstigen Heime“[8] ist dagegen von eher geringerer Bedeutung.

Ein Drittel aller Beschäftigten ist in ambulanten Diensten oder in Tagesstätten für die Betreuung vor allem von Behinderten oder von Älteren eingesetzt. Ein knappes Viertel schließlich entfällt auf den vielfältigen Bereich des „sonstigen Sozialwesens“.[9] Überschlägig gerechnet: Drei Viertel der Beschäftigten sind in der Pflege und in der Betreuung Alter und Behinderter tätig, ein Viertel in anderen Bereichen – etwa in Hilfen für Familien oder Minderjährige.

In allen Segmenten des Sozialwesens hat in den letzten Jahren die Beschäftigung kräftig zugenommen – am stärksten im Bereich des sonstigen Sozialwesens und bei den sonstigen Heimen, was am Zustrom von Asylsuchenden liegen dürfte (Tabelle 3). Am geringsten, gleichwohl aber stärker als in der Gesamtwirtschaft, fiel der Personalaufbau im Bereich der Pflegeheime aus.

Die Beschäftigung im Sozialwesen ist stark von Frauen geprägt: Etwa drei Viertel aller Beschäftigten sind weiblich. Besonders hoch ist der Frauenanteil in der stationären Altenpflege (mehr als 80 Prozent), relativ klein – mit aber immerhin zwei Dritteln – ist er in der Betreuung (ambulant und in Tagesstätten) von Alten und Behinderten. Der hohe Frauenanteil verweist auf eine weit zurückliegende Tradition, denn soziale, pflegerische Berufe sind schon lange eine Domäne der Frauen – historisch gesehen gerade in diesem nicht oder nur indirekt vom Markt beeinflussten Segment der Wirtschaft.

Mit der stark ausgeprägten Beschäftigung von Frauen geht eine hohe Teilzeitquote einher: Der Hälfte der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse liegt eine Teilzeitbeschäftigung zugrunde. Und mit Blick auf die einzelnen Bereiche des Sozialwesens zeigt sich: Je höher der Anteil der Frauen, desto höher ist die Teilzeitquote. Entgegen dem allgemeinen Trend hat die Teilzeitbeschäftigung in den letzten Jahren etwas an Bedeutung verloren. Das liegt aber nur an einem Bereich des Sozialwesens: der ambulanten Pflege, wo die Teilzeitquote drastisch abgenommen hat.

Erstaunlich ist, dass einerseits sozialversicherungspflichtige Teilzeittätigkeit stark ausgeprägt ist, andererseits Mini-Jobs aber eine viel geringere Rolle als in der Gesamtwirtschaft spielen. Das gilt für alle Bereiche des Sozialwesens. Wahrscheinlich kommen für die Aufgaben geringfügige Beschäftigungsverhältnisse weniger infrage.

Die Tätigkeitsstruktur mit Blick auf die erforderlichen Qualifikationen der Beschäftigten ist im Sozialwesen deutlich anders als in der gesamten Volkswirtschaft. Das zeigt sich insbesondere am weit überdurchschnittlichen Anteil an Helfern. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren noch gestiegen. Das trifft für alle Bereiche des Sozialwesens zu, aus dem

8 Jugendwohnheime, Kinderheime, Obdachlosenheime, Heime für werdende Mütter sowie für Mütter oder Väter mit Kind, Asylbewerberheime und betreute Übergangseinrichtungen für Straftäter.

9 Flüchtlingshilfe, Tagestätten für Obdachlose und andere sozial schwache Gruppen, Jugendzentren, Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen (sofern sie nicht zur öffentlichen Verwaltung gehören), Organisationen der freien Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe (Spendensammlungen und andere Hilfsmaßnahmen), etc.

Tabelle 3

**Struktur und Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Zweigen des Sozialwesens**

| | Pflegeheime | Stationäre Einrichtungen zur psychosozialen Betreuung | Alten- sowie Behindertenwohnheime | Sonstige Heime[1] | Soziale Betreuung Älterer und Behinderter | Sonstiges Sozialwesen | Sozialwirtschaft insgesamt | *Nachrichtlich: Gesamte Wirtschaft* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anteil Frauen in Prozent | | | | | | | | |
| Juni 2008[1] | 80,2 | 67,4 | 80,9 | 69,6 | 84,3 | 72,2 | **78,4** | *45,0* |
| Juni 2013[1] | 81,0 | 68,5 | 81,1 | 71,6 | 83,5 | 74,6 | **79,3** | *46,1* |
| Juni 2014 | 81,0 | 68,8 | 80,7 | 71,7 | 61,0 | 74,3 | **72,6** | *46,2* |
| Juni 2017 | 81,0 | 69,4 | 80,4 | 71,9 | 63,0 | 73,8 | **73,0** | *46,3* |
| Anteil Vollzeit in Prozent | | | | | | | | |
| Juni 2008[1] | 57,3 | 65,6 | 53,9 | 64,5 | 52,9 | 58,3 | **56,7** | *80,5* |
| Juni 2013[1] | 43,8 | 56,2 | 42,0 | 56,1 | 42,1 | 44,0 | **43,9** | *74,8* |
| Juni 2014 | 43,5 | 56,4 | 42,1 | 55,9 | 42,5 | 44,9 | **44,1** | *74,1* |
| Juni 2017 | 40,7 | 52,7 | 39,2 | 54,0 | 64,8 | 43,1 | **49,5** | *72,2* |
| Anteil Helfer in Prozent | | | | | | | | |
| Juni 2014 | 35,3 | 12,6 | 34,4 | 10,4 | 28,9 | 16,3 | **27,8** | *14,3* |
| Juni 2017 | 37,1 | 12,9 | 35,7 | 10,8 | 46,5 | 17,5 | **33,2** | *15,6* |
| Anteil Fachkräfte in Prozent | | | | | | | | |
| Juni 2014 | 47,0 | 41,5 | 48,4 | 51,6 | 54,7 | 46,3 | **48,7** | *60,3* |
| Juni 2017 | 47,5 | 40,8 | 48,6 | 52,8 | 42,3 | 45,7 | **46,1** | *58,7* |
| Anteil Spezialisten in Prozent | | | | | | | | |
| Juni 2014 | 8,2 | 15,6 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 9,8 | **8,1** | *12,8* |
| Juni 2017 | 7,4 | 15,4 | 6,5 | 6,8 | 5,1 | 9,4 | **7,2** | *12,8* |
| Anteil Experten in Prozent | | | | | | | | |
| Juni 2014 | 9,4 | 30,3 | 10,2 | 31,1 | 9,4 | 27,6 | **15,4** | *12,6* |
| Juni 2017 | 8,0 | 30,9 | 9,2 | 29,6 | 6,1 | 27,4 | **13,6** | *12,9* |
| Auf einen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kommen ... geringfügig Beschäftigte | | | | | | | | |
| Juni 2014 | 0,12 | 0,14 | 0,12 | 0,13 | 0,16 | 0,21 | **0,15** | *0,26* |
| Juni 2017 | 0,11 | 0,13 | 0,10 | 0,12 | 0,16 | 0,18 | **0,14** | *0,24* |
| Jahresdurchschnittliche Veränderung in Prozent | | | | | | | | |
| Juni 2008 bis Juni 2013[1] | 2,2 | 4,2 | 4,2 | 3,3 | 8,9 | 4,4 | **4,3** | *1,3* |
| Juni 2014 bis Juni 2017 | 2,6 | 4,0 | 3,2 | 5,2 | 4,4 | 6,9 | **4,3** | *2,2* |

1 Daten vor Revision.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Rahmen fällt aber auch hier wiederum die ambulante Pflege (und Betreuung in Tagesstätten), denn hier ist der Anteil der Helfer sprunghaft gestiegen. Offenbar kam es hier zu einer starken Verschiebung der Personalstruktur hin zu wenig qualifizierten Beschäftigten in Vollzeit.

Einen relativ hohen Anteil an Helfern weisen zudem die Pflegeheime sowie die Wohnheime für Alte und Behinderte auf. Stärkste Beschäftigtengruppe sind hier aber die „Fachkräfte“, zu denen beispielsweise ausgebildetes Pflegepersonal zählt. Recht gering ist hier indes die Bedeutung der Gruppe der sogenannten „Spezialisten“ (besonders qualifizierte Fachkräfte) oder der „Experten“ (Fachkräfte mit Hochschulabschluss wie Ärzte und Psychologen). Experten sind besonders stark bei den übrigen Heimen, dem übrigen Sozialwesen und im – kleinen – Bereich der stationären psychosozialen Betreuung vertreten; hier finden sich auch vergleichsweise viele Spezialisten.

## Löhne: zuletzt kräftig gestiegen, aber immer noch weit unterdurchschnittlich

Die relativ vielen einfachen Tätigkeiten im Sozialwesen drücken ohne Zweifel auf das durchschnittliche Lohnniveau in diesem Wirtschaftszweig. Darüber hinaus könnte es sein, dass auch unabhängig von der Beschäftigungsstruktur das Lohnniveau vergleichsweise niedrig ist. Dies lässt sich anhand der Statistik der Arbeitnehmerverdienste prüfen, in der sich Angaben über die Bezahlung einzelner Leistungsgruppen finden. Allerdings gibt es nur Angaben über Vollzeitkräfte, die im Sozialwesen längst nicht so eine große Rolle wie in der Gesamtwirtschaft spielen. Zudem ist die Gliederung nach Leistungsgruppen nur grob.

Tatsächlich sind in allen Leistungsgruppen die Löhne niedriger als in der gesamten Wirtschaft (Tabelle 4). Am größten ist der Rückstand bei den Führungsfunktionen sowie bei den

Tabelle 4

**Bruttostundenlöhne der Vollzeitbeschäftigten im Sozialwesen und in der Gesamtwirtschaft[1]**

| | Insgesamt | Führungskräfte | Hochqualifizierte Kräfte | Fachkräfte | Angelernte, einfache Fachkräfte | Ungelernte |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2007, in Euro** | | | | | | |
| Heime | 15,54 | 25,12 | 18,37 | 14,87 | 11,70 | 10,38 |
| Übriges Sozialwesen | 15,99 | 25,67 | 18,24 | 14,15 | 10,76 | 8,79 |
| Alle Wirtschaftsbereiche[2] | 19,74 | 36,01 | 23,41 | 16,58 | 13,77 | 11,32 |
| **2012, in Euro** | | | | | | |
| Heime | 17,27 | 27,75 | 20,75 | 16,50 | 12,36 | 11,52 |
| Übriges Sozialwesen | 17,59 | 28,48 | 20,46 | 15,51 | 11,59 | 9,72 |
| Alle Wirtschaftsbereiche[2] | 22,10 | 41,05 | 26,24 | 18,23 | 14,83 | 12,44 |
| **2017, in Euro** | | | | | | |
| Heime | 20,01 | 32,49 | 23,86 | 19,07 | 14,37 | 12,89 |
| Übriges Sozialwesen | 20,20 | 32,55 | 22,88 | 18,63 | 13,42 | 11,87 |
| Alle Wirtschaftsbereiche[2] | 24,38 | 46,36 | 29,11 | 19,88 | 16,11 | 13,63 |
| **Jahresdurchschnittliche Veränderung 2007 bis 2012 in Prozent** | | | | | | |
| Heime | 2,1 | 2,0 | 2,5 | 2,1 | 1,1 | 2,1 |
| Übriges Sozialwesen | 1,9 | 2,1 | 2,3 | 1,9 | 1,5 | 2,0 |
| Alle Wirtschaftsbereiche[2] | 2,3 | 2,7 | 2,3 | 1,9 | 1,5 | 1,9 |
| **Jahresdurchschnittliche Veränderung 2012 bis 2017 in Prozent** | | | | | | |
| Heime | 3,0 | 3,2 | 2,8 | 2,9 | 3,1 | 2,3 |
| Übriges Sozialwesen | 2,8 | 2,7 | 2,3 | 3,7 | 3,0 | 4,1 |
| Alle Wirtschaftsbereiche[2] | 2,0 | 2,5 | 2,1 | 1,7 | 1,7 | 1,8 |
| **2017; alle Wirtschaftsbereiche[2] = 100** | | | | | | |
| Heime | 82 | 70 | 82 | 96 | 89 | 95 |
| Übriges Sozialwesen | 83 | 70 | 79 | 94 | 83 | 87 |

1 In Betrieben mit im Allgemeinen zehn und mehr Beschäftigten.
2 Ohne Landwirtschaft und Privathaushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

hochqualifizierten Kräften, am geringsten bei Fachkräften im mittleren Qualifikationssegment sowie bei den Beschäftigten mit eher einfachen Tätigkeiten. Überdies zeigt sich, dass bei Beschäftigten in Heimen das Lohnniveau in den einzelnen Leistungsgruppen – abgesehen von den Führungskräften – höher ist als im übrigen Sozialwesen.

In früheren Jahren war der Lohnrückstand größer. In jüngerer Zeit haben die Beschäftigten des Sozialwesens stark aufgeholt, denn ab 2012 haben in allen Leistungsgruppen die Stundenentgelte kräftiger als in der Gesamtwirtschaft zugelegt. Besonders stark fiel der Anstieg bei den Löhnen jener Personen aus, die eine Tätigkeit im mittleren Qualifikationssegment und in den unteren Leistungsgruppen ausüben. Dadurch konnten sich die Fachkräfte (etwa ausgebildete Pflegerinnen und Pfleger) nah an das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau heranschieben. Dasselbe gilt für Arbeitskräfte mit einfachen Tätigkeiten – aber nur für solche in Heimen, nicht für diejenigen, die im übrigen Sozialwesen arbeiten.

Da die Verteilung der Beschäftigten auf die einzelnen Leistungsgruppen bekannt ist, lässt sich berechnen, wie der Lohnrückstand des Sozialwesens wäre, wenn es dieselbe Tätigkeitsstruktur wie die gesamte Wirtschaft aufweisen würde. Bei den Heimen läge dann das Lohnniveau um 14 Prozent unter dem Durchschnitt; im übrigen Sozialwesen sind es 16 Prozent. In der Realität beträgt der Rückstand 18 Prozent beziehungsweise 17 Prozent. Die besondere Beschäftigungsstruktur ist also nur zu einem kleinen Teil für das vergleichsweise niedrige Lohnniveau im Sozialwesen verantwortlich.

## Kräftige Ausweitung der Nachfrage

Die Leistungsanbieter des Sozialwesens, die sogenannten Träger, bewegen sich in einem besonderen Markt. Die Nachfrage hängt größtenteils vom Staat oder von den Pflegeversicherungen ab, so dass die Höhe der Preise oft von nachfrageseitigen Vorgaben beziehungsweise von den Ergebnissen von Verhandlungen abhängt, in denen die Nachfragseite in der Regel eine starke Position innehat. Das gilt insbesondere dann, wenn es um die Festlegung von Pflegesätzen geht. Über die Nachfrage gibt es einige Informationen – und zwar über die Pflege von Alten und anderen Pflegebedürftigen sowie über die Kinder- und Jugendhilfe. Das sind die gewichtigsten Nachfragekomponenten.

Die Zahl der Pflegebedürftigen hat stark zugenommen (Tabelle 5). Ein erheblicher Teil davon – knapp die Hälfte – wird allerdings von Familienangehörigen betreut und ist daher nicht auf Leistungen von Trägern des Sozialwesens angewiesen. Besonders stark zugenommen hat die Zahl der Fälle, die allein durch ambulante Dienste oder durch

diese zusammen mit Familienangehörigen betreut werden – von 2001 bis 2015 um fast 60 Prozent. Hier haben sich die Zuwächse im Laufe der Zeit beschleunigt. Ebenfalls erheblich, aber längst nicht so stark stieg die Zahl der Personen in stationärer Pflege; hier haben sich die Zuwächse im Laufe der Zeit verlangsamt.

Die Zuwächse bei den Pflegebedürftigen spiegeln sich in den Ausgaben der Pflegeversicherungen; allerdings lassen sich aus den verfügbaren Daten nicht diejenigen Mittel ausklammern, die pflegenden Familienangehörigen zufließen. Nach einem starken Anstieg in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre nahmen die Ausgaben eine Zeit lang nur gemächlich zu (Abbildung 4). Ab 2007 stiegen sie dann wieder mit erhöhtem Tempo – besonders kräftig 2017.

Die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe legten bis 2003 stetig zu, danach stagnierten sie zeitweilig und zogen nach 2006 kräftig an (Abbildung 5). Ab 2015 erhöhte sich das Wachstumstempo noch mehr, was wohl mit der Zuwanderung von minderjährigen Asylsuchenden zusammenhängt.[10]

## Wirtschafts- und sozialpolitische Bewertung

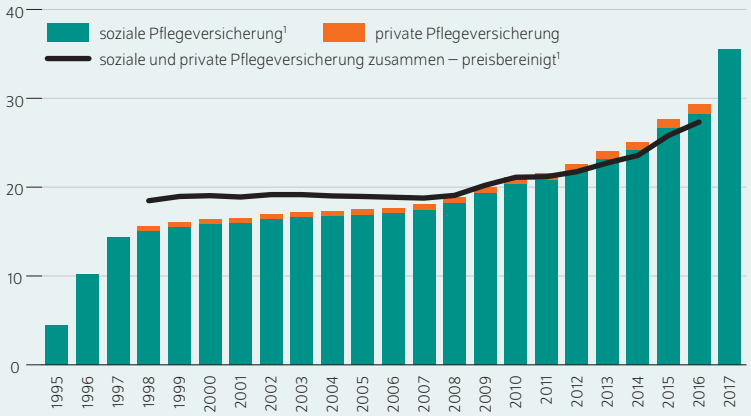
Das Sozialwesen hat ein kräftiges Wachstum erlebt – bei der Wirtschaftsleistung, vor allem aber bei der Zahl der Beschäftigten und beim Arbeitsvolumen. Obwohl der Bereich ökonomisch wenig bedeutend ist, hat er erheblich zum Beschäftigungsaufbau in Deutschland beigetragen. Das ist die Folge einer stark expandierenden Nachfrage. Denn mit der Alterung der Gesellschaft nimmt die Pflegebedürftigkeit zu; dies dürfte auch in Zukunft das Wachstum ankurbeln. Überdies gibt es eine vermehrte Nachfrage aufgrund familiärer Probleme – beziehungsweise eines sensibleren gesellschaftlichen Umgangs damit. In jüngerer Vergangenheit hat sich noch die Asylzuwanderung bemerkbar gemacht.

In fast allen Ländern der EU sieht es ähnlich aus, denn auch dort nimmt im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten und auf das Arbeitsvolumen die Bedeutung des Sozialwesens zu. In manchen Staaten, namentlich in Skandinavien und in Teilen Westeuropas spielt dieser Wirtschaftsbereich bereits eine viel größere Rolle als in der Bundesrepublik. Wenig überraschend ist, dass nahezu überall das Sozialwesen eine enorm hohe Arbeitsintensität vorweist und zugleich aufgrund relativ geringer Entlohnung die statistisch gemessene Arbeitsproduktivität gering ist. In Deutschland liegen die Löhne und damit die Produktivität besonders weit unter dem nationalen Durchschnitt.

Zum Teil rühren geringe Löhne und Produktivität daher, dass einfache Tätigkeiten im Sozialwesen relativ stark verbreitet sind. Das ist es aber nicht allein, denn hier werden auch qualifizierte Tätigkeiten vergleichsweise gering entgolten. Das

Abbildung 4

**Ausgaben der Pflegeversicherungen**
In Milliarden Euro




1 Nur Leistungsausgaben.
2 Bereinigt um die Veränderung der Verbraucherpreise.

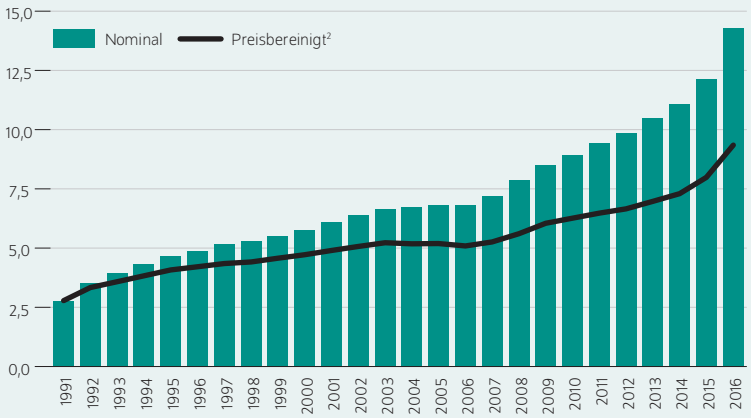
Quellen: Bundesgesundheitsministerium; Verband der Privaten Krankenversicherung; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Das Sozialwesen setzt sich zu drei Vierteln aus Alten- und Pflegeheimen und ambulanter Betreuung zusammen.

Abbildung 5

**Ausgaben (brutto) für die Kinder- und Jugendhilfe**
In Milliarden Euro




1 Ohne Ausgaben für die Förderung von Kindern in Kindertagesstätten, für Kindertagespflege sowie für die Weiterbildung von Mitarbeitern.
2 Bereinigt um die Veränderung der Verbraucherpreise.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Seit 2008 wurden die Ausgaben stark ausgeweitet.

**10** Besonders starke Zuwächse bei den Ausgaben gab es für die Heimerziehung/betreutes Wohnen sowie für vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen. Überdies war die Zahl der Inobhutnahmen durch die Jugendämter 2016 um 75 Prozent höher als 2014; der Zuwachs dürfte auf unbegleitete minderjährige Asylbewerber zurückgehen.

Tabelle 5

**Anzahl der Pflegebedürftigen**
In Tausend

| | Pflegebedürftige insgesamt | davon: Pflege ... | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | ... allein durch Angehörige | ... durch ambulante Dienste allein oder mit Angehörigen | ... vollstationär in Heimen | statistische Differenz[1] |
| 2001 | 2 039,8 | 1 000,7 | 434,7 | 591,9 | 12,5 |
| 2003 | 2 076,9 | 986,5 | 450,1 | 623,2 | 17,1 |
| 2005 | 2 128,6 | 980,4 | 471,5 | 657,6 | 19,0 |
| 2007 | 2 246,8 | 1 033,3 | 504,2 | 686,1 | 23,2 |
| 2009 | 2 338,3 | 1 065,6 | 555,2 | 717,5 | |
| 2011 | 2 501,4 | 1 182,1 | 576,3 | 743,1 | |
| 2013 | 2 626,2 | 1 245,9 | 615,8 | 764,4 | |
| 2015 | 2 860,3 | 1 384,6 | 692,3 | 783,4 | |
| Veränderung 2001 bis 2015 in Prozent | 40,2 | 38,4 | 59,3 | 32,4 | |

1 Vermutlich meist Personen in teilstationärer Pflege.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Ausmaß der Wertschöpfung und mittelbar auch die Höhe der Löhne hängen nicht nur davon ab, in welchem Maße die angebotenen Güter nachgefragt werden, sondern auch davon, welche Preise sie auf dem Markt erzielen. Im Falle des Sozialwesens gelten besondere Marktbedingungen, da auf der Nachfrageseite im Wesentlichen entweder der Staat direkt oder die Pflegeversicherungen auftreten, deren Budget von der Politik über die Festlegung der Beitragssätze bestimmt wird. Der Versuch der Politik, die Beitragssätze niedrig zu halten, zieht eine Deckelung der Preise und damit der Löhne im Sozialwesen nach sich. Das Verhalten der Politik ist auch deshalb erstaunlich, weil eine gute Pflege in allen Altersgruppen der Wahlberechtigten hohe Priorität genießt.[11]

Zwar können Bürger und Versicherte zu Recht erwarten, dass mit Steuermitteln und Beitragszahlungen sorgsam umgegangen wird. Dabei kann allerdings überzogen werden. Das war – und ist wohl auch weiter noch – offenbar bei der Pflege der Fall. Die Löhne haben zwar in den letzten Jahren kräftig angezogen – was wohl auch eine Reaktion auf den schon seit geraumer Zeit bestehenden Fachkräftemangel war.[12] Die Arbeitskräfteknappheit besteht aber fort. Aktuell kommen auf eine arbeitslose Pflegefachkraft 1,3 bei den Arbeitsagenturen gemeldete offene Stellen; für die Fachkräfte über alle Berufe sind es dagegen nur 0,6 offene Stellen.

Um der erforderlichen Quantität und Qualität der Leistungen im Pflegebereich Genüge zu tun, ist daher eine weitere, nicht zuletzt auch monetäre Aufwertung der Berufe im Sozialwesen unumgänglich. Entsprechendes gilt für die oft alles andere als attraktiven Arbeitsbedingungen.[13] In dem Wirtschaftszweig sind weibliche Beschäftige weit überrepräsentiert. Und es drängt sich der Eindruck auf, dass das Lohnniveau immer noch von der unseligen Tradition beeinflusst ist, Arbeit von Frauen nur unterdurchschnittlich zu bezahlen.[14] Grundsätzlich bedarf es einer Diskussion darüber, was die Leistungen des Sozialwesens der Gesellschaft heute und in der Zukunft wert sein sollen. Denn die Entscheidungen über die Preise hängen in erheblichem Maße von der Politik ab. Der Koalitionsvertrag von Unionsparteien und SPD enthält ein „Sofortprogramm Pflege“; danach sollen – finanziert mit Mitteln der gesetzlichen Krankenversicherung – 8 000 zusätzliche Fachkraftstellen im Pflegebereich geschaffen werden.[15] Ob diese Ankündigung umgesetzt werden kann, bleibt aber abzuwarten, denn die entsprechenden Kräfte müssen auf dem Arbeitsmarkt auch gefunden werden.[16] Realitätsnäher sind die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ziele, die Ausbildung in pflegerischen Berufen finanziell attraktiver zu gestalten, Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten zu verbessern und den Flächentarifvertrag zu stärken, um auf diese Weise die Entlohnung zu verbessern. Auch bei diesen Details stellt sich wiederum die grundsätzliche Frage: nach der Finanzierung und dem Wert, den die Gesellschaft der Pflege zumessen will.

**11** Vgl. Marco Giesselmann, Nico A. Siegel, Thorsten Spengler, Gert G. Wagner (2017): Politikziele im Spiegel der Bevölkerung: Erhalt der freiheitlich-demokratischen Ordnung weiterhin am wichtigsten. In: DIW Wochenbericht Nr. 9, 139–151 (online verfügbar).

**12** PricewaterhouseCoopers (Hrsg.) (2010): Fachkräftemangel. Stationärer und ambulanter Bereich bis zum Jahr 2030, Frankfurt/Main.

**13** Krankenpflegerinnen sind zwar mit ihrem Leben insgesamt ebenso zufrieden wie die meisten Erwerbstätigen, aber ihre Zufriedenheit mit ihrer eigenen Gesundheit, ihrem Einkommen und ihrer Arbeit ist unterdurchschnittlich. Vgl. C. Katharina Spieß und Franz G. Westermaier (2016): Berufsgruppe „Erzieherin“: zufrieden mit der Arbeit, aber nicht mit der Entlohnung. DIW Wochenbericht Nr. 43, 1 023–1 033 (online verfügbar).

**14** Bei Berufen vgl. Katharina Wrohlich, Aline Zucco (2017): Gender Pay Gap innerhalb von Berufen variiert erheblich. In: Wochenbericht des DIW Nr. 43, 955–961.

**15** Vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, 96.

**16** Bei den Arbeitsagenturen sind derzeit (Ende März 2018) lediglich etwa 2 800 arbeitslose Fachkräfte für Altenpflege gemeldet.

**Karl Brenke** ist Referent im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kbrenke@diw.de

**Thore Schlaak** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | tschlaak@diw.de

**Leopold Ringwald** ist studentischer Mitarbeiter am DIW Berlin | lringwald@diw.de

**JEL:** I11, I18, J14

**Keywords:** Social services, development, economic importance

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 16/2018:

www.diw.de/diw_weekly

## IMPRESSUM

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
**www.diw.de**
Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200
85. Jahrgang

Herausgeberinnen und Herausgeber
Prof. Dr. Tomaso Duso; Dr. Ferdinand Fichtner; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion
Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Redaktion
Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann; Matthias Laugwitz; Markus Reiniger; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung
Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv
© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)
Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter **www.diw.de/newsletter**