

# Zukunftsbranche Sozialwirtschaft?

Soziale Dienste im Spannungsfeld zwischen sozioökonomischer  
Wertschöpfung und transferfinanziertem Niedriglohnsektor

**Dissertation**  
**zur Erlangung des akademischen Grades**  
**doctor philosophiae (Dr. phil.)**

vorgelegt dem Rat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften  
der Friedrich-Schiller-Universität  
von Martin Ehrlich (M. A.)  
geboren am 15. November 1979 in Frankenberg



---

seit 1558

### **Gutachter**

1. Prof. Dr. Klaus Dörre, FSU Jena
2. Prof. Dr. Christoph Köhler, FSU Jena

Tag der mündlichen Prüfung: 24.10.2024

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung:</b> Wirtschafts- oder Kostenfaktor? Zur ambivalenten Stellung Sozialer Dienste in Gesellschaft und Ökonomie	6
<b>Kapitel 1: Hoffnungsträger für das 21. Jahrhundert? Eine kurze Geschichte des Bedeutungsgewinns Sozialer Dienste</b>	<b>15</b>
1.1 Über den Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft und die Emphase der Klassiker der Dienstleistungstheorie	15
1.2 Soziale Dienste: Begriffsbestimmung und rechtliche Rahmenbedingungen	18
1.3 Das Wachstum Sozialer Dienste als Antwort auf Modernisierungsrisiken	23
1.4 Soziale Dienste als Hoffnungsträger in Zeiten von Wachstums- und Beschäftigungskrisen	33
1.5 Zwischenfazit: Ökonomische und funktionale Ursachen des Bedeutungsgewinns	36
<b>Kapitel 2: Die Ökonomisierung des Sozialen: Zur Konstruktion eines wettbewerbs- und effizienzorientierten Ordnungsrahmens</b>	<b>40</b>
2.1 Kostenanstieg in Zeiten rückläufiger Verteilungsspielräume	40
2.2 Anbietermacht und Kostenkrankheit als strukturelle Ursachen der Kostenentwicklung	44
2.3 Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung	46
2.4 Wettbewerb auf einem Quasimarkt: Zum Wandel von Finanzierungsgrundlagen und Tarifstrukturen	49
2.5 Der aktivierende Staat und die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Strukturen	53
2.6 Zwischenfazit: Hybride Wohlfahrtsmärkte als sozialpolitischer Normalfall	56
<b>Kapitel 3: Who cares? Das Legitimationsdefizit Sozialer Dienste</b>	<b>59</b>
3.1 Dienstleistungsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat in der Krise	59
3.2 Abwertung und In-Wertsetzung von Sorgearbeit	65
3.3 Zwischenfazit: Krise als zeitdiagnostischer Normalfall	71
<b>Kapitel 4: Soziale Dienstleistungen im Wandel. Neue Entwicklungstrends und Forschungsbedarfe</b>	<b>73</b>
4.1 Systemrelevanz in Zeiten der Corona-Pandemie: Gelegenheitsfenster für eine Aufwertung Sozialer Dienste?	73
4.2 Fachkräfteengpässe: Machtressource für Beschäftigte oder Einfallstor für Prozesse der De-Qualifizierung?	75
4.3 Akademisierung und Professionalisierung: Was folgt aus dem Bedeutungsgewinn frühpädagogischer Fachkräfte?	83
4.4 Über neue Forschungsbedarfe und die Notwendigkeit, Auf- und Abwertungsprozesse empirisch genauer zu fundieren	86

<b>Kapitel 5: Entwicklungsdynamiken empirisch untersuchen: Bemerkungen zum methodischen Vorgehen</b>	<b>90</b>
5.1 Forschungsdesign	90
5.2 Methodische Hinweise zur Sekundäranalyse amtlicher Statistiken	92
5.3 Methodisches Vorgehen bei der Sonderauswertung des DGB-Index	94
5.3.1 Datengewinnung	94
5.3.2 Datenauswertung	95
5.4 Methodisches Vorgehen bei der Durchführung einer qualitativen Kita-Studie	98
5.4.1 Datengewinnung	98
5.4.2 Datenauswertung	100
<b>Kapitel 6: Die Entwicklung der Sozialwirtschaft im Spiegel amtlicher Statistiken</b>	<b>102</b>
6.1 Ab- und Eingrenzung der Sozialwirtschaft: Ein Branchenüberblick	102
6.2 Entwicklung der Verdienststrukturen	105
6.2.1 Einkommensentwicklung im Branchen- und Berufsvergleich	105
6.2.2 Tarifstrukturen und Vergütungsgrundlagen kommunaler und freigemeinnütziger Träger	113
6.3 Entwicklung atypischer Beschäftigung	119
6.3.1 Geringfügige Beschäftigung	119
6.3.2 Teilzeitbeschäftigung	121
6.3.3 Befristete Beschäftigung	128
6.4 Entwicklung der Qualifikationsstruktur	129
6.5 Zwischenfazit: Neue Erfolge und alte Herausforderungen	136
<b>Kapitel 7: Arbeits- und Entlohnungsbedingungen quantitativ erfasst: Ergebnisse einer Sonderauswertung des DGB-Index Gute Arbeit im Zeitverlauf</b>	<b>140</b>
7.1 Bewertung der Arbeitsqualität in sozialwirtschaftlichen Berufsfeldern (2019-2021)	140
7.1.1 Teilindex Einkommen und Sicherheit	140
7.1.1.1 Einkommen und Rente	140
7.1.1.2 Beschäftigungssicherheit und berufliche Zukunftssicherheit	143
7.1.2 Teilindex Belastungen	144
7.1.2.1 Körperliche Anforderungen	144
7.1.2.2 Soziale und emotionale Anforderungen	145
7.1.2.3 Widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität	147
7.1.2.4 Arbeitszeitlage	150
7.1.3 Teilindex Ressourcen	152
7.1.3.1 Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten	152
7.1.3.2 Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten	153
7.1.3.3 Führungsqualität und Betriebskultur	155
7.1.3.4 Betriebliche Sozialleistungen	157
7.1.3.5 Sinn der Arbeit	159
7.2 Belastungsfaktoren und Belastungsbild	161
7.3 Vergleich zwischen Sozial- und Gesamtwirtschaft	165

7.4	Entwicklung der Arbeitsqualität im Zeitverlauf (2012 bis 2021)	167
7.5	Zum Einfluss der Corona-Pandemie auf die Messung der Arbeitsqualität	173
7.6	Zwischenfazit: Verbesserung der Arbeitsqualität, bei konstant hohen Belastungen und Ressourcen	177
<b>Kapitel 8: Qualitative Befunde zu Entwicklungsdynamiken im Kita-Bereich</b>		<b>181</b>
8.1	Neue fachliche Anforderungen und Entwicklungstrends	181
8.1.1	Wachsende Ansprüche der Eltern	181
8.1.2	Migration und Integration	184
8.1.3	Umsetzung von Bildungsplänen und neuen pädagogischen Konzepten	185
8.2	Fachkräfteengpässe: Auswirkung auf Arbeitsanforderungen und Arbeitsqualität	187
8.2.1	Rekrutierungsbedingungen und Fluktuation	187
8.2.2	Ausbildungsniveau und fachliche Eignung	189
8.2.3	Hohe Ausfallquoten und Arbeitsintensivierung	191
8.3	Die Umsetzung des Guten-Kita Gesetzes am Beispiel Thüringens	194
8.4	Auswirkungen der Corona-Pandemie	197
8.4.1	Entschleunigung im Lockdown, Überforderung im Notbetrieb	197
8.4.2	Corona als Gelegenheitsfenster für Aufwertungsprozesse?	199
8.5	Intersubjektive Arbeitsansprüche und -orientierungen	201
8.5.1	Berufsethos und das Primat der Fürsorgeethik	201
8.5.2	Lohnverzicht gegen Sinnstiftung	204
8.5.3	Deutungsmuster Kostenfaktor	207
8.5.4	Neue Ansprüche an Arbeit	208
8.6	Zwischenfazit: Treiber und Hemmfaktoren einer Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen frühpädagogischer Fachkräfte	213
<b>Kapitel 9: Zukunftsbranche Sozialwirtschaft? Bilanz und Ausblick</b>		<b>216</b>
9.1	Bilanzierung der Forschungsfragen	216
9.2	Voraussetzungen für eine nachhaltige Aufwertung	225
	Literaturverzeichnis	235
	Tabellenverzeichnis	252
	Abbildungsverzeichnis	255
	Anhang	256

## **Einleitung: Wirtschafts- oder Kostenfaktor? Zur ambivalenten Stellung Sozialer Dienste in Gesellschaft und Ökonomie**

### **Zukunftsbranche Sozialwirtschaft**

Zukunftsbranchen stehen für schnelles Wachstum und innovative Geschäftsmodelle. Häufig werden sie in Zusammenhang mit der Entwicklung oder Anwendung von neuesten Technologien, wie zum Beispiel künstliche Intelligenz, autonomes Fahren oder 3D-Druck genannt. Auch soziale Dienstleistungen werden gelegentlich mit dem Label Zukunftsbranche versehen (Zink et al. 2021; Arbeitnehmerkammer Bremen 2020; Menge et al. 2017), allerdings ist diese Zuschreibung weniger auf die An- als die Abwesenheit technologischer Innovationen zurückzuführen. Im Gegensatz zur industriellen Produktion kann die Erziehung, Beratung, Pflege und Betreuung von Menschen nur sehr begrenzt durch technische oder organisatorische Innovationen beschleunigt werden. Vor dem Hintergrund dieser ausgeprägten Rationalisierungsresistenz und im Zusammenspiel mit einer hohen und stetig wachsenden Nachfrage, kommt der Sozialwirtschaft<sup>1</sup> ein hohes Wachstumspotential und eine große beschäftigungspolitische Bedeutung zu. Im Jahr 2022 waren bereits mehr als drei Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte innerhalb der Branche tätig und damit weit mehr Menschen als im Fahrzeug- und Maschinenbau, dem industriellen Herzstück der deutschen Wirtschaft (Bundesagentur für Arbeit 2022a). Allein der katholische Wohlfahrtsverband Caritas beschäftigt nahezu 700 Tsd. Mitarbeiter\*innen, was die weltweite Beschäftigtenzahl des größten deutschen Konzerns, der Volkswagen AG, übersteigt. Mehr als jeder zwölfte sozialversicherte Beschäftigte ist in Sozialen Diensten wie der Altenpflege und -hilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, der Behindertenhilfe, der Wohnungslosenhilfe, der Flüchtlingshilfe, in Kindertagesstätten oder in einer der zahlreichen weiteren Hilfen oder Beratungsstellen tätig – Tendenz steigend (ebd.). Historisch betrachtet, ist der enorme Zuwachs an professionellen sozialen Dienstleistungen untrennbar mit dem Beginn der Industrialisierung, dem Bedeutungsverlust familialer Unterstützungssysteme und der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates verbunden. Der Wandel von unbezahlter zu bezahlter Sorgearbeit<sup>2</sup> gründet in Prozessen der Individualisierung und Enttraditionalisierung und kann wesentlich auf eine Erosion von Sozialstrukturen und sozialen Sicherungsinstanzen

---

<sup>1</sup> Im weiteren Verlauf der Ausführungen werden die Begriffe Sozialwirtschaft, Soziale Dienste und soziale Dienstleistungen näher definiert, sowohl was die Charakteristika, Anlässe, Zielgruppen, Handlungsformen und rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 1.2), als auch was die Anzahl an Beschäftigten und eine Einordnung in die Klassifikationen der amtlichen Statistik betrifft (vgl. Kap. 6.1). Gleichwohl die Bezeichnungen nicht deckungsgleich sind und der Begriff der Sozialwirtschaft sich erst im Zuge einer Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen etabliert hat, werden aus Gründen der besseren Lesbarkeit nachfolgend alle drei Begriffe synonym verwendet.

<sup>2</sup> Der Begriff Sorgearbeit (engl. care work oder auch caring labour) wird in der Fachliteratur unterschiedlich weit gefasst. In Anlehnung an eine Definition von Ulrike Knobloch werden nachfolgend alle mit Betreuung und Pflege verbundenen Tätigkeiten als Sorgearbeit bezeichnet Knobloch (2013, S. 11). Sorgeleistungen werden folgerichtig sowohl im Privathaushalt, in sozialen Netzen und im Dritten Sektor, als auch in privatwirtschaftlichem und staatlichem Kontext erbracht.

zurückgeführt werden (Berger und Offe 1980; Klinger 2012). Als Mittler zwischen Individuum und Gesellschaft kommt sozialen Dienstleistungen in modernen Gesellschaften eine wichtige „integrativen Scharnierfunktion“ (Hartmann 2011, S. 78) zu, versehen mit der Aufgabe, die Folgen gesellschaftlicher (Fehl-)Entwicklungen kompensatorisch zu bearbeiten. Für die stetig wachsende Nachfrage lassen sich viele Ursachen identifizieren, darunter der demografische Wandel, die Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen, eine Zunahme an Flucht- und Migrationsbewegungen, alte und neue Armutsrisiken und Teilhabedefizite, aber auch sozialpolitische Errungenschaften, wie die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen.

### **In-Wertsetzung und Abwertung von Sorgearbeit**

Vor dem Hintergrund dieser hohen sozioökonomischen Bedeutung, erscheint die Kennzeichnung der Sozialwirtschaft als eine Zukunftsbranche unmittelbar plausibel. Soziale Dienste antworten auf Modernisierungsrisiken und wirken ökonomischen Stagnationstendenzen entgegen. Da bezahlte Sorgetätigkeiten nur begrenzt durch Wissen oder Kapital ersetzt werden können, hat das Wachstum Sozialer Dienste insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten wie der Covid19-Pandemie oder der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 zur Stabilisierung der Beschäftigungsentwicklung beigetragen. Tatsächlich sind es aber gerade die Wirtschaftskrisen und Wachstumseinbrüche, die zu einer Krise des Wohlfahrtsstaates und zu einem Legitimationsdefizit sozialer Dienstleistungen beitragen. Weil soziale Dienstleistungen über das Sozialleistungssystem, d.h. über Steuern (z.B. Leistungen nach SGB VIII und XII) und über Sozialversicherungsbeiträge (z.B. Pflegeleistungen im Rahmen des SGB XI) finanziert werden, gilt die Branche insbesondere in Krisenzeiten als unproduktiver Kostgänger einer wertschöpfenden Industrie. Bereits Mitte der 1980er Jahre konstatiert Claus Offe, dass angesichts makroökonomischer Stagnationseffekte und den Überlastungserscheinungen öffentlicher Haushalte die Dienstleistungsgesellschaft zunehmend mit einem „Überhandnehmen ‚unproduktiver‘ Erwerbsarbeit“ (Offe 1984, S. 3) zusammengedacht wird. Weil die Sozialausgaben kontinuierlich steigen und die staatlichen Verteilungsspielräume im Zuge einer wettbewerbsorientierten Steuerpolitik eingeschränkt werden, gewinnen die kritischen Stimmen in den 1990er Jahren an Diskursstärke. „Sozialpolitik habe sich vom Problemlöser zum Problemverursacher entwickelt und gefährde die Zukunftschancen“, bilanzieren Bäcker et al rückblickend den Kern der Kritik (Bäcker et al. 2010a, S. 75). Aufgrund ihrer (relativen) Rationalisierungsresistenz steigen die Kosten für soziale Dienstleistungen kontinuierlich an, ein Effekt, der bereits in den 1960er Jahren beschrieben wurde und unter der Bezeichnung Baumolsche Kostenkrankheit bekannt ist (Baumol und Bowen 1966)<sup>3</sup>. Die Politik reagiert mit

---

<sup>3</sup> Weil personenbezogene Dienstleistungen kaum automatisierbar sind, fällt der Produktivitätsfortschritt im Vergleich zum Industriesektor deutlich geringer aus, was zwangsläufig zu einem Auseinanderklaffen der Kosten- und Preisentwicklung beider Sektoren führt. Der Effekt konnte in vielen entwickelten Volkswirtschaften empirisch nachgewiesen werden. Hartwig und Krämer (2017)

Ausgabenbegrenzungen und bringt zahlreiche Reformen auf den Weg, die in der sozialwissenschaftlichen Literatur vielfach unter dem Stichwort einer „Ökonomisierung des Sozialen“ diskutiert werden (Buestrich et al. 2010; Bäcker et al. 2010a, S. 561; Bröckling et al. 2015). Die Debatte zeichnet nach, wie mit der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und der damit verbundenen Etablierung von Marktmechanismen und Managementprinzipien ein Preiswettbewerb erzeugt wird, der zu Lasten der Beschäftigten und der Qualität der Arbeit geht. Die Folgen sind eine Zersplitterung der Tariflandschaft, eine Expansion des Niedriglohnssektors und eine Ausbreitung atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse – eine Entwicklung, die nicht allein auf soziale Tätigkeitsbereiche und Berufe beschränkt ist, sondern als ein gesamtgesellschaftlicher Entwicklungstrend beschrieben werden kann (Brinkmann et al. 2006; Dörre 2010).

Ein wichtiger theoretischer Referenzrahmen zum Verständnis dieser Entwicklung und zur Einordnung des Stellenwertes von bezahlter und unbezahlter Sorgearbeit in Ökonomie und Gesellschaft, ist die Care-Work Forschung. Verwurzelt im Feminismus der neuen Frauenbewegung, beleuchtet sie das Verhältnis von Ökonomie und Sorgearbeit unter dem Blickwinkel von Macht- und Herrschaftsinteressen und verweist auf die Bedeutung hierarchischer Geschlechter- und Ethnizitätsverhältnisse sowie auf deren zentrale Funktion hinsichtlich einer Geringschätzung von Care-Arbeit. Zeitdiagnosen wie Sorgekrise (Aulenbacher et al. 2014), Krise der sozialen Reproduktion (Winker 2015), Krise der Care-Ökonomie (Madörin 2006) und Reproduktionskrise (Jürgens 2010) beschreiben eine „wachsende Kluft zwischen den tatsächlichen Erfordernissen im Care-Bereich und den Ressourcen, die die Gesellschaft dafür verfügbar macht“ (Baumann und Ringger 2013, S. 154f). Den skizzierten Umbau des Wohlfahrtsstaates kennzeichnen die Autor\*innen als Inwertsetzung von Sorgearbeit, bei der die überwiegend weiblichen Beschäftigten auch deshalb unter schlechten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, fehlender Anerkennung und defizitären Teilhaberechten leiden, weil historisch dominante Prozesse der Abwertung fort- und nachwirken. Insbesondere der Pflege haftet das Negativimage einer „Jedermanns-Arbeit“ an (Haubner 2017; Staab 2014), aber auch Erzieher\*innen im Kita-Bereich sehen sich mit der Bezeichnung als „Basteltanten“ oder „Spieltanten“ konfrontiert (Büttner 2014; Haschnik 2015). Wichtige Kompetenzen zur Erbringung von Sorgearbeit, wie zum Beispiel Einfühlungsvermögen, Fürsorglichkeit oder Uneigennützigkeit, werden mit spezifisch weiblichen Eigenschaften assoziiert, so dass soziale Berufe darüber hinaus als typische „Frauenberufe“ gelten (Prausa 2017, 13f; Rabe-Kleberg 1987). Hieran anknüpfend wird die Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen in der Care-Work-Forschung und in weiten Teilen der sozialwissenschaftlichen Literatur als eine Geschichte der Prekarisierung, Ausbeutung, Aneignung und Abwertung von überwiegend weiblich Beschäftigten erzählt – ein Bild, das sich

schwerlich mit der Kennzeichnung der Sozialwirtschaft als Zukunftsbranche in Einklang bringen lässt.

### **Gesellschaftspolitischer Rückenwind für eine Aufwertung**

Es ist Bundestagswahlkampf im Jahr 2017, als sich Kanzlerin Angelika Merkel in der ARD-Wahlarena den Fragen von Wähler\*innen stellt. Ein Krankenpfleger-Azubi meldet sich zu Wort, kritisiert den Fachkräftemangel in der Pflege, die Überlastung des Systems und dass die Würde der Menschen in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen „tausendfach verletzt“ werde. Merkel verweist auf geplante Gesetzesänderungen und verspricht eine Verbesserung der Situation innerhalb der nächsten zwei Jahre. Der junge Pflegeschüler bleibt skeptisch, konfrontiert die Kanzlerin mit der schlechten Bilanz ihrer zwölfjährigen Regierungszeit und bringt sie durch hartnäckige Nachfragen in Bedrängnis. Der Dialog hallt wochenlang in den neuen und alten Medien nach und geht ins kollektive TV-Gedächtnis ein<sup>4</sup>. Rückblickend markiert er beispielhaft, wie der Pflegenotstand und die Pflegepolitik zu zentralen Wahlkampfthemen werden. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist die Nachfrage nach Pflegeleistungen in einem Ausmaß gewachsen und das Angebot an potenziellen Nachwuchsfachkräften in einem Umfang gesunken, dass politische Maßnahmen zur Stärkung der Attraktivität professioneller Pflegedienstleistungen immer häufiger thematisiert und immer vehementer eingefordert werden<sup>5</sup>. Spätestens seit der Bundestagswahl 2017 kommt kaum ein Parteiprogramm ohne die Forderung einer Aufwertung aus und seitens der großen Koalition werden zahlreiche Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht, darunter eine Pflegereform, die seit September 2022 die Zahlung von Tariflöhnen für Pflege- und Betreuungskräfte vorschreibt.<sup>6</sup> Auch im Bereich der Kindertagesbetreuung nimmt der Mangel an qualifiziertem Personal kontinuierlich zu, wozu vor allem der flächendeckende Ausbau der Ganztagsbetreuung mit dem seit 2013 bestehenden Rechtsanspruch für unter Dreijährige beigetragen hat. Auch hier reagiert die Politik, verändert rechtliche Rahmenbedingungen und bringt mit dem Gute-Kita-Gesetz und mit dem Kita-Qualitätsgesetz milliardenschwere Förderprogramme auf den Weg<sup>7</sup>. Neben der Gewinnung und Sicherung

---

<sup>4</sup> Das Gespräch zwischen Angelika Merkel und dem Pflegeschüler Alexander Jorge wird in nahezu allen großen Print- und Onlinemedien kommentiert und kann beispielsweise auf dem Youtube-Kanal der Tagesschau abgerufen werden. tagesschau (2017).

<sup>5</sup> Zwar ist der Diskurs über Fachkräfteengpässe in der Pflege nicht neu und die Rede vom Pflegenotstand reicht bis in die 1960er Jahre der alten Bundesrepublik zurück, allerdings spricht vieles dafür, dass er vor dem Hintergrund der aktuellen demografischen Situation einen Höhe- und Kulminationspunkt erreicht hat.

<sup>6</sup> Die im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung verabschiedete Reform sieht vor, dass nicht tarifgebundene Träger – darunter überwiegend private Träger im Bereich der Altenpflege – nachweisen müssen, dass sie mindestens in Höhe der Entlohnung eines einschlägigen Tarifvertrags bzw. des jeweiligen regional üblichen Entlohnungsniveaus und der pflegetyptischen Zuschläge (z.B. Nachtzuschläge) bezahlen. Bundesministerium für Gesundheit (2021c).

<sup>7</sup> Zwischen 2019 und 2024 investiert der Bund insgesamt 9,5 Mrd. € in die Weiterentwicklung der Qualität von Kitas und Kindertagespflege (ausführlich hierzu Kap. 4.3).

qualifizierter Fachkräfte sollen die Investitionen auch zu einer Verbesserung der Qualität früh-kindlicher Betreuungsangebote beitragen. Dabei kommt der gesellschaftspolitische Wille, die Kindertagesstätten aufzuwerten und an den allgemeinen Bildungsauftrag anzubinden, einem Paradigmenwechsel gleich. Die Arbeit von Erzieher\*innen wird zunehmend als anspruchsvoll, professionell und wichtig anerkannt – eine Entwicklung, die „in Kontrast zu der ihr vorgelagerten Entwertung“ steht (Glaeser und Kerber-Clasen 2017, S. 66) und ein „entscheidender Unterschied zur gesellschaftlich dominanten Geringschätzung dieser Arbeiten vor der gegenwärtigen Reformphase“ ist (ebd., S. 68). Ein wichtiger Treiber dieser Entwicklung waren die Ergebnisse der ersten PISA-Studie, die als eine Art „nationale Kränkung“ (Diller und Rauschenbach 2006, S. 9) interpretiert wurden und Anfang der 2000er Jahre einen starken Veränderungsdruck im gesamten Bereich der Pädagogik ausgelöst haben. In der Folge kommt es zu einer Professionalisierung der Ausbildung des pädagogischen Personals, was sich in einer Integration neuer Ausbildungsinhalte, der Etablierung akademischer Studiengänge im Bereich der Kindheitspädagogik und in einem Ausbau der Qualifizierungslandschaft niederschlägt (Blossfeld und Roßbach 2012; Prausa 2017, S. 68ff).

Die diskursive Aufwertung der Kitas zu Bildungsinstitutionen trägt entscheidend dazu bei, dass sich in den Tarifverträgen des kommunalen Sozial- und Erziehungsdienstes 2009 und 2015 erstmals eine große Zahl an Erzieher\*innen gewerkschaftlich organisiert. Ein Novum in einer Branche, in der Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufe aufgrund einer ausgeprägten Fürsorgeethik lange Zeit als streikresistent galten (Aulenbacher et al. 2018, S. 757f). Vor allem 2015 gelingt es den Beschäftigten, Interessenskoalitionen mit den Eltern herzustellen, was die gesellschaftspolitische Dimension ihres Anliegens unterstreicht. Die wachsende öffentliche Sichtbarkeit von „Sorge-Kämpfen“ (Artus et al. 2017) und Arbeitskonflikten, wie sie zunehmend auch im Pflegesektor aufbrechen<sup>8</sup>, trägt im Zusammenspiel mit dem stetig wachsenden Fachkräftemangel dazu bei, einen gesellschaftspolitischen Rückenwind für eine Aufwertung sozialer Dienstleistungen zu erzeugen. Bevölkerungsumfragen zeigen, dass eine deutliche Mehrzahl der Menschen in Deutschland der Ansicht ist, dass die Arbeitsbelastung im Kita-Bereich zu hoch und die Entlohnung von Erzieherinnen und Erziehern zu gering ausfällt<sup>9</sup>. Auch die sozialen Träger nehmen eine Verschiebung des Diskurses wahr: „Vor dem Hintergrund eines akuten und auf Jahre hin sich abzeichnenden Fachkräftebedarfs in den

---

<sup>8</sup> Streiks finden insbesondere im Krankenhausbereich und in großen Kliniken wie der Berliner Charité statt, aber auch im Altenpflegebereich regt sich allmählich Widerstand. Im Jahr 2020 kam es erstmals zu bundesweiten Streiks in Pflegeeinrichtung der Caritas und dass obwohl das eigenständige kollektive Arbeitsvertragsrecht der Kirchen das Streikrecht negiert.

<sup>9</sup> In einer vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beauftragten, repräsentativen Umfrage zu den Wahrnehmungen der Bevölkerung zum Berufsfeld Erzieher\*in, vertritt die große Mehrzahl der rund 1.300 Befragten die Überzeugung, dass die Arbeit von Erzieher\*innen fordernd und anspruchsvoll ist (86%) und die Anforderungen an den Beruf gestiegen sind (76%). Zwei Drittel (66%) erachten das Einkommen für zu gering und 83% halten es für falsch, dass keine Ausbildungsvergütung gezahlt wird. Institut für Demoskopie Allensbach (2018).

Sozial- und Pflegeberufen erhält deren Attraktivität und gesellschaftliche Wertschätzung in der aktuellen öffentlichen Diskussion eine verstärkte Aufmerksamkeit“, konstatiert beispielsweise der Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe<sup>10</sup> in einem Positionspapier (2019). Christina Schildmann und Dorothea Voss von der Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“ der Hans-Böckler-Stiftung sehen Deutschland an einem Punkt, „an dem es sowohl politischen als auch gesellschaftlichen Rückenwind für eine Aufwertung sozialer Dienstleistungen gibt“ (2018, S. 5) – eine Einschätzung, die noch vor der Corona-Krise getroffen wurde. Mit Beginn der Covid19-Pandemie gewinnen die Forderungen hinsichtlich einer Aufwertung von Sozial- und Gesundheitsberufen weiter an Legitimation. Unter dem Eindruck eines überlasteten Gesundheitssystems werden Ungleichheitseffekte und Diskriminierungsstrukturen zum Gegenstand öffentlicher Diskurse und führen zu Solidaritätsbekundungen bislang unbekanntem Ausmaßes. Die Corona-Pandemie führt einer breiten Masse der Bevölkerung schmerzhaft vor Augen, wie eng die Sphären der Produktion und Reproduktion miteinander verschränkt sind. Plötzlich werden auch Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsdienstleistungen als systemrelevant bezeichnet, eine Zuschreibung, die wenige Jahre zuvor noch dem Finanz- und Wirtschaftssektor vorbehalten war (Möhrs 2020).

### **Forschungsfragen**

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung bildet die forschungsleitende These, dass soziale Dienstleistungen in einem ambivalenten Spannungsfeld aus sozioökonomischer Wertschöpfung und transferfinanzierten Niedriglohnsektor zu verorten sind. Hieran anschließend lautet die übergeordnete Forschungsfrage:

Inwieweit führen die wachsenden Fachkräfteengpässe im Zusammenspiel mit einer stetig wachsenden Nachfrage und dem skizzierten gesellschaftspolitischen Rückenwind zu einer Aufwertung sozialer Dienstleistungen?

Um die Forschungsfrage zu operationalisieren, werden objektive und subjektive Indikatoren unterschieden, an denen sich mögliche Aufwertungsprozesse bemessen lassen, wobei insbesondere der Zeitraum zwischen 2012 und 2021 näher betrachtet wird<sup>11</sup>. Erfragt werden sowohl Veränderungen der objektiv-materiellen Dimension von Arbeitsqualität, darunter Verdienst- und Tarifstrukturen, Befristungs- und Teilzeitquoten und Qualifikationsstrukturen, als auch eine Bewertung der Arbeitsqualität seitens der Beschäftigten selbst. Hieran anschließend stellt sich die Frage, welche Arbeitsansprüche und -orientierungen die

---

<sup>10</sup> Bei der AGJ handelt es sich um ein Netzwerk bundeszentraler Zusammenschlüsse, Organisationen und Institutionen der freien und öffentlichen Jugendhilfe in Deutschland, darunter die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und Fachorganisationen der Jugendhilfe.

<sup>11</sup> Die Wahl dieses Zeitraumes orientiert sich am Wandel des Arbeitsmarktes und den wachsenden Fachkräfteengpässen, die sich insbesondere seit 2015 deutlich verschärft haben Peichl et al. (2022). Zum Teil geht sie auch auf eine Limitierung der verfügbaren Datenquellen und Datenzugänge zurück, insbesondere was die Sonderauswertung der Beschäftigtenbefragungen im Rahmen des DGB-Index betrifft.

Beschäftigten artikulieren und inwieweit sich diese gegebenenfalls verändern. Weitere forschungsleitende Fragen zur Operationalisierung betreffen Einfluss und Stellenwert der benannten Entwicklungsdynamiken: Werden die Fachkräfteengpässe zu einer Machtressource für Beschäftigte und tragen dazu bei, Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu verbessern oder sind sie eher ein Einfallstor für Prozesse der De-Qualifizierung? Welchen Einfluss haben Professionalisierungsprozesse auf die Entwicklung der Arbeitsqualität und schlägt sich insbesondere die Aufwertung des Berufsstandes der frühpädagogischen Fachkräfte in einer Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen von Erzieher\*innen nieder? Mit Hilfe einer umfassenden empirischen Trendanalyse der Beschäftigungs-, Bildungs- und Einkommensbedingungen liegt der Fokus der Arbeit also darauf, Strukturveränderungsprozesse abzubilden. Um zentrale Unterschiede in der Entwicklung herauszuarbeiten, wird so gut wie möglich zwischen den heterogenen Teilbereichen und Berufsgruppen innerhalb der Branche differenziert, wobei der Fokus allerdings darauf liegt, verallgemeinerungsfähigen Aussagen zum gesamten Bereich sozialer Dienstleistungen zu treffen. Ein letzter Fragekomplex zur Operationalisierung der zentralen Forschungsfrage betrifft die Referenz, an der die Arbeitsqualität bemessen wird: Inwieweit unterscheiden sich zum Zeitpunkt der Untersuchung die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen im Bereich der Sozialwirtschaft gegenüber der Gesamtwirtschaft und inwiefern rechtfertigen es diese Unterschiede, von besonders atypischen Beschäftigungsverhältnissen oder überdurchschnittlich schlecht entlohnten Berufsgruppen zu sprechen? Ziel ist, die empirischen Befunde in den Forschungsdiskurs einzuordnen und vor allem mit jenen der Care-Work Literatur zu vergleichen. Wird tatsächlich jegliche Art von Care-Arbeit „systematisch entthematziert und abgewertet“, wie es Gabriele Winker prominent formuliert hat (2015, S. 15)? Oder anders ausgedrückt: Muss die Geschichte der Ausbeutung und Abwertung bezahlter Sorgearbeit fortgeschrieben werden oder finden sich Hinweise darauf, dass der Krisencharakter und die Prekarisierungsaspekte angesichts neuer Entwicklungstrends überbetont werden?

### **Aufbau der Arbeit**

Im theoretischen Teil der Arbeit wird zunächst die forschungsleitende These einer ambivalenten Stellung Sozialer Dienste in Gesellschaft und Ökonomie näher ausgeführt. Mit Rekurs auf den Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und die Emphase der Klassiker der Dienstleistungstheorie werden einleitend die ökonomischen und funktionalen Ursachen für das Wachstum von Dienstleistungen im Allgemeinen und von Sozialen Diensten im Besonderen diskutiert (Kap. 1). Im Anschluss wird der als Ökonomisierung des Sozialen bezeichnete Wandel rechtlicher Rahmenbedingungen als der Versuch interpretiert, den Bedeutungszuwachs Sozialer Dienste trotz steigender Kosten zu

verstetigen (Kap. 2). Ausgehend von einer Darstellung des Kostenanstieges seit den 1990er Jahren, werden mit der Anbietermacht und der Kostenkrankheit zwei strukturelle Ursachen dieses Anstieges benannt. Hieran anschließend wird ausgeführt, wie sich mit der Konstruktion eines wettbewerbs- und effizienzorientierten Ordnungsrahmens sowohl Finanzierungsgrundlagen als auch Tarifstrukturen verändern und im Ergebnis hybride Wohlfahrtsmärkte entstehen, auf denen die Träger zunehmend in Konkurrenz zueinander agieren. Während das erste Kapitel also den Bedeutungszuwachs und das zweite Kapitel die Umsetzung von Ökonomisierungsprozessen thematisieren, wird im dritten Kapitel die Genese eines Legitimationsdefizites, verstanden als ein zentrales Charakteristikum Sozialer Dienste, rekonstruiert (Kap. 3). Als Quellen dieses Legitimationsdefizits werden ein Stigma der Unproduktivität, die Kritik an einem bürokratischen, ineffizienten und verschwenderischen Wohlfahrtsstaat sowie die einleitend skizzierte Abwertung und In-Wertsetzung von Sorgearbeit herausgearbeitet. Der Theorieteil schließt mit einer Zeitdiagnose, die eine Generalisierung und die Aktualität dieser Entwicklung hinterfragt. Mit der Corona-Pandemie, den Fachkräftengpässen und den Professionalisierungsprozessen im Bereich frühkindlicher Bildung werden die einleitend benannten Entwicklungsdynamiken näher beschrieben, um hieran anschließend die forschungsleitenden Fragen zu schärfen (Kap. 4).

Der empirische Teil der Arbeit ist in drei Teile untergliedert, wobei einleitend das methodische Vorgehen und das Forschungsdesign beschrieben werden (Kap. 5). Dieses zeichnet sich durch einen multiperspektivischen Ansatz und eine Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden aus, die als Mixed Methods bezeichnet wird (vgl. Kelle 2022). Das erste Kapitel des empirischen Teils umfasst zunächst eine Sekundäranalyse amtlicher Daten und Statistiken und beleuchtet umfassend die objektiv-materielle Dimension von Arbeitsqualität (Kap. 6). Im zweiten Teil erfolgt eine Sonderauswertung von insgesamt zehn repräsentativen Beschäftigtenbefragungen zur Bewertung von Arbeitsqualität, die im Zeitraum von 2012 bis 2021 im Rahmen des DGB-Index Gute Arbeit durchgeführt wurden (Kap. 7). Das dritte Empiriekapitel untersucht ebenfalls subjektive Wahrnehmungen und Erfahrungen, stellt den Fokus allerdings enger und beschreibt auf Basis eigener qualitativer Daten Entwicklungsdynamiken im Bereich der frühkindlichen Bildung (Kap. 8). Neben der Entwicklung der Arbeitsqualität werden hierbei auch die Veränderungen fachlicher Anforderungen, die Umsetzung des Gute-Kita-Gesetzes am Beispiel Thüringens sowie die Entwicklung von (inter-)subjektiven Arbeitsansprüche und -orientierungen untersucht. Jedes der benannten Hauptkapitel schließt mit einem Zwischenfazit, das die zentralen Befunde jeweils zusammenfasst. Diese Zwischenfazits aufgreifend, bilanziert das Schlusskapitel die Ergebnisse mit Blick auf die aufgeworfenen Forschungsfragen (Kap. 9). Hieran anschließend werden wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Aufwertung sozialer Dienstleistungen benannt, die über die Forderung nach mehr finanzieller Unterstützung, besserer

Planungssicherheit, eine höhere Personalausstattung, besseren Ausbildungs- und Qualifizierungsbedingungen usw. hinausgehen.

# **1 Hoffnungsträger für das 21. Jahrhundert? Eine kurze Geschichte des Bedeutungsgewinns Sozialer Dienste**

## **1.1 Über den Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft und die Emphase der Klassiker der Dienstleistungstheorie**

Der häufig als Vater der Dienstleistungstheorie bezeichnete Ökonom Jean Fourastié prophezeit in den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts einen unaufhaltsamen Wandel der Wirtschaftsstruktur und damit einhergehend der Gesellschaft (1954). In Anknüpfung an Clark (1951) und Fischer (1944) entwirft er eine Theorie der Wirtschaftsentwicklung, dessen Kern die Drei-Sektoren-Hypothese ist. Alle modernisierenden Gesellschaften, so Fourastié, durchlaufen zwangsläufig den Wandel von einer Agrar- zur einer Industrie- und schließlich zur Dienstleistungsgesellschaft. Als Motor des Strukturwandels identifiziert er den Produktivitätsunterschied zwischen den drei Sektoren, verbunden mit einer Verschiebung der Struktur der Nachfrage. Nachdem sich die Produktivität, basierend auf Rohstoffen, Energie und menschlicher Arbeit, über Jahrhunderte hinweg faktisch nicht verändert hat, führt der im 18. Jahrhundert einsetzende technologische Fortschritt zu nahezu unbegrenzten Produktivitätszuwächsen, zunächst in der Landwirtschaft und später ungebremst in der industriellen Güterproduktion. Weil stetige Produktivitätszuwächse auf eine begrenzte Nachfrage treffen, „wird mit dem Überfluss auch die Sättigung sichtbar“ (1954, S. 38). Der technische Fortschritt in der Landwirtschaft ermöglicht es, Nahrung im Überfluss herzustellen und führt zu der Verlagerung der Nachfrage auf industrielle Güter. Aus der Steigerung der Nahrungsmittelproduktion resultiert eine Änderung des Konsumverhaltens ebenso wie die Freisetzung einer großen Zahl an Arbeitskräften, die vom expandierenden sekundären Sektor aufgenommen werden. Da in der Industrie die größten Produktivitätsfortschritte erzielt werden, der Verbrauch an Gütern aber auch hier begrenzt ist, verschiebt sich die Nachfrage der Konsumenten erneut, so Fourastié. Mit steigendem Realeinkommen entwickelt der Mensch neue Bedürfnisse, strebt nach einer Verringerung der Arbeitszeit und nach Bildung. Zeit wird zu einer wertvollen Ressource, die Nachfrage nach Dienstleistungen steigt.<sup>12</sup>

Technologischer Fortschritt erzeugt Nachfragekrisen und führt zu einer Freisetzung von Arbeitskräften – eine Bewegung, die aus Sicht der Klassiker der Dienstleistungstheorie erst in der Dienstleistungsgesellschaft zum Stillstand kommt (Häußermann und Siebel 1996, S. 29ff). Hier kehrt sich das Verhältnis von Nachfrage und Produktivität um. Es ist die Besonderheit von Dienstleistungsarbeit, die dazu führt, dass technologischer Fortschritt in viel geringerem Maße zur Anwendung kommt und Produktivität nur geringfügig gesteigert werden kann. Diese relativ zur industriellen Produktion bestehende Rationalisierungsresistenz basiert auf Immaterialität

---

<sup>12</sup> Die der Drei-Sektoren-Hypothese zugrundeliegende Annahme, wonach sich mit steigendem Einkommen das Gewicht von Gütern der Grundversorgung hin zu weniger notwendigen Gütern verlagert, wird in der Volkswirtschaftslehre als „Engelsches Gesetz“ bezeichnet und ist empirisch umfassend belegt (Bienzeisler 2000, S. 3).

und dem als Uno-Actu-Prinzip bezeichneten Umstand, dass Produktion und Konsumption zeitlich zusammenfallen, Dienstleistungen also weder lager- noch exportierbar sind<sup>13</sup>. Im Gegensatz zum primären und sekundären Sektor gibt es kaum Produktivitätszuwächse, dafür aber eine nahezu unbegrenzte Nachfrage, einen wie Fourastié formuliert, unstillbarer „Hunger nach Tertiärem“ (Fourastié 1954, S. 274). Dieser Hunger speist sich zum einen aus einem wachsenden individuellen Bedarf. Parallel zur Sättigung mit sekundären Gütern wird Zeit zu einer wertvollen Ressource und der Konsum an zeitsparenden konsumorientierten Dienstleistungen nimmt zu. Zum anderen wächst der kollektive Bedarf an Tertiärem oder, wie man heute formulieren würde, an produktionsorientierten Dienstleistungen. Der technische Fortschritt erfordert zunehmend „Vorbereitung, Organisation und Planung“ und führt zu einer „Vergeistigung der Arbeit“ (ebd.). Er bedingt eine wachsende Arbeitsteilung und einen Strukturwandel des Beschäftigungssystems. Die nachindustrielle Gesellschaft wandelt sich, wie Daniel Bell in Anlehnung an Fourastié formuliert, von einem „Spiel gegen die Natur“ zu einem „Spiel zwischen Personen“ (Bell 1976, S. 129f).

Für Fourastié und an ihn anknüpfende Autoren ist die Dienstleistungsgesellschaft „die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts“ (Fourastié 1954), weil sie Antworten auf die Sättigung der Nachfrage nach industriellen Gütern sowie auf die Folgen von Rationalisierung und der Freisetzung von Arbeitskräften in der Industrie bereitzuhalten scheint. Krisenhafte Phänomene wie Arbeitslosigkeit können aufgrund des unstillbaren Bedarfs an Dienstleistungen überwunden werden, auf eine Phase des konflikthaften Überganges folgen ökonomische, soziale und politische Stabilität. Die Emphase der Klassiker geht weit über beschäftigungspolitische Erwägungen hinaus und stellt eine grundlegende Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Aussicht. Mit Fourastié beginnt die Debatte um eine aus dem Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft resultierende Humanisierung der Arbeitswelt, die unter anderem von Daniel Bell (1976) und Alan Gartner und Frank Riessman (1978) vorangetrieben wird. Dienstleistungsarbeit verspricht qualitativ hochwertigere, von körperlicher Anstrengung und Monotonie befreite Arbeit und rückt, so die Erwartungen, den Dienst am Menschen in den Vordergrund (Häußermann und Siebel 1996, S. 10f). Für Bell kündigt die Ausweitung von Dienstleistungsarbeit den Aufbruch in eine „Wissensgesellschaft“ an, in der Maschinen den Arbeiter sukzessive ersetzen und die Arbeit von Akademikern an Stellenwert gewinnt (Bell 1976, S. 214). Aufgrund des technologischen Fortschritts wächst die Bedeutung von Informationen und theoretischem Wissen, so dass Naturwissenschaftlern und Ingenieuren eine Schlüsselrolle im Produktionsprozess zukommt. Die wissenschaftliche Analyse wird bei Bell zur dominierenden Weltinterpretation in einer Wissens- und

---

<sup>13</sup> Dies trifft zwar – entgegen der Einschätzung vieler Dienstleistungstheorien – nicht auf alle Bereiche des tertiären Sektors gleichermaßen zu (Oberbeck 2013, 166), wohl aber auf personenbezogene Dienstleistungen und darüber hinaus auch einen großen Teil der unternehmensnahen sowie der markt- und kommunikationsbezogenen Dienstleistungen.

Informationsgesellschaft, in der die soziale Stellung nicht länger von Herkunft und Eigentum determiniert wird, sondern aus Wissen, Bildung und individuellen Fähigkeiten resultiert (Häußermann und Siebel 1996, S. 40). Während die nachindustrielle Gesellschaft Bells auf den Bedeutungszuwachs produktionsorientierter Dienstleistungen rekurriert, richten Gartner und Riessman ihren Blick auf den Anstieg konsumorientierter bzw. personennaher Dienstleistungen. Nicht eine technokratische Elite, sondern die Konsumenten und Produzenten von Dienstleistungen werden als Träger von Veränderungen benannt. Deren Machtzuwachs resultiert aus der Tatsache, dass der Kapitalismus zwar immer weniger auf menschliche Arbeit angewiesen ist, die freigesetzten Menschen aber dringend als Konsumenten benötigt werden. Da Konsumenten personennaher Dienstleistungen am Herstellungsprozess unmittelbar beteiligt sind, schlussfolgern Gartner und Riessman, dass diese zugleich Koproduzenten sind, denen eine potenzielle Gestaltungsmacht zukommt. Dem aktiven Konsumenten in der Dienstleistungsgesellschaft erwächst aus der Beteiligung am Herstellungsprozess ein emanzipatorisches Potential, das zu Mitspracherechten in den Bereichen Bildung, Gesundheit oder Soziales führt. Aus dem Partizipationspotential leiten die Autoren wiederum die Hoffnung auf einen Abbau von Bürokratie, Zentralismus und Hierarchie ab (Gartner und Riessman 1978).

Gartner und Riessman sehen den spezifischen Charakter von Dienstleistungen in der personenbezogenen und kommunikativen Tätigkeit und verknüpfen das Wachstum personennaher Dienstleistungen, ähnlich wie Fourastié, mit der Etablierung einer neuen gesellschaftlichen Ordnung. Die Autoren betonen die interaktive, partizipative, wohlthätige und humanistische Komponente und verweisen darauf, dass personenbezogene Dienstleistungstätigkeiten im Gegensatz zu industrieller Arbeit Beziehungsarbeit ist, die darauf zielt, die Lebensqualität zu steigern. Weil sich die Konsumenten zunehmend am Herstellungsprozess beteiligen, nehmen die Konflikte um Lebensqualität, persönliche Freiheit, um Mit- und Selbstbestimmung zu (Gartner und Riessman 1978, S. 52). Aus der Tatsache, dass industrielle Arbeit immer mehr durch Dienstleistungstätigkeiten ersetzt wird, resultiert die Hoffnung auf einen Wertewandel in der Gesellschaft, auf eine Humanisierung der Arbeitswelt, eine Verbesserung der Lebensqualität und eine Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Als Träger neuer postmaterieller Werte identifizieren Gartner und Riessman die Produzenten von Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sowie eine Konsumentenvorhut, die zunehmend humanistische und lebensqualitätsbezogene Einstellungen vertritt (Häußermann und Siebel 1996, S. 42f).

Das Ende von Beschäftigungskrisen, eine Eindämmung des in der materiellen Produktion verwurzelten industriellen Konfliktes, die partizipative Gestaltungsmacht von Konsumenten, die Etablierung einer neuen postmateriellen Wertegemeinschaft und eine umfassende Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse – keine dieser Hoffnungen hat sich

rückblickend auf Dauer erfüllt. Trotz des Ausbleibens langfristiger ökonomischer, sozialer und politischer Stabilität prägt die Chancenrhetorik der Klassiker bis heute die Grundzüge der Dienstleistungsdebatten (Bahl und Staab 2010, S. 66). Eine mögliche Erklärung findet sich mit Blick auf die Verschärfung ökonomischer, sozialer und politischer Krisen. Vor dem Hintergrund von Wachstums- und Beschäftigungskrisen konnte die Dienstleistungsgesellschaft den von Fourastié verliehenen Titel des Hoffnungsträgers vom 20. in das 21. Jahrhundert hinüberretten, wenngleich die Emphase der Klassiker einem fragenden und suchenden Tenor gewichen ist<sup>14</sup>. Bevor dieser Gedankengang näher ausgeführt wird, gilt es jedoch den Blick von der ganzen Bandbreite der Dienstleistungsarbeit auf den – für die vorliegende Ausführung zentralen – Teilbereich der Sozialen Dienste zu verengen. Im Anschluss an eine Begriffsbestimmung wird argumentiert, dass das Wachstum von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im Kern auf eine Erosion traditionaler Lebenszusammenhänge und eine Zunahme sozialstruktureller Risiken zurückgeführt werden kann.

## **1.2 Soziale Dienste: Begriffsbestimmung und rechtliche Rahmenbedingungen**

Eine verbindliche Definition Sozialer Dienste oder sozialer Dienstleistungen liefern weder Wissenschaft noch Sozialrecht. Der Sozialgesetzgeber bleibt in der Definition vage und bezeichnet alle von ihm organisierten persönlichen und erzieherischen Hilfen als soziale Dienstleistungen (§ 11 SGB I), wobei diese Definition strenggenommen auch Sachleistung umfasst. Sozialrechtlich sind die im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und SGB XII (gesetzliche Unfallhilfe) genannten Leistungen ein Bestandteil der Definition, ebenso wie die Pflegeleistungen nach dem SGB XI, Haushaltshilfen nach dem SGB V oder Rehabilitationsmaßnahmen für behinderte Menschen und chronisch psychisch Kranke (Dahme und Wohlfahrt 2014, S. 21f). Entscheidend für die Begriffsbestimmung ist, dass es sich um personenbezogene Leistungen handelt, die erstens auf die Bewältigung sozialer Risiken und Probleme zielen und die zweitens professionell und entgeltlich erbracht werden. Im Unterschied zu anderen persönlichen Dienstleistungen besteht ein besonderes öffentliches Interesse an ihrer Erbringung (Evers et al. 2011, S. 11). Im Anschluss an eine Definition von Christoph Sachße werden unter dem Begriff Soziale Dienste im Folgenden „alle Formen personenbezogener, fachlich qualifizierter und beruflich erbrachter sozialer Dienstleistungen“ verstanden, „die es mit Erziehung, Beratung, Pflege und Betreuung von Individuen und Gruppen zu tun haben“ (Sachße 2005, S. 21). Familiäre oder ehrenamtliche Hilfeleistungen zählen folgerichtig nicht dazu, allerdings gibt es enge Austauschbeziehungen zwischen beiden Sphären. Es besteht insofern ein komplementäres Verhältnis, als dass familiär-häusliche Leistungen in vielen

---

<sup>14</sup> Siehe beispielsweise den von Martin Baethge herausgegebenen Sammelband „Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert? Perspektiven und Strategien für die Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung“ (Baethge 2001, S. 22).

Bereichen durch professionelle Dienste ergänzt und unterstützt werden. Darüber hinaus gibt es ein Substitutions- und Konkurrenzverhältnis, da professionelle Dienste familiär-häusliche Leistungen und ehrenamtliche Hilfen ersetzen, umgekehrt aber auch ehrenamtliche Kräfte an die Stelle von hauptamtlichen Professionellen treten (Bäcker et al. 2010, S. 507f). Im Zuge der Ökonomisierung Sozialer Dienste (ausführlich hierzu Kap. 2) hat sich der Begriff der Sozialwirtschaft zudem als eine weitere Bezeichnung für professionell und entgeltlich erbrachte soziale Leistungen etabliert. Die nachfolgende Übersicht zeigt noch einmal beispielhaft das breite Spektrum an möglichen Anlässen, Zielgruppen und Handlungsformen sozialer Dienstleistungen auf, zudem werden ausgewählte Dienste und Einrichtungen benannt.

**Tabelle 1: Soziale Dienste im Überblick**

<b>Ausgewählte Anlässe, Zielgruppen, Handlungsformen, Dienste und Einrichtungen</b>	
<b>Problemlagen und Anlässe:</b>	Versorgungs- und Betreuungsbedarf von Kindern; Erziehungs- und Partnerschaftsprobleme; Bildung, Ausbildung, Weiterbildung; Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit; Hilfebedürftigkeit bei der alltäglichen Lebensführung; Wohnungsprobleme; Delinquenz; Armut, Ausgrenzung, Isolation; Sucht; Seelische Notlagen; Überschuldung; Arbeitslosigkeit
<b>Zielgruppen:</b>	Kinder und Jugendliche; Ältere, insbesondere Hochaltrige; Kranke; Behinderte Menschen; Pflegebedürftige; Migranten und Flüchtlinge; Wohnungslose, Arbeitslose; Personen in sonstigen sozial schwierigen Lebenslagen
<b>Handlungsformen:</b>	Unterrichten und Erziehen; Beraten und Informieren; Betreuen und Versorgen; Behandeln, Pflegen, Rehabilitieren; Therapieren; Hilfe bei häuslichen Verrichtungen; Emotionale Unterstützung
<b>Dienste und Einrichtungen:</b>	Kinderkrippen und -gärten; Jugendfreizeitstätten; Jugendsozialarbeit; Ehe- und Scheidungsberatung; Erziehungsberatung; Hilfen zur Erziehung; sozialpädagogische Familienhilfen; Frauenhäuser; Unterstützungs- und Trainingsprogramme für Langzeitarbeitslose; ambulante, teilstationäre und stationäre medizinisch pflegerische Versorgung; Suchtkrankenhilfe, Drogenberatung, Therapiezentren und -kliniken; Sozial-psychiatrische Dienste; Eingliederungshilfe; Behindertenwerkstätten; Jugendgerichtshilfe; Bewährungshilfe; Sprachkurse und Ausländersozialberatung; Mieter-, Schuldner- Verbraucherberatung; Wohnheime und betreutes Wohnen für verschiedene Adressat*innengruppen

Quelle: Bäcker et al. 2010, S. 506 und S.517, eigene Darstellung

Weil soziale Dienstleistungen im Kern personenbezogen sind, unterscheiden sie sich wesentlich von Produktions- und Verwaltungsarbeit. Die Besonderheiten von „Interaktionsarbeit“ bzw. „interaktiver Arbeit“ (Böhle und Glaser 2006; Dunkel und Wehrich 2012) umfassen die Rolle von Emotionen (grundlegend: Hochschild 1990; Dunkel 1988) ebenso wie den kontrollierten Einsatz von Gefühlen. Die höchst voraussetzungsvolle Zusammenarbeit

zwischen Beschäftigten und Adressat\*innen basiert auf dem gesamten Spektrum des sozialen Handelns und kann als ein integratives Konzept aus Emotionsarbeit, Gefühlsarbeit, Kooperationsarbeit und subjektivierendem Arbeitshandeln beschrieben werden (Böhle et al. 2015, S. 39ff). In einem durch Unbestimmtheit gekennzeichneten Arbeitsprozess sind Kompromissbereitschaft, Durchsetzungsfähigkeit, ein Gespür für eigene und fremde Erwartungshaltungen, taktische und strategische Fähigkeiten, das Verbergen oder Offenbaren von eigenen Gefühlen sowie das Befolgen alter und das Einüben neuer Routinen notwendig. Basierend auf den benannten Arbeiten zu Interaktionsarbeit und den Ausführungen zu sozialen Dienstleistungen im Besonderen (ebd.; Bäcker et al. 2010, S. S509f; Evers 2011, S. 54f) lassen sich folgende Charakteristika Sozialer Dienste formulieren:

**Personenbezug:** Soziale Dienste sind im Kern durch Interaktionsbeziehungen zwischen beruflichen Expert\*innen und Hilfe suchenden Klient\*innen bzw. Kund\*innen geprägt. Allerdings beschränken sich die Tätigkeiten nicht hierauf, sondern umfassen in zunehmendem Maße auch Dokumentations- und Verwaltungstätigkeiten.

**Personalintensität und begrenzte Rationalisierbarkeit:** Weil die Arbeit an und mit Menschen im Zentrum sozialer Dienstleistungen steht, sind diese zu einem gewissen Maße rationalisierungsresistent. Sie lassen sich nur begrenzt durch Kapital oder Technik ersetzen und sind entsprechend personal- und kostenintensiv. In der Folge bleibt die Produktivitätsentwicklung hinter der Gesamtwirtschaft zurück, was als Kostenkrankheit bezeichnet wird (ausführlich hierzu Kap. 2.2).

**Uno-actu-Prinzip:** Die Erstellung und der Konsum sozialer Dienstleistungen fallen räumlich und zeitlich zusammen. Aufgrund der Gleichzeitigkeit von Produktion und Konsumption sind Soziale Dienste weder lager- noch transportfähig.

**Ko-Produktion:** Im Gegensatz zur Produktionsarbeit sind in der Interaktionsarbeit Kund\*innen und Klient\*innen unmittelbar als Subjekte in den Arbeitsprozess integriert und die Erreichung der Arbeitsergebnisse hängt wesentlich von einer gelungenen Kooperation zwischen Beschäftigten und Adressat\*innen ab. Die Notwendigkeit der Transformation in eine Kooperationsbeziehung, die sich durch wechselseitige Anerkennung und Unterstützung auszeichnet, wird als Kooperationsarbeit bezeichnet.

**Emotionsarbeit:** Soziale Dienstleistungen zeichnen sich notwendigerweise durch den Umgang mit eigenen Emotionen aus, was Ausdruck, Kontrolle, Unterdrückung (z.B. Ekel und Angst) und Darstellung (z.B. Freundlichkeit) umfasst. Die Arbeit an der Darstellung von Gefühlen (surface acting) kann hierbei analytisch von der Arbeit an den eigenen Emotionen (deep acting) unterschieden werden.

**Gefühlsarbeit:** In Abgrenzung zur Emotionsarbeit bezeichnet Gefühlsarbeit die Beeinflussung der Gefühle der Kund\*innen und Klient\*innen. Typischerweise zielt Gefühlsarbeit im Rahmen der Erbringung Sozialer Dienste auf die Herstellung von Vertrauen und auf psychische Unterstützung.

**Subjektivierendes Arbeitshandeln:** Ein weiteres konstitutives Merkmal interaktiver Arbeit im Allgemeinen und sozialer Dienstleistungen im Besonderen stellt der Umgang mit Unwägbarkeiten und Unbestimmtheiten dar. In Abgrenzung zu planmäßig-rationalem, objektivierbarem Handeln bezieht sich subjektivierendes Arbeitshandeln auf sinnlich-körperliche Wahrnehmungen, umfasst bildhaftes, assoziatives Denken und intuitives und prozessbezogenes Vorgehen. Es erfolgt experimentell und dialogisch-explorativ, zielt auf subjektive Erfahrungen und Empfindungen und basiert auf Nähe und Empathie.

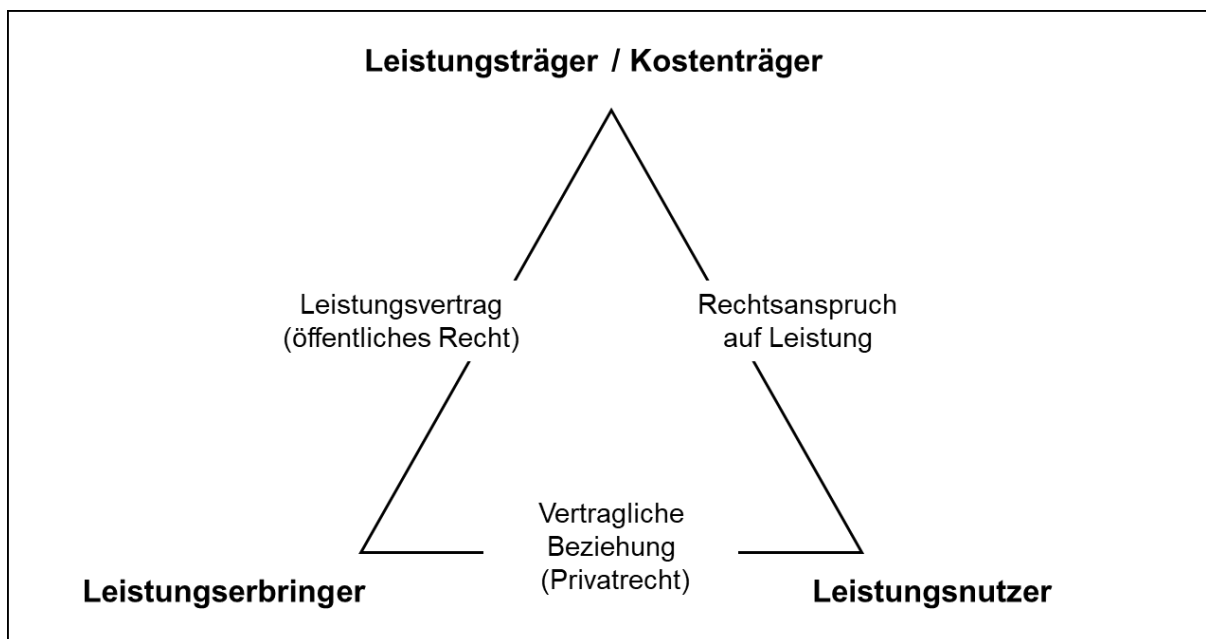
**Unbestimmtheit der Nachfrage:** Der Bedarf an Sozialen Diensten ist häufig unspezifisch und artikuliert sich in eher allgemeinen Anforderungen, z.B. Suchtverhalten zu verringern oder Erziehungsprobleme zu lösen. Teil der Leistungserbringung ist es, die zugrundeliegenden Ursachen zu erkennen und den Hilfe- und Unterstützungsbedarf zu konkretisieren. Diese Konkretisierung hat einen hohen Einzelfallbezug und kann nur begrenzt auf pauschale, standardisierbare Lösungen zurückgreifen.

**Soziale Dienste als Erfahrungs- und Vertrauensgüter:** Soziale Dienstleistungen können nicht vor, sondern erst nach ihrer Erbringung hinsichtlich der Qualität bewertet werden. Erschwerend kommt hinzu, dass das Ergebnis der Leistungserbringung häufig nicht unmittelbar eintritt, sondern erst zeitverzögernd bewertet werden kann, so z.B. in der Ehe- oder Erziehungsberatung. Weil vielfältige Aspekte das Ergebnis beeinflussen, darunter die Lebensbedingungen der Adressat\*innen und deren eigenes Engagement im Rahmen der Ko-Produktion, lässt sich das tatsächliche Outcome nur begrenzt in Zusammenhang zum Input setzen. Das hieraus resultierende Problem der Messbarkeit Sozialer Dienste macht sie zu Vertrauensgütern, bei denen die Adressat\*innen zu einem gewissen Maße darauf vertrauen müssen, dass sie angemessen erbracht werden.

Soziale Dienstleistungen werden nahezu ausschließlich durch den Staat finanziert (ausführlich hierzu Kap. 3.3), wobei es in der deutschen Sozialpolitik eine historisch gewachsene Funktionstrennung gibt. Während die zentralstaatliche Ebene für die Absicherung von Standardrisiken zuständig ist, ist die kommunale Ebene für die Absicherung persönlicher Hilfebedarfe verantwortlich (Bäcker et al. 2010, S. 518). Entsprechend ihres verfassungsmäßigen Auftrags zur Daseinsvorsorge (Art. 28 II GG) sind in erster Linie die Kommunen die örtlichen Träger für die Erbringung, Bereitstellung und Finanzierung Sozialer Dienste. Gemäß

dem Subsidiaritätsprinzip<sup>15</sup> delegieren sie diese Aufgaben zumeist auf frei-gemeinnützige und zunehmend auch auf privat-gewerbliche Träger (vgl. ausführlich Kap. 3.1). Das Verhältnis von Leistungserbringer, Hilfeberechtigtem und zuständigem öffentlichen Leistungs- und Kostenträger bildet sich im Modell vom sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ab (Abb. 1). Es zeigt auf, wie der Hilfeberechtigte (z.B. Pflegebedürftiger) einen Anspruch gegen den zuständigen öffentlichen Leistungs- und Kostenträger (z.B. die Pflegekasse) hat, welcher jedoch die Leistung nicht selbst erbringt, sondern hierzu einen Vertrag mit einem Leistungserbringer (z.B. einem Pflegedienst) aufsetzt. Der gesetzliche Anspruch auf Kostenübernahme auf Seiten des Leistungsempfängers ist also mit der gesetzlichen Leistungsverpflichtung des Sozialleistungsträgers verknüpft, wobei zur Gewährleistung eine Leistungsvereinbarung zwischen Sozialleistungsträger und Leistungserbringer besteht. Wegen des besonderen Miteinanders von Staat und freier Wohlfahrtspflege ist das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis das zentrale Leitbild zur Erbringung Sozialer Dienste.

**Abb. 1: Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis**



Quelle: Cremer 2016

Insgesamt lassen sich drei verschiedene Träger und Anbieter Sozialer Dienste unterscheiden: Zu den *öffentlichen Trägern* gehören die Sozialversicherungsträger (z.B. Kranken- und Pflegekassen), sowie die Länder als überörtliche und die Kommunen (Kreisfreie Städte, Landkreise und Kommunalverbände) als örtliche Träger. Unter den *freien Trägern bzw. der*

<sup>15</sup> Das Subsidiaritätsprinzip zielt auf die Entfaltung von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung. Es besagt, dass staatliche Aufgaben soweit wie möglich von der kleinsten Einheit bzw. der untersten Ebene ausgeführt werden sollen. Mit Blick auf soziale Dienste steht das Subsidiaritätsprinzip für eine Nachrangigkeit öffentlicher Träger und eine Vorrangstellung sozialer Initiativen und freigemeinnützigen Träger.

*freien Wohlfahrtspflege* werden Vereine und Verbände der sechs Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege<sup>16</sup>, andere als frei-gemeinnützige Träger anerkannte Wohlfahrtsorganisationen sowie Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften gefasst. Im Zuge einer Liberalisierung und Privatisierung Sozialer Dienste gewinnen zudem *privat-gewerbliche Träger* an Bedeutung (vgl. Kap. 3). Hierzu zählen Einzelpersonen (z.B. selbstständige Erzieher\*innen), kleinere Firmen (z.B. private Pflegedienste) sowie große Sozialunternehmen und Konzerne (z.B. private Alten- und Pflegeheime oder Reha-Kliniken). Wie geschildert, erbringt die öffentliche Hand nur einen kleinen Teil der sozialen Dienstleistungen in Eigenregie. Der Hauptteil der Angebote wird über Kontraktmanagement auf frei-gemeinnützige Träger sowie zunehmend auch auf privat-gewerbliche Anbieter delegiert (vgl. Kap. 2.3).

### **1.3 Das Wachstum Sozialer Dienste als Antwort auf Modernisierungsrisiken**

Sozialen Diensten kommt im heutigen Beschäftigungssystem ein großer und stetig wachsender Stellenwert zu. Mit rund drei Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten übersteigt der Beschäftigungsanteil der Sozialwirtschaftsbranche bei weitem jenen des Fahrzeug- und Maschinenbaus, dem industriellen Herzstück der deutschen Wirtschaft (Bundesagentur für Arbeit 2022a). Der Anteil an der Gesamtbeschäftigung hat kontinuierlich zugenommen, wobei im Jahr 2022 bereits 9 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb der Branche tätig sind. Hinzu kommen mehr als drei Millionen Bürger\*innen, die sich ehrenamtlich in der Freien Wohlfahrtspflege, ihren Hilfswerken und Initiativen sowie in den ihnen angeschlossenen Selbsthilfegruppen engagieren.<sup>17</sup> Der Bedeutungszuwachs sozialer Dienstleistungen lässt sich jedoch nicht nur an der steigenden Anzahl an Beschäftigten bemessen. Entstanden als staatliches Instrument der Arbeitslosen- und Armutsbekämpfung Ende des neunzehnten Jahrhunderts, haben Soziale Dienste ihr Aufgabenspektrum seither enorm vergrößert. Was unter Bismarck als „Arbeiterversicherung“ für Not- und Ausnahmefälle begann, beeinflusst heute die Lebenslage nahezu der gesamten Bevölkerung. Dies lässt sich bereits an der enormen Größe des Sozialbudgets bemessen, das etwa ein Drittel des Bruttosozialproduktes entspricht und den größten Teil des deutschen Bundeshaushaltes beansprucht (Hockerts 2010), S.35). Das mittlerweile breit gespannte Netz an sozialen Einrichtungen umfasst eine Vielzahl an stationären, teilstationären, ambulanten oder in Tageseinrichtungen erbrachten Leistungen (vgl. Kap. 1.2). Die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege unterscheidet die Teilbereiche Gesundheits-,

---

<sup>16</sup> Hierzu gehören der deutsche Caritasverband (DCV), die Diakonie Deutschland, das deutsche rote Kreuz (DRK), die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Paritätische Gesamtverband (Der Paritätische) und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST).

<sup>17</sup> Bei der benannten Anzahl an Ehrenamtlichen handelt es sich um Schätzwerte basierend auf Auskünften in der Gesamtstatistik der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2018, S. 6).

Jugend-, Familien- und Altenhilfe, die Hilfe für Menschen mit Behinderung und für Personen in besonderen sozialen Situationen sowie Selbsthilfegruppen und weitere Hilfen<sup>18</sup>. Hinzu kommen Aus-, Fort- und Weiterbildungsstätten, deren Anzahl parallel zu der wachsenden Zahl an Auszubildenden in den Sozial- und Gesundheitsberufen rasant gestiegen ist.

Die Verlagerung von randständigen Zielgruppen zum „Leistungsangebot für alle“ (Thiersch 1992, S. 17), geht mit einer rechtlichen und institutionellen Konsolidierung, einer Akademisierung der Ausbildung und einer Professionalisierung von Sozial- und Gesundheitsberufen einher. Thomas Rauschenbach hat die rasante, Quantität und Qualität Sozialer Dienste umfassende, Entwicklung mit dem häufig rezipierten Label des „sozialpädagogischen Jahrhunderts“ versehen (Rauschenbach 1999). Als Erklärungsmodelle für das rasante Wachstum taugen die einleitend vorgestellten Klassiker der Dienstleistungstheorie allerdings nur bedingt. Der wachsende individuelle und kollektive Hunger nach Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen kann mit ökonomischen Argumenten wie der Drei-Sektoren-Hypothese nur unzureichend erklärt werden. Stattdessen bedarf es der Ergänzung um eine funktionalistische Argumentation, die die Rolle von Sozialpolitik als Antwort auf Modernisierungsrisiken betont. So ist das Wachstum von Dienstleistungen nicht allein auf veränderte Konsumpräferenzen, sondern auch auf einen gestiegenen gesellschaftlichen Bedarf an der strategischen Bearbeitung und Reduktion von Unsicherheiten zurückzuführen. Diese die Klassiker der Dienstleistungstheorie erweiternde Perspektive ist maßgeblich durch die Arbeiten von Claus Offe und Johannes Berger in den 1980er Jahren geprägt. Entgegen der verbreiteten Definition von Dienstleistungsarbeit als Residualkategorie<sup>19</sup> formulieren Offe und Berger eine positive soziologische Begriffsbestimmung. Sie weisen Dienstleistungsarbeit eine „form-beschützende“ Teilfunktion innerhalb des Reproduktionsprozesses zu, da diese die „Reproduktion der Formalstrukturen, Verkehrsformen, und kulturellen Rahmenbedingungen“ (Berger und Offe 1980, S. 44) ermöglicht. Als „Vermittlungsarbeit“ und „Normalisierungsarbeit“ (Offe 1984, S. 6) dient sie der Bewahrung und Fortschreibung von Wissen, der Gewährleistung von Normen, Erwartungen und Standards sowie der Instanzhaltung des administrativen und politischen Ordnungsrahmens (Berger und Offe 1980, S. 45). Folgerichtig führen die Autoren die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors auch auf die Zunahme sozialstruktureller Risiken und Bedrohungslagen zurück. Als zentrale Risikoquellen identifizieren die Autoren die ökonomische Stagnationstendenz des industriellen Sektors, die wachsende Konkurrenz

---

<sup>18</sup> Unter der Kategorie weitere Hilfen werden unter anderem Wohnheime für Berufstätige und Studierende, Tagesstätten (z.B. Stadtteilzentren), mobile soziale Dienste und Sozialberatungsstellen subsummiert.

<sup>19</sup> Üblicherweise werden Dienstleistungen darüber definiert, was sie nicht sind, weder gewinnende (primärer Sektor) noch herstellende Arbeit (sekundärer Sektor), nicht-materiell, nicht-lager- oder transportierbar, nicht- bzw. schwer rationalisierbar und im Sinne der klassischen Ökonomie nicht-produktiv. Die aus dem sektoralen Wandel resultierende Gesellschaft ist nach- bzw. nicht mehr-industriell (Offe (1984), S.5f). Eine Ausnahme bildet die positive Zuschreibung als Interaktionsarbeit, die darauf verweist, dass vor allem in konsumorientierten und personennahen Dienstleistungen die Kunden bzw. Klienten in den Produktionsprozess einbezogen sind (siehe auch Kap. 1.2).

zwischen Unternehmen und die steigenden Reproduktionskosten und -forderungen der Beschäftigten (ebd., S. 58f). Um das Wachstum sozialer Dienstleistungsarbeit zu verstehen, gilt es daher sowohl sozialintegrative also auch systemintegrative Erklärungsansätze zu berücksichtigen. Offe kombiniert diese beiden – zum einen auf Steuerungsprobleme sozialer Systeme und zum anderen auf Handlungsorientierungen von Individuen ausgerichteten – Ansätze mit der Frage danach, ob das Wachstum einem tatsächlichen Bedarf an Dienstleistungen oder primär einem Bedarf an Arbeit entspricht (Offe 1984). Auf diese Weise identifiziert er insgesamt vier soziologische Erklärungsansätze (Tabelle 1, A-D).

**Tabelle 1: Schematische Darstellung wichtiger Ansätze zur Erklärung der Entwicklung des Dienstleistungssektors**

	Bedarf/Nachfrage	Arbeitsmarktangebot
Systemintegration (Gleichgewichtsbedingungen)	A) Steuerungsbedarf bei wachsender Komplexität	B) Absorption strukturell steigender Arbeitsmarkt-Überangebote
Sozialintegration (Handlungsorientierungen)	C) Nachfragewandel privater Haushalte bei steigendem Einkommen	D) Präferenzwandel und autonome Definitionsmacht von Dienstleistungsanbietern

Quelle: Offe (1984), S.10

Überzeugend argumentiert Offe, dass der die Theorien der Klassiker durchziehende Ansatz eines Wandels der Konsumentennachfrage (C) bestenfalls für einen Teil des Beschäftigungswachstums im tertiären Sektor verantwortlich ist. Abgesehen davon, dass wachsende Realeinkommen und ein zunehmendes Bedürfnis nach Zeitersparnis nicht automatisch zu einer Nachfrage nach Dienstleistungen, sondern vor allem nach zeitsparenden Gebrauchsgütern wie zum Beispiel Haushaltsgeräten führt (Gershuny 1981), lässt sich nachweisen, dass der Großteil des Wachstums nicht im Bereich personenbezogener sondern im Bereich öffentlicher Dienstleistungen stattfindet und daher nicht unmittelbar auf die Nachfrage privater Haushalte zurückgeführt werden kann (Offe 1984, S. 24). Das zweite sozialintegrative Erklärungsmodell (D) setzt argumentativ nicht an der Nachfrage nach Arbeit, sondern an dem Angebot an Arbeitskraft an. Aus dieser Perspektive betrachtet, ist die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors zumindest teilweise auf veränderte Präferenzen der Arbeitnehmer bei der Berufswahl zurückzuführen. Ein wachsender Teil des Erwerbspotentials, darunter vor allem Berufsanfänger\*innen und Frauen, zieht die Tätigkeit im Dienstleistungssektor der Industriearbeit vor, selbst wenn die materielle Vergütung

geringer ausfällt.<sup>20</sup> Die Ausweitung des Dienstleistungssektors wird wiederum durch die besonderen Eigenschaften von Dienstleistungsarbeit ermöglicht. Da die erbrachten Leistungen häufig nicht objektivier-, mess- oder kontrollierbar sind, ist das notwendige Volumen an Dienstleistungsarbeit verhandelbar, woraus sich qualitative und quantitative Definitionsspielräume – von Offe als „strukturelle Anbietermacht“ und „Nachfrage-determinierende Anbieter-Autonomie“ bezeichnet (ebd., S.30f) – ergeben<sup>21</sup>.

Aus einer systemischen Perspektive betrachtet, lässt sich zum einen eine beschäftigungspolitische Argumentation formulieren, wie sie in Ansätzen bereits bei Fourastié nachzulesen ist. Der Dienstleistungssektor fungiert in dieser Lesart als ein Auffangbecken für „überschüssige“ Beschäftigte, die aufgrund des Auseinanderfallens von Produktions- und Produktivitätswachstum im sekundären Sektor freigesetzt werden. Die Absorption strukturell steigender Arbeitsmarkt-Überangebote (B) als Reaktion auf ökonomische Stagnationstendenzen im sekundären Sektor findet Offe zufolge besonders im Bereich öffentlich finanzierter sozialer Dienstleistungen statt, da hier der doppelte Effekt erzielt wird, dass sowohl die Arbeitskraft der Dienstleistenden als auch der Klient\*innen vom Markt genommen werden kann (ebd., S.17). Die aus der Absorptionsfunktion resultierende beschäftigungspolitische Bedeutung Sozialer Dienste wird im nächsten Kapitel ausführlich analysiert (Kap. 1.3). Analytisch im Gegensatz hierzu steht eine funktionalistische Deutung von Dienstleistungswachstum, die auf einen steigenden Steuerungsbedarf bei wachsender Komplexität (A) rekurriert. Strukturelle Differenzierung, wachsende Arbeitsteilung und Pluralisierung erfordern ein Mehr an Kontrolle, Steuerung und Koordination. Dienstleistungen setzen, so eine zentrale These, an der „Zerstörung traditionell-normativer Steuerungspotentiale“ (ebd., S.12) an und sind eine kompensatorische Gegenbewegung zu der Privatisierung, der wachsenden Konkurrenz der Unternehmen und der Zunahme des Konfliktes zwischen Lohnarbeit und Kapital. Dienstleistungsarbeiten (z.B. Handel, Nachrichtenwesen, Polizei- und Militär, Rechtswesen, Banken oder Versicherungen) fungieren als Vermittlungsarbeit und stellen eine notwendige Rahmenbedingung zur Gewährleistung des kapitalistischen Akkumulationsprozesses dar.

Gleichwohl alle vier soziologischen Erklärungsmodelle Plausibilität besitzen, so spricht doch einiges dafür, dass die eingangs skizzierte Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen

---

<sup>20</sup> Die Präferenz für Dienstleistungstätigkeiten gegenüber herstellenden Tätigkeiten kann zumindest in Teilbereichen auf eine höhere Beschäftigungssicherheit und auf bessere Arbeitsbedingungen zurückgeführt werden (Offe (1984), S.28f). Die fortschreitende Individualisierung hat dazu geführt, dass im Kontext der Berufswahlorientierung Art und Inhalt der Tätigkeit gegenüber materiellen Aspekten an Bedeutung gewonnen haben.

<sup>21</sup> Bezogen auf Soziale Dienste betrifft dies vor allem die wachsende Gruppe der Angehörigen von Wohlfahrtsprofessionen (Ärzte, Psychologen, Sozialarbeiter etc.). Aus der Zunahme von professionellem Spezialistenwissen resultiert die Definition immer neuer Problem- und Bedarfslagen, zum Beispiel unterschiedliche Formen der sozialen Unangepasstheit, Bindungslosigkeit und psychosozialen Deprivation im Bereich der sozialen Arbeit. Evers et al. (2011, S. 15).

wesentlich auf die Auflösung herkömmlicher Sozialstrukturen zurückzuführen ist. Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sind in dieser Lesart Synthese- und Vermittlungsarbeiten, die Antworten auf Modernisierungsrisiken geben. Das Bedürfnis nach neuen professionellen Sozialen Diensten speist sich aus dem Wachstum und der Alterung der Bevölkerung, der Verstärkung und der Erosion traditionaler Lebenszusammenhänge. Individualisierung und Enttraditionalisierung sind Parameter einer „Risikogesellschaft“ (Beck 1986), in der soziale Milieus und Kollektive erodieren, sich traditionelle Familienmodelle wandeln und die Erwerbsbeteiligung der Frauen wächst. Noch Anfang des 20. Jahrhunderts war soziale Fürsorge vor allem lebensweltlich organisiert und wurde überwiegend unbezahlt im familiären Kontext erbracht. Der Wandel von unbezahlter zu bezahlter Sorgearbeit – vom Leibdienst über den Liebesdienst zur Dienstleistung (Klinger 2012) – ist untrennbar mit der Industrialisierung, dem Wegfall familialer Unterstützungssysteme und der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates verbunden. Aus funktionalistischer Perspektive ergänzt und ersetzt der Sozialstaat<sup>22</sup> die sozialen Sicherungsinstanzen Dorf und Familie<sup>23</sup>. In Deutschland beginnt der Aufbau öffentlich finanzierter Sicherungssysteme mit Bismarcks Sozialgesetzen, die sich zu einem umfassenden Netz an öffentlichen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen entwickeln. Der heutige Wohlfahrtsstaat ist ein Kind des kapitalistischen Industriezeitalters, gezeugt aus dem wissenschaftlich-technischen Wandel der Arbeitswelt und hervorgegangen aus den Kämpfen der sich politisch und gewerkschaftlich organisierenden Arbeiterbewegung (Butterwegge 1999, S. 26). In der fordistischen Arbeitsgesellschaft steht der Wohlfahrtsstaat für einen sozialen Kompromiss im Industriekapitalismus, ein Kompromiss, der die aus Lohnarbeit resultierenden Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse nicht auflöst, wohl aber abmildert und erträglich gestaltet. Der Klassengegensatz wird in Tarifverhandlungen zwischen Sozialpartnern transformiert und durch eine Konkurrenz zwischen Berufsgruppen ersetzt (Castel 2011, S. 12ff). Das konstante Wirtschaftswachstum, vor allem in den Nachkriegsjahren, schafft staatliche Verteilungsspielräume, die nicht zu einer Aufhebung der gesellschaftlichen Ungleichheiten wohl aber zu jenem „Fahrstuhleffekt“ (Beck 1986, S. 122) führen, der ein allgemein steigendes Wohlstandsniveau umschreibt und umfangreiche sozialstaatliche Absicherungen zeitigt.

---

<sup>22</sup> Die Bezeichnungen Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat werden im Folgenden synonym verwendet. Anmerkend sei erwähnt, dass in der sozialwissenschaftlichen und juristischen Literatur zum Teil unterschiedliche Inhalte mit beiden Begriffen verbunden werden. Während sich der Begriff Sozialstaat häufig allein auf die im Grundgesetz festgelegte verfassungsrechtliche Sozialstaatsklausel bezieht, ist der Wohlfahrtsstaat eine Übersetzung des englischen welfare state – ein Begriff, der im Original weiter greift und auf eine »bestimmte Form politisch veranstalteter Vergesellschaftung« (Kaufmann 1989: 94, zit. nach Trampusch (2009), S.13) rekurriert.

<sup>23</sup> Die Beschreibung dieses Überganges ist für das Verständnis der Entwicklungsdynamik sozialer Dienste zentral. Der zuvor stattgefundenen Wandel vom Leib- zum Liebesdienst ist ein Kapitel aus der Geschichte sozialer Fürsorge, dessen Rezeption für die vorliegende Arbeit weit weniger relevant ist. Siehe einführend hierzu Cornelia Klinger (Klinger (2012), S.258ff).

Die Ölpreiskrisen der 1970er Jahre beenden jene lange Phase des Wirtschaftswachstums, so dass die staatlichen Verteilungsspielräume wieder nachhaltig eingeschränkt werden. Unter dem Druck von Konjunkturerinbrüchen gerät die expansive Sozialpolitik der Wirtschaftswunderjahre ins Stocken. Hohe Arbeitslosigkeit, ein steigender „Rentenberg“ und eine häufig mit dem Label „Kostenexplosion“ versehene Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen<sup>24</sup> sind zentrale Faktoren, die zu einer Krise des Wohlfahrtsstaates führen und zu jenem Legitimationsdefizit beitragen, in dem sich Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen trotz Bedeutungszuwachs bis heute befinden. Die strukturellen Ursachen der Krise werden zu einem späteren Zeitpunkt ausführlich thematisiert (vgl. Kapitel 2.2). Für den aktuell diskutierten Zusammenhang ist wichtig, dass das Resultat der Krise weniger ein tatsächlicher Sozialabbau, denn ein Eindämmen von Zuwächsen ist. Nicht nur die absoluten Sozialausgaben sind seither stetig angewachsen, auch die Sozialleistungsquoten sind langfristig betrachtet gestiegen<sup>25</sup>. Während in einigen klassischen Bereichen des sozialen Sicherungssystems wie zum Beispiel in der Arbeitslosenversicherung fortlaufend Ausgabenbegrenzungen und Kürzungen betrieben werden, kommt es in den 1970ern und 1980er Jahren zu einer quantitativen Ausdehnung und Institutionalisierung Sozialer Dienste (Evers et al. 2011, S. 12). Immer mehr private Fürsorgearbeit wird in öffentliche und seit der Jahrtausendwende auch zunehmend in privatwirtschaftliche Dienstleistungen überführt.<sup>26</sup>

Sozialintegrative Erklärungsmodelle wie der Nachfragewandel privater Haushalte und der Präferenzwandel von Dienstleistungsanbietern setzten argumentativ an veränderten Ansprüchen und Bedürfnissen der Produzenten und Konsumenten von Dienstleistungsarbeit an. Systemintegrative Theorien nehmen demgegenüber die beschäftigungspolitische Bedeutung des Sektors als Auffangbecken für freigesetzte Arbeitskräfte in den Blick und führen das Wachstum von Dienstleistungen auf einen Anstieg an Modernisierungsrisiken zurück (Tabelle 1). Bezogen auf die Sozialen Dienste wurde die Auflösung herkömmlicher Sozialstrukturen und die Zunahme sozialstruktureller Risiken als zentraler Faktor des Wachstums benannt. Verstanden als „Vermittlungsarbeit“ und „Normalisierungsarbeit“ setzten Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen an der Auflösung herkömmlicher Sozialstrukturen an. Im Gegensatz zur Industriearbeit ist das Wachstum nicht auf technische Fortschritte zurückzuführen, sondern ist vielmehr die „Summe strategischer Reaktionen politischer

---

<sup>24</sup> Setzt man die steigenden Gesundheitsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ist fraglich, inwieweit man tatsächlich von einer Explosion der Kosten sprechen kann. In welchen Umfang die Sozial- und Gesundheitsausgaben in den einzelnen Teilbereichen wachsen wird in Kap. 2.1 dargestellt.

<sup>25</sup> Zwischen 1975 und 2014 sind die Sozialleistungen kontinuierlich von 145 Milliarden auf 849 Milliarden angewachsen. Die Sozialleistungsquote ist nach einem vorläufigen Höhepunkt von 26,3 Prozent im Jahr 1975 auf 24,1 Prozent im Jahr 1990 leicht zurückgegangen. In der Nachwendezeit ist sie sukzessive auf 29,8 Prozent im Jahr 2003 angestiegen, ein Wert, der voraussichtlich auch 2014 in etwa erreicht wird. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S.8).

<sup>26</sup> Nach einer langen Phase der Expansion öffentlicher sozialer Dienste finden seit Ende der 1990er Jahre Prozesse der Entstaatlichung und Privatisierung statt. Der Wandel von öffentlichen zu privatwirtschaftlich erbrachten Sozialen Diensten wird ausführlich in Kapitel 1.2 beleuchtet.

Akteure auf die strukturellen Risiken einer Gesellschaft“ (Gottschall 2000). Wie abschließend dargestellt, haben insbesondere die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen (1), der demografische Wandel (2) und eine Zunahme von Armut und Teilhabedefiziten (3) zum Wachstum Sozialer Dienste seit den 1970er Jahren beigetragen.

(1) Die Erwerbsbeteiligung der Frauen hat sich seit den 1960er Jahren kontinuierlich erhöht, einerseits aufgrund des Wirtschaftswachstums und des steigenden Bedarfes an qualifizierten Arbeitskräften und andererseits bedingt durch den Ausbau des Bildungssystems und der hieraus resultierenden Angleichung von Bildungsniveaus (Gottschall 2010, S. 671).<sup>27</sup> Maßgeblich sind also Entwicklungen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes (Deutschmann 2002, S. 196). Parallel hierzu findet ein kultureller Wandel statt, dem eine Veränderung der Lebensentwürfe der Frauen und ein Wandel der Familienstrukturen korrespondiert. Die feministische Kritik an patriarchalischen Familienverhältnissen trifft in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts zunehmend auf gesellschaftliche Resonanz. Getrieben vom Wunsch nach Unabhängigkeit und beruflicher Entfaltung erhöht sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen und die Erwerbsbiografien gleichen sich – wenngleich auch langsam – den der Männern an<sup>28</sup>. Der Ausbau Sozialer Dienste ist in doppelter Hinsicht mit dem Anstieg der Frauenerwerbstätigenquote verknüpft: Einerseits ermöglichen Betreuungsangebote für Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen die Erwerbsbeteiligung, indem sie Frauen zumindest partiell von häuslicher Fürsorgearbeit entlasten. Andererseits sind Soziale Dienste ein stark weiblich geprägter Beschäftigungssektor, der Frauen Einmündungschancen auf dem Arbeitsmarkt bietet. Somit stellt die Expansion von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen eine Reaktion auf einen ökonomischen, kulturellen und sozialen Wandel dar, der eine Erwerbsbeteiligung von Frauen ermöglicht, die Segregation von Arbeitsmärkten aber nicht verringert, sondern verfestigt. Trotz der allmählichen Angleichung von Erwerbsbiografien bestehen Geschlechterdifferenzen und -hierarchien fort (Gottschall 2010, S. 689) – eine Entwicklung, zu der die Ausweitung von Dienstleistungen im Allgemeinen und Sozialer Dienste im Besonderen beigetragen hat.

(2) Der demografische Wandel stellt in nahezu allen modernen Gesellschaften ein erhebliches sozialstrukturelles Risiko dar. Der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung ist für die Individuen, für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, für die sozialen Sicherungssysteme und für die Politik insgesamt mit zahlreichen Herausforderungen verbunden. Seit den 1970er

---

<sup>27</sup> Zwischen 1960 und 2014 ist die Erwerbstätigenquote der Frauen in den alten Bundesländern von 47 auf 69 Prozent angewachsen – ein Wert der nahezu dem ostdeutschen Durchschnitt von 71 Prozent entspricht (Institut Arbeit und Qualifikation). Dabei hat die starke Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen die Angleichung geschlechtsspezifischer Erwerbsmuster beschleunigt (Gottschall (2010), S.671).

<sup>28</sup> Die Familienpausen werden kürzer, der Wiedereintritt ins Erwerbsleben findet schneller statt, das Heiratsalter erhöht sich und der Anteil an unverheirateten, kinderlosen und in der Regel kontinuierlich erwerbstätigen Frauen wächst (Deutschmann (2002), S.196) Trotz dieser Entwicklung gilt aber noch immer, dass insbesondere in den Alten Bundesländern die Haushaltseinkommensanteile deutlich niedriger und die Teilzeitquoten deutlich höher sowie die Erwerbsbiografien durch lange Auszeiten nach Geburten der Kinder geprägt sind.

Jahren sind in Deutschland die Geburtenziffern deutlich zurückgegangen bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung, was zu einer deutlichen Altersstrukturverschiebung innerhalb der Bevölkerung führt. Waren im Jahr 1990 noch 20 Prozent der Bevölkerung älter als 59 Jahre, so beträgt der Anteil der Altersgruppe 60+ aktuell rund 28 Prozent und wird bis zum Jahr 2030 voraussichtlich auf 35 Prozent anwachsen (Statistisches Bundesamt 2015a). Während die Renteneintritte kontinuierlich zunehmen, sinkt die Anzahl an potenziell pflegenden Angehörigen. Das Wachstum von professionellen Pflegedienstleistungen ist der gesellschaftspolitische Versuch, auf die Auflösung herkömmlicher Sozialstrukturen zu antworten. Dabei stellt der Ausbau an ambulanten und (teil-)stationären Pflegeeinrichtungen ebenso eine Reaktion auf die Altersstrukturverschiebung der Bevölkerung wie auch auf die wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen und die Erosion familialer Unterstützungssysteme dar<sup>29</sup>. Wie die Enquete Kommission Demografischer Wandel in ihrem Abschlussbericht betont, ist die demografische Entwicklung in Deutschland nicht nur durch eine Alterung der Bevölkerung, sondern auch durch Zuwanderung geprägt (Enquete-Kommission Demographischer Wandel 2002, S. 15). Ohne die in mehreren Phasen erfolgte Anwerbung von Gastarbeitern wäre die Bevölkerung bereits seit den 1970er Jahren deutlich zurückgegangen. Der aus dem demografischen Wandel resultierende Bedeutungszuwachs Sozialer Dienste umfasst dementsprechend nicht nur den Bereich der Altenhilfe und Altenpflege, sondern auch Einrichtungen und Angebote, die sich mit den aus Zuwanderung resultierenden Chancen und Risiken und einer Verbesserung der Integrationschancen auseinandersetzen, wie zum Beispiel sozialpädagogische Familienhilfen, Tageseinrichtungen, Beratungsstellen und ambulante Dienste in der Jugendhilfe oder Migrationsdienste und Migrationsberatungen für Erwachsene.

(3) Die Zunahme von relativer Armut lässt sich an den wachsenden Einkommens- und Vermögensunterschieden ablesen. Das größer werdende Gefälle zwischen Arm und Reich bildet sich statistisch in einem Anstieg des Gini-Koeffizienten<sup>30</sup> ab und geht mit einem Schrumpfen der Mittelklasse einher. Thomas Piketty argumentiert auf Basis einer umfangreichen Auswertung von Steuerdaten, dass die Ungleichheit der Vermögensverteilung im Kapitalismus zunimmt, weil die Kapitalrendite auf lange Sicht höher als das

---

<sup>29</sup> Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen, die vom Arbeitsmarkt erzwungene Mobilität und Flexibilität erwerbstätiger Menschen, häufige Wohnortwechsel und der steigende Anteil von Singlehaushalten führen dazu, dass traditionelle familiäre Unterstützungssysteme in Bedrängnis geraten und die Pflege durch Angehörige durch professionelle Pflegedienste und -einrichtungen ergänzt oder ersetzt wird. Trotz eines Strukturwandels der Familie und den genannten Herausforderungen muss aber betont werden, dass nach wie vor die Mehrzahl (71 Prozent) der 2,6 Millionen Pflegebedürftigen zu Hause versorgt werden, darunter 1,25 Millionen Pflegebedürftige (48 Prozent) ausschließlich durch Angehörige (Statistisches Bundesamt (2015b)).

<sup>30</sup> Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß, mit dem die Gleichheit oder Ungleichheit der Verteilung von Einkommen oder Vermögen dargestellt werden kann. Gemessen am realen Nettoäquivalenzeinkommen hat sich der Gini-Koeffizient in Deutschland von 0,24 im Jahr 1991 auf 0,30 im Jahr 2021 erhöht (0 entspricht völliger Gleichverteilung und 1 die Konzentration des Vermögens auf eine Person) (Behringer et al. (2014), Statistisches Bundesamt (Destatis)).

Wirtschaftswachstum und der Zuwachs der Arbeitseinkommen ausfällt (Piketty 2015). Dieser den Diskurs über die Ungleichheit von Einkommens- und Vermögensverteilungen bereichernde Befund, muss mit Blick auf die Entwicklung in Deutschland seit den 1970er Jahren um zahlreiche Aspekte ergänzt werden. So geht die Zunahme von relativer Armut und von Teilhabedefiziten mit dem Ende des fordistischen Wohlfahrtskapitalismus, mit Wachstumskrisen und steigenden Arbeitslosenzahlen und einer Dynamik der Entkollektivierung und Reindividualisierung einher (Castel 2011, S. 17ff). Die mit den Ölpreisschocks einsetzenden Wachstumskrisen führen zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenzahlen und läuten das Ende vom „kurzen Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) ein. In den Nachwendejahren erreichen die Arbeitslosenzahlen trotz zahlreicher beschäftigungspolitischer Maßnahmen und statistischer Korrekturversuche einen Höhepunkt: 1997 ist jeder achte Erwerbsfähige von Arbeit – und damit von dem wichtigsten sozialintegrativen Faktor – ausgeschlossen. Auch wenn sich seit 2005 die Zahl der Arbeitslosen deutlich reduziert hat, so sind im Jahr 2015 noch immer 2,8 Millionen Menschen ohne Arbeit, darunter mehr als eine Millionen Langzeitarbeitslose. Besonders aus der langfristigen Entkoppelung vom Arbeitsmarkt resultieren zahlreiche soziale Probleme, deren Bearbeitung ebenfalls zu einer Aufgabe für Soziale Dienste wird.

Der Zuwachs an Armuts- und Teilhaberrisiken resultiert jedoch nicht nur aus steigenden Arbeitslosenzahlen, sondern auch aus tiefgreifenden Veränderungen innerhalb der Arbeitswelt. Vor dem Hintergrund der Globalisierung verschärft sich die Konkurrenz zwischen Unternehmen, was zu neuen Anforderungen an die Flexibilität und die Qualität von Produkten und Dienstleistungen führt. In der Folge findet eine Vermarktlichung und Vernetzung der Unternehmens- und Betriebsorganisation statt (Sauer 2010). Marktbegrenzende Institutionen und Strukturen kollektiver Absicherung gehen stark geschwächt aus der Verschärfung der Flexibilisierungs- und Ökonomisierungsanforderungen hervor. Der Sozialstaat gerät dauerhaft unter Legitimationsdruck, Gewerkschaften und betrieblichen Interessensvertretungen sind mit einer Erosion ihrer Machtressourcen konfrontiert (Castel 2011, S. 17ff). Unter dem wachsenden Einfluss der Finanz- und Kapitalmärkte nimmt die Flexibilisierung, Deregulierung und Prekarisierung von Arbeit zu, wobei Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen im Sinne der finanzmarktgetriebenen Akkumulation als „Restgrößen“ gelten, „die flexibel an Markterfordernisse angepasst werden müssen“ (Brinkmann et al., S. 12).

Über lange Zeit hat in Deutschland eine Ausweitung prekärer Arbeit stattgefunden<sup>31</sup>, was sich unter anderem an der Zunahme atypischer Beschäftigung sowie einer Ausweitung des

---

<sup>31</sup> „Ein Arbeitsverhältnis kann als prekär bezeichnet werden, wenn die Beschäftigten deutlich unter ein Einkommens-, Schutz- und Integrationsniveau sinken, das in der Gegenwartsgesellschaft als Standard definiert und mehrheitlich anerkannt wird“. Dörre (2005b, S. 252).

Niedriglohnsektors in den Jahren zwischen 1991 und 2010 ablesen lässt<sup>32</sup>. Die mit prekärer Arbeit verbundenen unsicheren Arbeits-, Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse sind mit Sinnverlust, Planungsunsicherheit und Anerkennungsdefiziten verbunden (Dörre 2005). Hinzu kommen gesundheitliche Folgen, die sich in einem Anstieg psychischer Belastungen und Erkrankungen widerspiegeln<sup>33</sup>. Nicht nur das sich - besonders in strukturschwachen Regionen - die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit verfestigt, auch Lohnarbeit wirkt nicht mehr automatisch als ein Mechanismus sozialer Integration (Brinkmann et al., S. 15). Besonders häufig von relativer Armut, niedriger Entlohnung und sozialer Ausgrenzung betroffen sind Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Menschen mit Behinderung, Geringqualifizierte, Jugendliche ohne Schulabschluss und Menschen mit Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2013a). Doch auch wenn sich Risikogruppen identifizieren lassen, so findet die „Wiederkehr der sozialen Unsicherheit“ und der „sozialen Verwundbarkeit“ (Castel 2011, S. 22) klassen- und schichtübergreifend statt. „Prekarität ist überall“ (Bourdieu 1998) konstatiert Bourdieu bereits Ende der 1990er Jahre. Ein „Absturz ist überall möglich“, analysiert auch Heinz Bude, der „die Ausgeschlossenen“ (Bude 2008) „in den Milieus der Unterprivilegierten genauso wie in den Arbeitnehmermilieus der Mitte (...), im Mittelstand (...) genauso wie in den Reihen des Besitzbürgertums“ (ebd., S. 34) verortet. Klaus Dörre wiederum spricht vor dem Hintergrund einer Kombination aus steigenden Erwerbstätigenzahlen, sinkendem Arbeitsvolumen und wachsendem Niedriglohnsektor von Deutschland als einer „prekären Vollerwerbsgesellschaft“ (Dörre und Haubner 2012).

Die skizzierten Veränderungsdynamiken machen deutlich, dass der Bedeutungszuwachs von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen vielfältige Ursachen hat, im Kern aber als Antwort auf Modernisierungsrisiken interpretiert werden kann. Die Ausweitung, Differenzierung und Spezialisierung Sozialer Dienste kann auf „eine deutliche quantitative Ausweitung von persönlichen Konflikt- und Notlagen und deren qualitativer Veränderung“ zurückgeführt werden (Bäcker et al. 2010, S. 520). Altbekannte Risiken wie Krankheit und Arbeitslosigkeit treffen auf neue Herausforderungen, darunter eine langfristige Pflegebedürftigkeit, wachsende Ansprüche an Mobilität und Flexibilität, erschwerte Übergänge ins Erwerbssystem, Dauerarbeitslosigkeit, prekäre Arbeits- und Lebenslagen oder die Integration einer wachsenden Anzahl an Zuwanderern und geflüchteten Menschen. Gesellschaftliche Leitbilder wie das

---

<sup>32</sup> Berechnungen des DGB zufolge hat sich der Anteil an atypischen Beschäftigten an allen Erwerbstätigen zwischen 1991 und 2012 von 12,8 auf 21,8 Prozent nahezu verdoppelt (DGB 2013). Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten hat sich zwischen 1995 und 2011 von 19 auf 23,9 Prozent erhöht (Kalina und Weinkopf 2013).

<sup>33</sup> Zahlreiche Untersuchungen belegen eine erhebliche Zunahme der psychischen Belastungen im Arbeitsleben über alle Beschäftigten und Wirtschaftsbereiche hinweg. Beispielsweise kommt der Gesundheitsreport der Betriebskrankenkassen 2019 zu dem Ergebnis, dass die Zahl der Fehlzeiten aufgrund psychischer Erkrankungen in den letzten 10 Jahren um 129 Prozent gestiegen ist. Überdurchschnittlich hohe Fehlzeiten treten bei Personen auf, die in Berufen mit hohem psychosozialen Stressfaktor arbeiten, darunter viele erzieherische und soziale Berufe. Knieps et al. (2019)

Normalarbeitsverhältnis und die Normalfamilie erodieren, auch weil sich traditionale Lebenszusammenhänge als inkompatibel mit den sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes erweisen. Soziale Dienste kompensieren diese Erosion und fungieren als Mittler zwischen Individuum und Gesellschaft. Aufgrund ihrer „integrativen Scharnierfunktion“ (Hartmann 2011, S. 78) nehmen sie den Charakter einer „sozialen Infrastruktur der Lebensbewältigung“ (Hering und Münchmeier 2012, S. 128) an, versehen mit der Aufgabe, die Folgen gesellschaftlicher (Fehl-)Entwicklungen kompensatorisch zu bearbeiten<sup>34</sup>. Vor diesem Hintergrund fungieren Soziale Dienste zunehmend als eine „Anlaufstation für weite Teile der Mittelschicht“ (Hartmann 2011, S. 83). Inwiefern die zahlreichen benannten Widersprüche und Funktionsprobleme von Gesellschaft tatsächlich bearbeitet werden, hängt jedoch nicht allein von der objektiven Bedarfslage, sondern auch von den jeweiligen sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ab. Es entscheiden „gesellschaftliche und weltanschauliche Normen, Vorstellungen und Interessen von Parteien, Verbänden und Organisationen (...) darüber, ob soziale Probleme als solche überhaupt öffentlich anerkannt, welche Sozialen Dienste dann auch angeboten und in welchem Ausmaß die Dienste öffentlich finanziert werden“ (Bäcker et al. 2010, S. 508).

#### **1.4 Soziale Dienste als Hoffnungsträger in Zeiten von Wachstums- und Beschäftigungskrisen**

Die Zeiten eines kontinuierlichen Wirtschaftswachstums sind lange passé, in Deutschland ebenso wie in anderen führenden Industrienationen. Die deutschen Wirtschaftswunderjahre, mit hohen Wachstums- und geringen Inflationsraten, Exporterfolgen und Vollbeschäftigung sind in den 1990er und 2000er Jahren zu einer unerreichbaren Referenzfolie rückwärtsgewandter Politikversprechen verblasst. Beträgt das durchschnittliche jährliche Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) zwischen 1950 und 1960 noch 8,2 Prozent, verlangsamt es sich in der Folge rapide und geht in jedem darauffolgenden Jahrzehnt zurück (Erber, S. 15). Zwischen 1980 und 1990 beträgt der jährliche Zuwachs nur noch 2,2 Prozent, in den folgenden Dekaden sinkt er erst auf 1,9 Prozent (1991-2000) und schließlich auf 0,9 Prozent (2001-2010) ab<sup>35</sup>. Der langfristige Trend macht deutlich: Das Wirtschaftswachstum, das als Stabilitätsanker des kapitalistischen Systems und als Garant einer positiven Beschäftigungsentwicklung gilt, stößt in reichen modernen Gesellschaften

---

<sup>34</sup> Soziale Dienste stehen dabei vor der doppelten Herausforderung, die Klienten einerseits zu unterstützen und Lebenskrisen abzumildern und andererseits auch zu befähigen, eigene Strategien der Problembewältigung und eigenständige Entscheidungen über die weitere Lebensführung zu entwickeln (Hartmann 2011, S. 82).

<sup>35</sup> Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) berücksichtigt Preisentwicklungen und ist ein zentraler Indikator für die Wirtschaftskraft eines Landes. Die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten basieren auf eigenen Berechnungen auf Basis der World Economic Outlook Database des Internationalen Währungsfonds (IWF) (abgerufen am 28.02.2020 unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>). Die errechneten Werte entsprechen mit kleinen Abweichungen den von der Friedrich-Ebert-Stiftung angestellten Berechnungen auf Basis von Daten des statistischen Bundesamtes (Erber, S.15).

zunehmend an seine Grenzen. Die wachsenden Schwierigkeiten der Kapitalakkumulation werden mit Blick auf die Krisen des Kapitalismus in unterschiedlichen Lesarten thematisiert<sup>36</sup>. Der Zusammenhang von schrumpfender Akkumulationsfähigkeit des Kapitals und Dienstleistungswachstum wird, wie Claus Offe ausführt, bereits in den sechziger Jahren von verschiedenen marxistischen Autoren betont. Beispielsweise formuliert Martin Nicolaus in seinem "Law of the Surplus Class": „As less and less people are forced to produce more and more, more and more people are forced to produce less and less“ (Nicolaus 1967, zit. nach Offe (1984, S. 17)). Obwohl der Anteil der Industriebeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung stark zurückgegangen ist, bleibt der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt in den vergangenen 20 Jahren nahezu konstant. Die Rationalisierungserfolge im industriellen Sektor führen zu einer Freisetzung von Arbeitskräften, die zu großen Teilen im Dienstleistungssektor aufgefangen werden. Dieser seit Jahrzehnten stattfindende Strukturwandel führt zu Beschäftigungszuwächsen insbesondere im Bereich personenbezogener Dienstleistungsarbeit. Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen kommt im Tertiarisierungsprozess folgerichtig eine große Bedeutung zu. Allein zwischen 2007 und 2019 ist die Anzahl an Erwerbstätigen im Gesundheitswesen um 37 Prozent und im Sozialwesen um 74 Prozent gestiegen. Noch deutlicher fällt der Entwicklungstrend mit Blick auf die geleisteten Arbeitsstunden aus (Tabelle 2). Da im gleichen Zeitraum die Anzahl aller Erwerbstätigen lediglich um 14 Prozent zugenommen hat, hat sich der Anteil des Sozial- und Gesundheitswesens an der Gesamtbeschäftigung von rund 10,0 Prozent auf 13,3 Prozent erhöht<sup>37</sup>. Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zufolge entfiel zwischen 2003 und 2015 jeder sechste zusätzlich geschaffene Arbeitsplatz in Deutschland auf das Sozialwesen, seit Anfang der Neunzigerjahre sogar jeder fünfte (Brenke et al. 2018, S. 308). Besonders in wirtschaftlichen Krisenzeiten wie aktuell der Covid19-Pandemie oder der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 hat sich das Wachstum Sozialer Dienste stabilisierend auf die Beschäftigungsentwicklung ausgewirkt. Laut einer Deloitte-Studie über die Sozialwirtschaft als „Jobmotor“ und „Wachstumsbranche in Zeiten der globalen Krise“ stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb der Branche zwischen 2008 und 2011 um

---

<sup>36</sup> Im Anschluss an das von Marx formulierte Gesetz eines tendenziellen Falls der Profitrate haben sich zahlreiche Ökonomen und Sozialwissenschaftler mit der stockenden Realisierung der Wert- und Mehrwertproduktion beschäftigt. In unterschiedlichen Lesarten wird die Akkumulationskrise – wie Jürgen Leibinger aufzeigt – beispielsweise bei Luxemburg (1913), Keynes (1936), Schumpeter (1942), Polanyi (1944), Mandel (1972), Wallerstein (1998, 2008), Kurz (zuletzt 2012), Hardt und Negri (2000, 2010), Altvater (2005), Moore (2010), Krüger (2010) und Dörre (2012) argumentativ aufgegriffen (Leibinger 2013, S. 3f). Leibinger selbst widerspricht zwar einem Abwärts- oder Stagnationstrend, führt aber aus, dass die Kapitalakkumulation inhärent instabil ist und sich die Tendenz zu schweren Krisen verstärkt hat (Leibinger (2013), S.29ff).

<sup>37</sup> Nicht berücksichtigt sind hierbei Erwerbstätige in Kindertagesstätten, die unter dem Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht subsummiert werden und in der Erwerbstätigenrechnung nicht separat ausgewiesen werden. Im Jahr 2021 waren rund 450 Tsd. Beschäftigte in Kindertagesstätten tätig, was in etwa einem Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse entspricht (Bundesagentur für Arbeit, 2022).

rund 16 Prozent an, wohingegen die Gesamtbeschäftigung lediglich um etwa drei Prozent zugenommen hat (Büge et al. 2013).

**Tabelle 2: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen und der geleisteten Arbeitsstunden im Vergleich ausgewählter Wirtschaftsabschnitte (2007-2019)**

	Anzahl an Erwerbstätigen (in Tsd.)			Geleistete Arbeitsstunden (in Mio.)		
	2007	2019	Veränderung	2007	2019	Veränderung
Gesundheitswesen	2.387	3.274	+37%	3.377	4.486	+33%
Sozialwesen	1.595	2.769	+74%	2.060	3.601	+75%
Produzierendes Gewerbe	10.135	10.913	+8%	15.349	16.186	+5%
Insgesamt	39.857	45.268	+14%	56.679	62.539	+10%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2020, Fachserie 18, Reihe 1.4

Verkürzt formuliert, leidet das kapitalistische System unter einer Wachstumskrise, die wesentlich aus einer Nachfragekrise resultiert. Vor diesem Hintergrund gewinnt der „Wirtschaftsfaktor Wohlfahrtsverbände“ (Falter 2010) an Attraktivität, steigt doch die Nachfrage nach Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen kontinuierlich an. Die ökonomische Bedeutung erschöpft sich jedoch nicht in einem kontinuierlichen Beschäftigungszuwachs. Mittlerweile gibt es eine Reihe von Studien, die sich mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft für Deutschland auseinandergesetzt haben, darunter Analysen der Friedrich-Ebert-Stiftung (Ehrentraut et al. 2014), des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Brenke et al. 2018) sowie einer Vielzahl an Publikationen, die die Bedeutung der Branche für einzelne Bundesländern untersuchen (Puch und Schellberg 2010; Schneider 2008; Ehrlich und Hänel 2012; Kukula et al. 2015; Rada und Stahlmann 2016). Sie alle betonen, dass die Wertschöpfung der Branche unterschätzt wird. Neben ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt stärkt sie die Nachfrage, erhöht Steuerrückflüsse und tätigt Investitionen in strukturschwachen Regionen. Im Gegensatz zum produzierenden Gewerbe sind Soziale Dienste eng an die Region gebunden und in aller Regel nicht von Standortverlagerungen bedroht. Gerade in ländlichen und strukturschwachen Regionen bilden sie ein wichtiges Gegengewicht zur demografischen Entwicklung und bestehenden Abwanderungsdynamiken. Unberücksichtigt bleiben zudem die ökonomischen Effekte und vermiedenen Folgekosten, die sich aus einer Verbesserung der Lebensqualität, der Teilhabe, Sicherheit und Gesundheit ergeben.

Während das Gros der politischen Entscheidungsträger die Entwicklungsdynamik Sozialer Dienste mit den Prinzipien der Marktwirtschaft voranzutreiben sucht (vgl. Kap. 2), gibt es demgegenüber auch Konzepte, die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen als einen Hoffnungsträger hinsichtlich der Etablierung einer gesellschaftlichen Ordnung jenseits von

Wachstums- und Profitorientierung betrachten. Degrowth- bzw. Postwachstumskonzepte setzen an den, immer deutlicher hervortretenden, Widersprüchen kapitalistischer Gesellschaften an und formulieren ausgehend von individuellen, sozialen, kulturellen und ökologischen Grenzen der kapitalistischen Steigerungslogik Alternativen<sup>38</sup>. Unter dem bunten Strauß an Diskussionsbeiträgen finden sich auch Konzepte, die die Konturen einer „ökosozialen Dienstleistungsgesellschaft“ skizzieren. So beispielsweise Norbert Reuter, der anknüpfend an Fourastié und Keynes die Beschäftigungskrisen der Vergangenheit auf eine mangelnde Expansion des Dienstleistungssektors, einen unzureichenden Ausbau von öffentlichen oder öffentlich finanzierten Arbeitsplätzen und einer nicht ausreichenden Verkürzung der Arbeitszeit zurückführt (Reuter 2010, S. 92). Reuter plädiert für eine Art „Green New Deal“, mit dem Ziel, neue ressourcenschonende (zumeist digitale) Wirtschaftsfelder zu erschließen. Die unabsehbaren Rationalisierungspotentiale eines solchen Entwicklungspfades gelte es durch einen Ausbau öffentlich geförderter Dienstleistungen zu kompensieren. So werde das Absorptionspotential des tertiären Sektors – im Fourastiéschen Sinne eines unstillbaren Bedarfes an Bildung, Gesundheit und Kultur – bislang nicht ausreichend genutzt. Die Argumentation Reuters basiert wesentlich auf dem arbeitsintensiven Charakter personennaher Dienstleistungen, der eine Substitution durch Wissen, Kapital oder Technologien erschwert und zudem mit einem geringeren Material- und Energieeinsatz einhergeht. Infolgedessen seien höhere Staatsausgaben und eine Förderung öffentlicher Beschäftigung sowohl aus beschäftigungspolitischer als auch aus ökologischer Sicht empfehlenswert. Eine solche ökosoziale Dienstleistungsgesellschaft, die auf einem moderaten, ressourcenschonenden Wachstum, auf Arbeitszeitverkürzung, auf einer Dekommodifizierung von Arbeit und auf einen Ausbau von öffentlichen Dienstleistungen beruht, bedarf jedoch notwendigerweise auch eine Politik der Umverteilung (ebd., S.93-97).

### **1.5 Zwischenfazit: Ökonomische und funktionale Ursachen des Bedeutungsgewinns**

Trotz des Strukturwandels zur Dienstleistungsgesellschaft ist das Verarbeitende Gewerbe mit seiner hochgradig exportorientierten Produktion noch immer der wirtschaftliche Leitsektor der Industrienation Deutschland. Zwar haben sich die Beschäftigungsanteile zwischen den Sektoren kontinuierlich verschoben, allerdings nicht in dem Maße wie von den frühen Theoretikern der Dienstleistungsgesellschaft prognostiziert. Die Globalisierung, der durch Werbung beschleunigte Wandel von Konsumpräferenzen, die immer kürzere Lebensdauer

---

<sup>38</sup> Der Bericht des Club of Rome zu den „Grenzen des Wachstums“ markiert den Beginn einer kapitalismuskritischen Debatte um die Verschränkung von ökologischen und ökonomischen Krisen. In der deutschen sozialwissenschaftlichen Debatte spielen Ökologie- und Postwachstumsfragen lange Zeit kaum eine Rolle. Die Wachstums- und Beschäftigungskrisen werden vor allem mit Blick auf die Frage nach einem Ende der Arbeitsgesellschaft (Claus Offe) oder zumindest einem Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft (Ulrich Beck) diskutiert (Enste und Möller 2015).

von Produkten<sup>39</sup> und die zunehmende Befriedigung von Dienstleistungsbedürfnissen durch Verbrauchs- und Gebrauchsgüter<sup>40</sup> wirken der von Fourastié prognostizierten Nachfragekrise nach industriellen Produkten entgegen. Gleichwohl ist der Dienstleistungssektor zum Motor der Beschäftigungsentwicklung avanciert und gilt als ein Hoffnungsträger hinsichtlich der Bearbeitung struktureller Arbeitsmarktprobleme. Der Wachstumsbranche Sozialwirtschaft kommt in diesem Kontext ein besonderer Stellenwert zu. Wie unter Rekurs auf das 4-Felder-Schema von Offe dargestellt, lassen sich die Treiber der Expansion sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite identifizieren. Zentrale Faktoren sind zum einen die Definition und die Durchsetzung neuer Bedarfe und zum anderen die Substitution von ursprünglich gemeinschaftlichen durch nunmehr öffentlich verantwortete Formen der sozialen Dienstleistungserbringung. Hieran anknüpfend lassen sich sowohl ökonomische (1) als auch funktionale (2) Erklärungsansätze für den Bedeutungszuwachs Sozialer Dienste unterscheiden:

(1) Ökonomische Erklärungen setzen an der Rationalisierungsresistenz<sup>41</sup> gerade der konsumorientierten und personennahen Dienstleistungen an. Während der technologische Fortschritt im industriellen Sektor Nachfragekrisen erzeugt und zu einer Freisetzung der Arbeitskräfte führt, kehrt sich das Verhältnis von Produktivität und Nachfrage - so die Überlegungen der Dienstleistungstheoretiker der ersten Stunde - in der Dienstleistungsgesellschaft um. Fourastié leitet die optimistische Prognose eines nahezu unbegrenzten Wachstums von Dienstleistungen aus einem stark wachsenden Bedarf an verbrauchsbezogenen Dienstleistungen bei einem gleichzeitig geringen Produktivitätszuwachs ab. Auf Grund der spezifischen Eigenschaften personennaher Dienstleistungen – so lässt sich beispielsweise eine Körperpflege, erbracht von einer Pflegekraft, weder signifikant durch technische Hilfsmittel verkürzen noch auf Vorrat produzieren oder lagern – werden die Möglichkeiten zur Einsparung von Arbeitskräften empfindlich eingeschränkt. In Zeiten von Wachstums- und Beschäftigungskrisen gelten Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen daher als Hoffnungsträger. Gerade wenn die Menge an gesellschaftlich zu verteilender Arbeit rückläufig ist, erweisen sich Soziale Dienste als regional verankerter und krisenfester Beschäftigungsmotor. Bemerkenswert ist, dass die Klassiker der Dienstleistungsgesellschaft die sektoralen Verschiebungen mit einem umfassenden Wandel der gesellschaftlichen Ordnung verknüpfen. Sowohl Fourastié als auch Bell, Gartner und Riessman gehen mit Blick

---

<sup>39</sup> Für das als geplante Obsoleszenz bezeichnete Prinzip einer absichtlichen Verringerung der Lebensdauer eines Produktes gibt es zahlreiche dokumentierte Beispiele (Reuß und Dannoritzer (2013)).

<sup>40</sup> Anders als von Fourastié erwartet, wird der wachsende Wohlstand weniger in persönliche Dienstleistungen denn in Industriegüter investiert, mit deren Hilfe Dienstleistungen selbständig erbracht werden können. Der prominent von Jonathan Gershuny untersuchte Zusammenhang wird unter dem Label der Selbstbedienungsgesellschaft diskutiert und stellt in gewisser Weise einen Gegenentwurf zur Dienstleistungsgesellschaft dar (Gershuny (1981)).

<sup>41</sup> Wie einleitend bereits ausgeführt (vgl. Kapitel 1.1.1), handelt es sich um eine relativ zur industriellen Produktion bestehende Rationalisierungsresistenz. Wie die Entwicklung in den vergangenen zwei Jahrzehnten gezeigt hat, sind auch personennahe Dienstleistungen mit Rationalisierungsbestrebungen konfrontiert (vgl. Kap. 3).

auf eine postindustrielle Gesellschaft von einer Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen und einer Verschiebung von Macht- und Herrschaftsverhältnissen zugunsten der Produzenten und/oder Konsumenten von Dienstleistungen aus. Folgerichtig knüpfen auch einige Postwachstumskonzepte an der (relativen) Rationalisierungsresistenz sozialer Dienstleistungen und den damit verbundenen Potentialen einer alternativen Ökonomie an.

(2) Aus funktionaler Sicht ist das Wachstum von Dienstleistungen untrennbar mit der sozialen Bedeutung des tertiären Sektors für die Gesellschaft verknüpft. In Anschluss an Offe und Berger lässt sich aufzeigen, dass die Auflösung vorindustrieller Integrationsmuster zu Koordinations- und Kontrollproblemen führt, die nun in immer stärkerem Maße von Dienstleistungen bearbeitet werden. An die Stelle von Familien- und Verwandtschaftssystemen sowie kirchlichen Organisationen treten öffentlich finanzierte Soziale Dienste. Deren Ausbau stellt eine Antwort auf die Erosion traditioneller Lebenszusammenhänge und die Folgen gesellschaftlicher (Fehl-)Entwicklungen dar, wie sie sich der Zuwachs an Armut- und Teilhabrisiken und die Ausweitung flexibler Produktionsweisen. Die zunehmende Nachfrage nach Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen kann entsprechend mit makrosoziologischen Einflussfaktoren wie dem demografischen Wandel, Prozessen der Individualisierung und Enttraditionalisierung oder dem Wandel von Produktionssystemen in Verbindung gebracht werden. Eingebettet ist das Wachstum der Sozialwirtschaft in die Genese eines spezifischen nationalen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.<sup>42</sup> Während Fourastié sich auf die Austauschbeziehung zwischen Markt und privaten Konsumenten beschränkt, berücksichtigen funktionale argumentierende Ansätze wie die von Berger und Offe auch den Staat als Anbieter von Dienstleistungen. Sie zeigen auf, dass der Bedeutungszuwachs nicht allein aus den gestiegenen Bedürfnissen der Konsumenten resultiert, sondern unmittelbar mit der spezifischen Funktion von Dienstleistungen im Reproduktionsprozess moderner Gesellschaften verknüpft ist (Gottschall 2000, S. 12).

Gemeinsam ist beiden Erklärungsansätzen, dass sie an der Besonderheit von Dienstleistungsarbeit im Allgemeinen und personennahen Dienstleistungen im Besonderen ansetzen. Vor allem drei Merkmale sind hier zu nennen: Zum ersten die Immaterialität der Dienstleistung, die die Objektivier- und Messbarkeit der Qualität der erbrachten Leistung erheblich erschwert. Zum zweiten das Uno-actu Prinzip, das besagt, dass Produktion und Konsumtion weitgehend parallel erfolgen, so dass die Leistungen weder lagerfähig noch (rück-)tauschbar sind und zum dritten eine Beteiligung des Kunden an der Leistungserstellung (vgl. Kap 1.1.2). Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen haben also eine spezifische

---

<sup>42</sup> In einer viel zitierten Typologie unterscheidet Esping-Andersen (1990) zwischen liberalen, konservativen und demokratischen wohlfahrtsstaatlichen Regimen, die sich jeweils durch ein komplexes Zusammenspiel von Produktions-, Verteilungs- und Reproduktionssphäre auszeichnen.

Eigenlogik, die sie von Industriearbeit aber auch von anderen, z.B. produktionsorientierten Dienstleistungstätigkeiten signifikant unterscheiden. Diese Eigenlogik ist ebenso untrennbar mit dem Zuwachs an Einrichtungen, Beschäftigten und Angeboten wie mit der spezifischen gesellschaftlichen Funktion von Dienstleistungen verknüpft. Personennahe Dienstleistungen sind Interaktionsbeziehungen, die nicht nur Antworten auf ökonomische, sondern auch auf soziale Herausforderungen bereithalten. Besonders Gartner und Riesmann, aber auch Fourastié, Bell und andere Dienstleistungstheoretiker haben den Ausbau von personennahen Diensten mit der Hoffnung auf eine Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, einer Verbesserung der Lebensqualität und einen Wertewandel in der Gesellschaft verbunden. Nach einer langen Phase der Ernüchterung gibt es heute wieder gesellschaftliche Entwürfe, die an die Chancenrhetorik der Klassiker anknüpfen und personennahe und soziale Dienstleistungen im Zentrum gesellschaftlicher Entwürfe stellen. Festzuhalten bleibt daher zunächst, dass Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen Impulsgeber für einen gesellschaftlichen Wandel sind, der sowohl die Wirtschafts- als auch die Sozialstruktur verändert hat. Soziale Dienste haben einen erheblichen Teil der ursprünglich von Familien- und Verwandtschaftssystemen erbrachten Sorgeleistungen übernommen. Ihre Expansion geht mit einem Wandel der Familienstrukturen und einem Wandel des Normalarbeitsverhältnisses einher und stellt im Kern eine politische Antwort sowohl auf alte als auch auf zahlreiche neue soziale Risiken dar. Folgerichtig ist auch der Diskurs im öffentlichen und politischen Raum vom Bedeutungszuwachs sozialer Themen geprägt. „Noch nie ist so viel über (Familien-)Erziehung, (frühkindliche) Betreuung, Bildung, Migrationsprobleme, (Jugend-)Gewalt, Kriminalität, (Kinder-)Armut und Arbeitslosigkeit gesprochen worden wie heute“ konstatiert der Publizist Martin Textor (2008). Allerdings kreist der Diskurs nicht nur um die wachsenden sozialen Herausforderungen und die Kompensationsfunktion Sozialer Dienste. Wie die nachfolgenden Ausführungen deutlich machen, sind die öffentlichen und politischen Debatten gleichzeitig von einer Auseinandersetzung um die steigenden Kosten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen geprägt. Trotz steigender Nachfrage ist die Beschäftigungsexpansion kein Selbstlauf, da soziale Dienstleistungen zu weiten Teilen öffentlich finanziert werden und entsprechend abhängig von sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen sind. Vor dem Hintergrund rückläufiger Verteilungsspielräume geraten die Sozialen Dienste zunehmend unter Druck – eine Entwicklung, die zu einem umfassenden Wandel der rechtlichen und organisationalen Rahmenbedingungen geführt hat.

## 2 Die Ökonomisierung des Sozialen: Zur Konstruktion eines wettbewerbs- und effizienzorientierten Ordnungsrahmens

### 2.1 Kostenanstieg in Zeiten rückläufiger Verteilungsspielräume

Parallel zum wachsenden Bedarf an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen steigen die staatlichen Ausgaben. Besonders im Gesundheitswesen nehmen die Kosten schneller zu als es der Wachstumsrate des Nationaleinkommens entspricht. Allein zwischen 1995 und 2019 haben sich die Gesundheitsausgaben von rund 187 auf 411 Milliarden Euro mehr als verdoppelt (+120 Prozent). Gleiches gilt für die Pro-Kopf Ausgaben, die von 2.289 auf 4.944 Euro je Einwohner gestiegen sind. Nimmt man die Entwicklung der Wirtschaftsleistung hinzu, relativiert sich die Steigerung, verschwindet aber nicht. So ist der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt im genannten Zeitraum von 9,8 auf 11,8 Prozent angewachsen (Tabelle 3). Betrachtet man die Entwicklung seit den 1970er Jahren – das Jahrzehnt, als der Begriff „Kostenexplosion“ zur Kennzeichnung der steigenden Sozial- und Gesundheitsausgaben erstmals verwendet wird – ist der Trend eindeutig. Zu Beginn der Siebzigerjahre liegt der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt bei 5,9 Prozent (OECD Health Data 2015) und damit halb so niedrig wie im Jahr 2019.

**Tabelle 3: Entwicklung der Gesundheitsausgaben in Deutschland (1995 bis 2019)**

	1995	2019	Veränderung 1995-2019
Gesundheitsausgaben in Mio. €	186.922	410.849	+120%
darunter: gesetzl. Krankenversicherung in Mio. €	112.474	233.018	+107%
soziale Pflegeversicherung in Mio. €	5.295	41.608	+686%
Anteil am BIP in %	9,8	11,8	+20%
Gesundheitsausgaben je Einwohner in €	2.289	4.944	+120%

Quelle: Gesundheitsberichterstattung des Bundes 2023; Eigene Berechnungen

Die wichtigsten Ursachen des Anstieges der Gesundheitsausgaben liegen im medizinisch-technischen Fortschritt und der demografischen Entwicklung (Kocher 2011, S. 1467). Kurz gesagt verteuern Behandlungsfortschritte und Produktinnovationen die medizinische Versorgung einer Bevölkerung, deren Lebenserwartung kontinuierlich steigt. Hinzu kommt, dass sich aufgrund sinkender Geburtenraten die Altersstruktur der Bevölkerung verschiebt, so dass der Anteil an alten und hochaltrigen Menschen stark zugenommen hat. Von der Altersstrukturverschiebung ist vor allem die soziale Pflegeversicherung betroffen, deren Ausgaben sich seit der Einführung im Jahr 1995 von 5,3 auf 41,6 Milliarden Euro im Jahr 2019 nahezu versiebenfacht haben (Tabelle 3). Dabei hat sich die Anzahl an Pflegebedürftigen im

genannten Zeitraum von rund 2 Millionen auf etwa 4,1 Millionen mehr als verdoppelt (Gesundheitsberichterstattung des Bundes 2023).

Eine vergleichbare Entwicklung ist im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu beobachten. Durch den medizinischen Fortschritt in der Akutmedizin und in der Frührehabilitation erreichen mittlerweile viele Menschen mit Behinderungen ein Alter, das weitgehend dem von nicht behinderten Menschen entspricht. Während sich die Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfen<sup>43</sup> von 324 Tsd. Personen im Jahr 1991 auf 959 Tsd. Personen im Jahr 2019 in etwa verdreifacht hat, haben sich die Bruttoausgaben im gleichen Zeitraum von 4,1 auf 19,3 Milliarden Euro nahezu verfünffacht (Tabelle 4). Ähnlich wie in der Pflege und der Kinder- und Jugendhilfe wurden in der Vergangenheit besonders die ambulanten Angebote stark ausgebaut<sup>44</sup>. So ist die Anzahl an Empfängern von Eingliederungshilfen außerhalb von Einrichtungen zwischen 2005 und 2019 um 150 Prozent angewachsen, wohingegen sie innerhalb von Einrichtungen lediglich um 34 Prozent zugenommen hat (Statistisches Bundesamt, Destatis 2021).

**Tabelle 4: Entwicklung der Ausgaben der Eingliederungshilfe (1991 und 2019)**

	1991	2019	Veränderung 1991-2019
Bruttoausgaben Eingliederungshilfe in Mio. €	4.075	19.316	+374%
Anteil am BIP in %	0,26%	0,56%	+115%
Empfänger von Eingliederungshilfen	324.000	950.450	+193%

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021); Eigene Berechnungen

Der medizinische Fortschritt und die demografische Entwicklung tragen entscheidend dazu bei, dass die Ausgaben im Bereich der Altenpflege und der Alten- und Behindertenhilfe steigen. In der Kinder- und Jugendhilfe kann man demgegenüber von einer demografischen Entlastung sprechen, da die Anzahl an Kindern und Jugendlichen unter 27 Jahren seit der Wiedervereinigung rückläufig ist und sich erst innerhalb der letzten Dekade auf niedrigem Niveau stabilisiert hat<sup>45</sup>. Gleichwohl sind die Kosten auch in diesem Teilbereich deutlich angewachsen (Tabelle 5). Zwischen 1995 und 2019 haben sie sich von etwa 17 auf rund

<sup>43</sup> Die Eingliederungshilfe ist eine Sozialleistung (§ 53 SGB XII), die Leistungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation wie z.B. Hilfen zur angemessenen Schulbildung und beruflichen Ausbildung und Hilfen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen, umfasst.

<sup>44</sup> Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ wurde 1995 mit der Einführung der Pflegeversicherung vorgegeben und hat sich seitdem im gesamten Feld der Sozial- und Gesundheitswirtschaft etabliert.

<sup>45</sup> Konkret ist die Anzahl an Kindern und Jugendlichen unter 27 Jahren in Deutschland zwischen 1990 und 2013 um 19 Prozent zurückgegangen und ist seither nur sehr geringfügig gestiegen (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022, Eigene Berechnungen).

55 Milliarden Euro mehr als verdreifacht. Ein Grund hierfür liegt im Ausbau der Kindertagesbetreuung und dem seit 2013 bestehenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter 3-jährige Kinder. Diese Entwicklung ist wesentlich auf eine wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen, aber auch auf steigende Anforderungen an die frühkindliche Bildung zurückzuführen. Mit der Veröffentlichung der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 und der IGLU-Ergebnisse im Jahr 2001<sup>46</sup> hat eine breite Debatte über den Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen begonnen, der zu einem kontinuierlichen Ausbau insbesondere von Krippenplätzen beigetragen hat. Weil die Betreuungsschlüssel für unter 3-Jährige Kinder deutlich höher liegen, sind Personalbedarf und -kosten innerhalb kurzer Zeit stark angewachsen. Auch der Zuwachs an integrativen Einrichtungen trägt zu dieser Entwicklung bei.

**Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe (1995 und 2019)**

	1995	2019	Veränderung 1995-2019
Ausgaben Kinder- und Jugendhilfe in Mio. €	17.020	54.882	+222%
darunter: Kindertageseinrichtungen in Mio. €	9.797	36.892	+277%
Hilfen zur Erziehung in Mio. €	3.637	13.001	+257%
Anteil am BIP in %	0,90%	1,58%	+76%
Bevölkerung unter 27 Jahren in Tsd.	24.880	21.864	-12%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2021; Genesis-Online Datenbank 2021; Statistisches Bundesamt, VGR der Länder; Eigene Berechnung

Ebenfalls stark angewachsen sind die Kosten im Bereich der Hilfen zur Erziehung<sup>47</sup>, von rund 3,6 Milliarden Euro im Jahr 1995 auf 13 Milliarden Euro 2019 (Tabelle 5). Etwas mehr als die Hälfte der Kosten wird für stationäre Leistungen, d.h. für Heimerziehung oder Erziehung in einer sonstigen betreuten Wohnform erbracht. Die größten Zuwächse sind jedoch bei den ambulanten Maßnahmen im Bereich der Erziehungsberatungen zu verzeichnen<sup>48</sup>. Die institutionelle Auslagerung der Unterstützung und Begleitung von Kindern und Jugendlichen sowie ihrer Familien in ihr Lebensumfeld und ihre persönliche Familiensituation erfolgt mit dem primären Ziel, eine Fremdunterbringung zu vermeiden. Neben fachlichen Gründen, die

<sup>46</sup> Die Pisa Studien der OECD sind international vergleichende Schulleistungsuntersuchung, wohingegen die IGLU-Studien Tests zur Lesekompetenz in der Grundschule sind.

<sup>47</sup> Dieser Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe umfasst die Heimerziehung, die Erziehung in der Tagesgruppe, die Vollzeitpflege, die Erziehungsberatung, die soziale Gruppenarbeit, den Erziehungsbeistand, die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung und die sozialpädagogische Familienhilfe.

<sup>48</sup> Zwischen 1999 und 2014 sind die Ausgaben im Bereich der Erziehungsberatung um 173 Prozent, bei den Erziehungsberatern und Betreuungshelfern um 299 Prozent, im Bereich der sozialen Gruppenarbeit um 304 Prozent und bei der sozialpädagogischen Familienhilfe um 412 Prozent angestiegen. Der Bereich der Heimerziehung stellt den größten Kostenfaktor dar, auf den rund ein Drittel aller Ausgaben entfällt. Dabei fällt der Kostenanstieg im stationären Bereich im genannten Zeitraum nur etwa halb so hoch aus (+161 Prozent).

ambulante und niedrigschwellige Angebote mit den Zielen einer besseren Prävention oder einer stärkeren Orientierung auf die Lebenswelt der Klienten und deren individuellen Bedarfe verknüpfen, spielen finanzielle Erwägungen eine Rolle, da ambulante Angebote in der Regel kostensparender als stationäre Hilfen sind. Dass die Kosten trotz des Ambulantisierungstrends enorm gestiegen sind, ist entsprechend auf einen stark wachsenden Hilfebedarf zurückzuführen. Dieser kann auf eine Verschärfung sozialer und ökonomischer Risiken, darunter Langzeitarbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung, wachsende Ungleichheit, materielle Benachteiligung von Familien und ein Anstieg der Scheidungsraten, zurückgeführt werden (Fendrich und Tabel 2015). Als Gründe für die Gewährung von Erzieherischen Hilfen werden immer häufiger Belastungen durch Problemlagen der Eltern sowie Belastungen durch familiäre Konflikte wie Scheidungen und migrationsbedingte Konfliktlagen aufgeführt.<sup>49</sup> Auch im 15. Kinder- und Jugendbericht werden wachsende soziale Disparitäten und eine Zunahme von Armut- und Risikolagen junger Menschen als zentrale Herausforderungen benannt (BMFSFJ 2017). Aufgrund einer Zunahme an komplexen Hilfebedarfen und sogenannten Multiproblemfällen steigen nicht nur die Fallzahlen, sondern – zumindest in Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe – auch die Kosten je Fall (Nagy und Effert 2013, S. 83). Da es sich bei der Kinder- und Jugendhilfe um eine Pflichtaufgabe der Kommunen handelt (§ 69 SGB VIII), müssen die örtlichen Träger den Großteil der Kosten erbringen.<sup>50</sup> Bereits im Jahr 2017 haben die Kommunen Berechnungen von Britta Goldberg zufolge 21 Prozent ihres Gesamtetats für Strukturen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausgegeben, mit dem Ergebnis, „dass es in vielen Kommunen Tendenzen der Überforderung gibt“, weil „die ökonomische Grundlage für eine gestaltende Sozialpolitik fehlt“ (Goldberg 2017, S. 6). Als Extrembeispiele benennt Goldberg Kommunen mit Nothaushalten oder Haushaltssicherung, deren maximale Sparzwänge keinerlei Handlungsspielräume lassen und nicht zuletzt dem uneingeschränkten Rechtsanspruch auf Leistung im Bereich der Hilfen zur Erziehung entgegenlaufen. „Dort, wo Hilfen für junge Menschen in Risikolagen besonders wichtig wären“, bilanziert die Professorin für Jugendhilferecht, Jugendstrafrecht und Kriminologie, „sind sie wegen der Finanznot der Kommunen kaum finanzierbar“ (ebd., S.5).

---

<sup>49</sup> Zwischen 2007 und 2014 hat sich die Fallzahl der Erziehungshilfen begründet durch Problemlagen der Eltern um 50 Prozent und die Fallzahl begründet durch familiäre Konflikte um 26 Prozent erhöht (Statistisches Bundesamt 2015c), Eigene Berechnung). In jüngerer Vergangenheit ist der Anstieg an erzieherischen Hilfen unter anderem auf die steigende Flüchtlingszahlen zurückzuführen (Fendrich und Tabel 2015).

<sup>50</sup> Die Bundesländer beteiligen sich mit weniger als 30 Prozent an den Kosten, der Bund trägt mit weniger als einem Prozent nahezu nichts zur Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe bei. Goldberg (2017, S. 6).

## 2.2 Anbietermacht und Kostenkrankheit als strukturelle Ursachen der Kostenentwicklung

Von der Pflege über die Kinder und Jugendhilfe bis zur Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen: Wie der Blick auf die Ausgabenentwicklung zeigt, sind die Kosten für Soziale Dienste enorm gestiegen, und zwar auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, das als zentraler Indikator für die finanziellen Verteilungsspielräume eines Staates gilt. In Anlehnung an die Argumentation zum Bedeutungszuwachs Sozialer Dienste (vgl. Kap. 1.3) wurde die Entwicklung im Kern auf einen Zuwachs an quantitativen und qualitativen Hilfebedarfen im Zuge wachsender Modernisierungsrisiken zurückgeführt. Prozesse der Individualisierung und Enttraditionalisierung, eine steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen, wachsende Mobilitäts- und Flexibilitätsansprüche am Arbeitsmarkt, eine Verschärfung sozialer und ökonomischer Risiken und der demografische Wandel sind wesentliche Treiber einer steigenden Nachfrage nach Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen. Demgegenüber stehen Deutungen, die den Kostenanstieg vor allem angebotsseitig verorten und auf verbesserte Diagnose- und Therapiemöglichkeiten in Kombination mit unzureichenden Kontrollmöglichkeiten zurückführen. Anders formuliert: Inwieweit der Zuwachs an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zum einen notwendig und zum anderen durch den Staat zu finanzieren ist, ist umkämpft und umstritten. Dass der Anstieg der Kosten nicht ausschließlich nachfrageinduziert ist, zeigt sich besonders deutlich im Bereich des Gesundheitswesens. In der gesundheitsökonomischen Fachliteratur finden sich zahlreiche Studien darüber, dass die Nachfrage angebotsorientiert ist und die Gesundheitsausgaben zu einem hohen Prozentsatz von Ärzten und anderen Leistungsanbietern „verursacht oder zumindest bestimmt werden“ (Kocher 2011)<sup>51</sup>.

Da die erbrachten Leistungen häufig nur schwer objektivier-, mess- oder kontrollierbar sind, ist das notwendige Volumen an Dienstleistungsarbeit seit jeher umstritten und verhandelbar. Diese von Claus Offe als „strukturelle Anbietermacht“ und „Nachfrage-determinierende Anbieter-Autonomie“ bezeichneten qualitativen und quantitativen Definitionsspielräume (Offe 1984, S. 30) gibt es auch im Bereich Sozialer Dienste. Sie zeigen sich beispielweise mit Blick auf die stark zwischen den Bundesländern divergierender Ausgabenstruktur. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft schwanken die Ausgaben je Fall in der Erziehungsberatung von 78 Euro in Niedersachsen bis 830 Euro in Mecklenburg-Vorpommern. Auch bei den Ausgaben für die Vollzeitpflege oder für die Heimerziehung gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (Enste und Möller 2015, S. 85). Die Abweichung wird von den Autoren der Studie auf eine unterschiedliche Effizienz des Mitteleinsatzes zurückgeführt. Es handele sich, so die Schlussfolgerung, um einen staatlich

---

<sup>51</sup> Weil das deutsche Abrechnungssystem mit seinen Fallpauschalen chirurgische Eingriffe belohnt, werden unter anderem deutlich mehr Knie-, Hüft- und Rückenoperationen durchgeführt als dies in anderen Ländern der Fall ist (OECD 2013).

finanzierten Wachstumsmarkt, dem es an Transparenz und Kontrolle fehle (ebd.). Eine riesige „intransparente Hilfsindustrie“ definiere, so der generalisierte Vorwurf, den Begriff der Bedürftigkeit am tatsächlichen Bedarf vorbei, wobei die Basis ihrer Definitionsmacht unter anderem im Lobbyismus der großen Verbände und deren enge Verflechtungen mit der Politik verortet wird (Wüllenweber 2011). Der Vorwurf einer fehlenden Effizienz und einer mangelnden Wirtschaftlichkeit begleitet die Sozialen Dienste seit langer Zeit und hat wesentlich dazu beigetragen hat, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verändern und auf diesem Wege Marktmechanismen, Effizienzdenken und Managementkonzepte zu implementieren. Wie im weiteren Verlauf der Argumentation deutlich wird, ist die Referenzfolie der Kritik der ineffiziente, bürokratische und verschwenderische Wohlfahrtsstaat. Hinzu kommt die Kennzeichnung von personennahen Dienstleistungen als vermeintlich unproduktive Tätigkeiten, die entscheidend zu einem wachsenden Legitimationsdefizit beiträgt (vgl. Kap. 3). Zunächst gilt es jedoch eine weitere strukturelle Ursache der Ausgabenentwicklung in den Blick zu nehmen, die in der öffentlichen und politischen Debatte um Kosteneffizienz und Produktivität in der Regel geflissentlich übersehen wird. Die Rede ist von der als Baumolsche Kostenkrankheit bezeichneten Tatsache, dass sich personennahe Dienstleistungen aufgrund ihrer relativen Rationalisierungsresistenz zwangsläufig verteuern.

Ausgehend von der Beobachtung, dass die Preise für Theatertickets auf dem Broadway kontinuierlich steigen, beschreiben die Wirtschaftswissenschaftler Baumol und Bowen bereits Mitte der 1960er Jahre den Effekt, dass die Produktivität künstlerischer Tätigkeiten stagniert, da diese zu einem erheblichen und nicht veränderbaren Anteil aus menschlicher Arbeit bestehen (Baumol und Bowen 1966). Im Gegensatz zur industriellen Produktion kann die Aufführung beispielsweise eines Streichquartetts im Laufe der Zeit nicht durch technische oder organisatorische Innovationen beschleunigt werden. Sofern die Qualität der Aufführung aufrechterhalten werden soll, sind die Einsparpotentiale gering. Weder kann auf einen Streicher verzichtet werden, noch lässt sich die Spielzeit verkürzen. Gleichwohl müssen die Löhne der Musiker steigen, um mit der allgemeinen Lohnentwicklung Schritt zu halten. Die Baumolsche Kostenkrankheit widerspricht somit der traditionellen ökonomischen Annahme, dass sich die Löhne und die Produktivität im Gleichschritt bewegen und Lohnerhöhungen dem Produktivitätsfortschritt entsprechen. Was für künstlerische Tätigkeiten gilt, lässt sich generell auf personennahe öffentliche Dienstleistungen übertragen. Nach und nach kumulieren die Unterschiede in der Kostensteigerung und machen persönliche Dienstleistungen erheblich teurer als Industriegüter. Die Kosten für Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienste sind – wie Baumol in einer 2012 erschienenen Studie zur Aktualität seiner alten Untersuchung bemerkt – in allen entwickelten Volkswirtschaften anhaltend, kumulativ und mit Zuwachsraten deutlich über der Inflationsrate gestiegen. Unter anderem verweist er auf die Kosten für Krankenhausleistungen in den USA, die zwischen 1978 und 2008 dreimal so schnell wie der

gesamtwirtschaftliche Verbraucherpreisindex zugenommen haben (Baumol und Ferranti 2012, S. 7). Dabei ist der Anteil der amerikanischen Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von etwa 5 Prozent im Jahr 1960 auf rund 18 Prozent im Jahr 2012 angewachsen. Die Ausgabenentwicklung hat in den USA wie auch in Deutschland und in anderen entwickelten Industrieländern zu anhaltenden Debatten über mögliche Einsparpotentiale bei Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen geführt. Im Zuge der Wachstumseinbrüche in den 1970er Jahren gewinnen neoliberale Konzepte an Konjunktur, die – ausgehend vom Leitbild eines schlanken Staates – die öffentlichen Sozialleistungen kritisch auf dem Prüfstand stellen (ausführlich Kap. 2.3). Baumol argumentiert, dass aus den rückläufigen Verteilungsspielräumen die fiskalische Illusion entsteht, die Gesellschaft könne sich diese Dienste nicht mehr im bisherigen Umfang leisten. In einem Aufsatz über die Irrtümer der (Mainstream-)Ökonomie und deren Folgen verweist er auf die Gefahren, die mit einer rigiden Sparpolitik einhergehen und kritisiert, dass diese zum Verzicht auf ökonomisch sinnvolle und dringend gebotene Investitionen führt. Die anhaltenden Produktivitätssteigerungen bei Industriegütern würden es ermöglichen auch immer mehr für Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen zu zahlen. Die wirtschaftspolitische Herausforderung liege nun darin, so Baumol, die Produktivitätsdifferenzen zum Nutzen der Gesellschaft durch Besteuerung auszugleichen (Baumol 2005, S. 177f). Rationalisierungsprojekte im Bereich personennaher Dienstleistungen erachtet der Ökonom für keine gute Lösung, gehen sie doch zwangsläufig mit Qualitätsverlusten einher: „If we try to speed up the work of surgeons, teachers, or musicians, we are likely to get shoddy heart surgery, poorly trained students, or a very strange musical performance.“ (Baumol und Ferranti 2012, S. 23). Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, haben Baumols Analysen allerdings kaum gesellschaftspolitische Deutungsmacht erlangt.

### **2.3 Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung**

Seit den 1980er Jahren findet in den OECD Staaten eine Privatisierung öffentlicher Unternehmen, eine Auflösung staatlicher Monopole und eine Liberalisierung von Märkten, insbesondere in den Infrastrukturbereichen, statt (Nullmeier 2004). Die in der Literatur häufig als "Ökonomisierung des Sozialen" (Buestrich et al. 2010; Bäcker et al. 2010, S. 561) bezeichnete Vermarktlichung des Sozialstaates und der Sozialen Dienste schließt unmittelbar hieran an. Zu den Treibern einer Liberalisierung und Privatisierung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge gehört das unter dem Dach der Welthandelsorganisation (WTO) entwickelte und Mitte der 1990er Jahre verabschiedete Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services). Ganz allgemein gesprochen, beschränkt das Abkommen die Möglichkeiten, Dienstleistungen national zu definieren und zu regulieren. Ein

zentrales Anliegen besteht darin, langfristig alle nicht-tarifären Hindernisse (z.B. Arbeitsstandards, Zugangsbeschränkungen oder öffentliche Monopole) zu beseitigen (Dahme und Wohlfahrt 2015, S64f). Impulse für eine Ökonomisierung Sozialer Dienste gehen darüber hinaus von der Einrichtung des Europäischen Binnenmarktes im Jahr 1993 aus. Hiermit verbunden ist das Ziel einer Beseitigung wettbewerbsverzerrender nationaler Regelungen wie zum Beispiel die Förderung sozialer Dienstleistungen der Freien Wohlfahrtspflege durch die öffentliche Hand. Der Sonderstatus der Wohlfahrtsverbände wird als „wettbewerbswidriges Dienstleistungsmonopol kritisiert“, eine Kritik, die auch von der Monopolkommission geteilt wird (Bauer 2001, S. 204)<sup>52</sup>.

Mit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 verändert sich das deutsche Modell der staatlichen Privilegierung freigemeinnütziger Träger nachhaltig. Der Pflegesektor wird für private Anbieter geöffnet, für welche nunmehr in gleichem Maße das Subsidiaritätsprinzip gilt. Seit der Marktöffnung erhalten Pflegeeinrichtungen nun unabhängig vom bestehenden Bedarf eine Zulassung, sofern die erforderlichen Qualitätsstandards erfüllt sind. Nicht nur in der Pflegeversicherung sind freigewerbliche und freigemeinnützige Träger gleichgestellt, sondern es ist generell „im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen (...) ein Trend hin zum Wettbewerb und zur Trägerpluralität festzustellen“ (Kolhoff 2017, S. 66). Die im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) verankerte Vorrangstellung der freien Träger bleibt zwar erhalten, wird aber deutlich abgeschwächt<sup>53</sup> (Eichinger 2009, S.59f.). „Auch die Strukturen des SGB XII und des SGB VIII (Leistungsentgelte) bzw. die Ausschreibungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit fordern Wettbewerbsstrukturen (Kolhoff 2017, S. 66). Kühnlein und Wohlfahrt argumentieren, dass das Subsidiaritätsprinzip seiner „Bedeutung zunehmend entkleidet und in wachsendem Maße zu einer Folie für Privatisierungsprozesse und für die Deregulierung Sozialer Dienste [wird]. (...) Die für das alte Subsidiaritätsprinzip konstitutive Gesamtverantwortung des Staates (bestehend aus seiner Finanzierungs-, Planungs- und Letztverantwortung) wird merklich ausgedünnt“ (Kühnlein und Wohlfahrt 2006, S. 390). Die Einschränkung der Vorrangstellung der Träger der Freien Wohlfahrtspflege spiegelt sich in einer stetig wachsenden Anzahl an privaten Einrichtungen wider. Bereits 1999, vier Jahre nach der Marktöffnung, sind 51 Prozent der ambulanten und 35 Prozent der stationären Pflegeeinrichtungen in privater Trägerschaft (Statistisches Bundesamt 2001). Seither hat sich der Anteil privater Träger im Pflegebereich kontinuierlich

---

<sup>52</sup> Die Gestaltung der nationalen Sozialpolitik durch WTO und EU trägt dazu bei, dass die staatlich finanzierte und organisierte soziale Dienstleistungsproduktion flächendeckend wettbewerblich restrukturiert wird. Eine ausführliche Darstellung der Rolle der WTO und der EU im sozialstaatlichen Transformationsprozess findet sich bei Ulrike Eichinger (Eichinger 2009, S. 36-57).

<sup>53</sup> Mit der 1999 in Kraft getretenen Neufassung der Leistungsvereinbarungen im BSHG (§ 93) sowie der Vereinbarung über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung im KJHG (§§ 78a - 78g) kennt die Sozialgesetzgebung keine freien Träger mehr, sondern nur noch Leistungserbringer (Wohlfahrt 2006: 12).

erhöht. Im Jahr 2015 betrug er 65 Prozent im Bereich der ambulanten und 43 Prozent im Bereich der stationären Pflegeeinrichtungen (Statistisches Bundesamt 2017a).

Eine zentrale Ursache des Strukturwandels Sozialer Dienste ist die angespannte finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte und hier insbesondere der Kommunen, die hauptverantwortlich für die soziale Daseinsvorsorge und deren Finanzierung sind. Um Kosten zu reduzieren, werden öffentliche Aufgaben an privat-gewerblichen Träger ausgelagert. Um die Effizienz, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu steigern, wird darüber hinaus versucht, die Führungs- und Organisationskultur privatwirtschaftlicher Unternehmen auf die öffentliche Verwaltung sowie auf das Sozial-, Gesundheits- und Bildungssystem zu übertragen. Die Implementierung erfolgt im Kontext einer öffentlichen Reformverwaltung, die in den 1980er Jahren als New Public Management die wirtschaftsliberale Politik von Thatcher und Reagan prägt und in den 1990er Jahren in Deutschland unter der Bezeichnung neues Steuerungsmodell adaptiert wird<sup>54</sup>. Das Neue Steuerungsmodell etabliert das Leitbild eines kundenorientierten Dienstleistungsunternehmens und zielt auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur innerhalb der Verwaltungen. Mit der Einführung von Marktmechanismen und Managementkonzepten in einen bislang kaum kommodifizierten Bereich wird die doppelte Zielsetzung einer Kostenersparnis bei gleichzeitigem Qualitätsgewinn angestrebt (Galuske 2002; Buestrich und Wohlfahrt 2008, S.20f). Auch wenn es in der kommunalen Praxis kein einheitliches Vorgehen, sondern unterschiedliche Verfahren gibt (Bäcker et al. 2010, S. 564), so lässt sich die Einführung eines Kontraktmanagements als Kernelement der Verwaltungsreform identifizieren. Als Herzstück des neuen Steuerungsmodells ist das Kontraktmanagement ein Instrument zur Steuerung über Zielvereinbarungen. Die Politik definiert Leistungs- und Finanzierungsziele und legt ein Budget fest, über das die jeweiligen Ämter und Fachbereiche der Verwaltung eigenständig entscheiden können. Sowohl die Prozessgestaltung als auch der Einsatz der verfügbaren Mittel obliegen der umsetzenden Organisationseinheit. Das Kontraktmanagement verändert nicht nur die Kooperationsbeziehungen zwischen Politik und Administration, sondern wird auch auf externe Leistungserbringer wie die freien Wohlfahrtsverbände angewendet. Im Unterschied zur bisherigen Praxis behält der öffentliche Auftraggeber zwar die Gewährleistungs- nicht aber die Durchführungsverantwortung, die nun bei den Erbringern von sozialen Dienstleistungen liegt (Eichinger 2009, S. 58). Ehemals korporatistische Beziehungsstrukturen werden aufgeweicht und in eine betriebswirtschaftlich orientierte Vertragsgestaltung transformiert. Durch Ausschreibungen, Zielvereinbarungen und

---

<sup>54</sup> Das Neue Steuerungsmodell wurde Anfang der 1990er Jahren unter der Federführung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, eines gemeinsam von Gemeinden und Städten getragenen Fachverbandes, entwickelt und seither in immer umfassender Weise durchgesetzt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993); (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 1993), 1994., 1996., 1998.).

Verträge zwischen Staat und Leistungserbringern wird ein Markt für Soziale Dienste simuliert. Die Konstruktion eines wettbewerbs- und effizienzorientierten Ordnungsrahmens führt dazu, dass die Einrichtungen und deren Träger über den Preis und die Qualität der erbrachten Leistung verglichen werden und somit Konkurrenten in den Aushandlungen um Entgelte und bei der Beantragung von Budgets und Zuschüssen sind. Die Gesamtfinanzierung des Marktgeschehens verbleibt dabei in den Händen des Staates, welcher als Nachfrager mit einer Monopolstellung auf einem sogenannten Quasi-Markt agiert. Nachfolgend werden die Konturen dieses Quasi-Marktes näher skizziert, wobei der Fokus auf der Veränderung der Finanzierungsgrundlagen und der Tarifstrukturen als zweitem zentralen Element des neuen Steuerungsmodells liegt.

#### **2.4 Wettbewerb auf einem Quasimarkt: Zum Wandel von Finanzierungsgrundlagen und Tarifstrukturen**

Der Wandel von Finanzierungsgrundlagen lässt sich an zwei zentralen Entwicklungstrends aufzeigen: dem Übergang von retrospektiven zu prospektiven Finanzierungsformen (1) und dem Kurswechsel von institutionellen Finanzierungen hin zu Subjektfinanzierung und Projektförderung (2).

(1) In der Vergangenheit konnten die Erbringer sozialer Dienstleistungen die entstandenen Kosten über unterschiedliche Arten der Zuwendungsfinanzierung in Rechnung setzen<sup>55</sup>. Die Finanzierung erfolgte auf der Grundannahme, dass die Bereitstellung eines Angebotes mit dessen Inanspruchnahme gleichzusetzen sei (Dahme und Wohlfahrt 2015, S. 145). Im Kontext der Etablierung eines neuen Steuerungsmodells wird das Selbstkostendeckungsprinzip, bei dem die angefallenen Personal- und Sachkosten retrospektiv von den Sozialleistungsträgern übernommen werden, durch prospektive Finanzierungsformen ersetzt. Hierzu zählen flexibel einsetzbare Budgets und Entgeltmodelle, bei denen im Vorfeld der Leistungserbringung eine Finanzierung ausgehandelt wird und ein nachträglicher Ausgleich von Über- oder Unterdeckung nicht länger vorgesehen ist (Eichinger 2009: 61f). Die vertraglichen Leistungsvereinbarungen, an deren Einhaltung die Zahlungen geknüpft sind, enthalten neben Leistungs- und Entgeltabsprachen nun auch Qualitätsanforderungen. Dem Anreiz Überschüsse zu erwirtschaften und sich dauerhaft im entsprechenden Leistungssegment zu positionieren, steht das Risiko gegenüber, die vereinbarten Leistungsanforderungen nicht vertragsgerecht erfüllen zu können. Um nicht auf ihren Kosten sitzenzubleiben sind die Träger

---

<sup>55</sup> Zuwendungsfinanzierungen können wettbewerbsrechtlich als Subvention oder Beihilfe gelten und Förderarten wie Anteilsfinanzierung (ein prozentualer Anteil der Kosten wird übernommen), Fehlbedarfsfinanzierung (nicht gedeckte Kosten werden entsprechend geregelter Höchstgrenzen übernommen) und Festbetragsfinanzierung (ein fester Betrag wird unabhängig von den Kosten übernommen) umfassen (Eichinger 2009: 61).

angehalten, - so das Kalkül - ihre Organisationsstrukturen leistungs- und ergebnisorientiert zu gestalten (Bettig 2013, S. 37f; Brinkmann 2010, S. 151).

(2) Die direkte Finanzierung sozialer Einrichtungen und Träger (Objektförderung) verliert an Bedeutung. An die Stelle institutioneller Förderungen treten zunehmend Projektförderungen, die über inhaltlich und zeitlich begrenzte Vorgaben funktionieren (Kolhoff 2017, S. 67). Parallel hierzu nimmt der Stellenwert der Subjektfinanzierung zu, was bedeutet, dass nicht die Leistungserbringer, sondern die Klient\*innen Finanzmittel erhalten. Mit Hilfe persönlicher Budgets<sup>56</sup> oder Gutscheinmodelle<sup>57</sup> sollen Hilfeempfänger in die Lage versetzt werden, unter den entsprechenden Angeboten Sozialer Dienste selbständig zu wählen und über Art und Umfang der Hilfen eigenverantwortlich zu entscheiden (Brinkmann 2010, 179f). Inwieweit die Subjektförderung tatsächlich mehr Selbstbestimmung der Klient\*innen erreicht ist umstritten. Fehlende Marktinformationen und der eher begrenzte Marktüberblick von Hilfeempfängern sind ebenso ein Problem wie die Tatsache, dass keine Rechtsbeziehung zwischen Kostenträger und Leistungserbringer besteht und daher auch keine Prüfung der Leistungen erfolgt. Einige Autoren gehen daher davon aus, dass bei der Subjektfinanzierung „vorrangig das Kriterium »billig« die Nachfrage bestimmen wird“ (Bäcker et al. 2010, S. 567f). Unabhängig hiervon kann festgehalten werden, dass nicht nur die Abschaffung des Selbstkostendeckungsprinzips, sondern auch die Einführung von persönlichen Budgets und Gutscheinmodellen zu einer Verschärfung des Wettbewerbes unter den Leistungsanbietern führen.

Sowohl die Einführung des Kontraktmanagements als auch die Reform der Finanzierungsmodelle gehen tendenziell mit einer Übertragung von wirtschaftlichen Risiken auf die Anbieter sozialer Dienstleistungen einher (ebd. S.561ff). Dem Leitbild des neuen Steuerungsmodells folgend wird die für Kommunen und Behörden typische Inputsteuerung durch eine ergebnisbezogene Outputsteuerung mit Produktdefinitionen, Qualitätsmerkmalen und Kennziffern ersetzt. Die über Haushaltspläne geregelte Zuteilung von Personen-, Finanz- und Sachmitteln weicht einer Finanzierung über Budgets basierend auf Kontrakten und einem Berichtswesen mit Leistungsindikatoren (Buestrich und Wohlfahrt 2008, S.20f; Galuske 2002, S. 321). Prospektive Finanzierungsformen entlasten den Kostenträger, dem in den einrichtungsindividuellen Entgeltverhandlungen ein breiter Ermessensspielraum zu Teil wird. Neben der Deckelung und Kürzung von Entgelten gehört auch die Standardisierung von

---

<sup>56</sup> Persönliche Budgets kommen seit 2001 in der Hilfe für Menschen mit Behinderungen zum Einsatz (Leistungen zur Teilhabe nach SGB IX und der Eingliederungshilfe nach SGB XII). Es handelt sich um einen Geldbetrag, den Menschen mit Behinderungen anstelle von (oder in Kombination mit) Sachleistungen auf Antrag bei einem Leistungsträger erhalten können. Die Leistungsempfänger können mit Hilfe des persönlichen Budgets zum Beispiel über den Zeitrahmen und die Erbringer der Leistungen (Fachkräfte, Hilfskräfte oder Angehörige) entscheiden (Bäcker et al. 2010, S. 567f).

<sup>57</sup> Der Leistungsempfänger erhält einen Geldbetrag in Form eines beim Leistungsanbieter verrechenbaren Gutscheins. Gutscheinmodelle sind grundsätzlich im gesamten Sozialwirtschaftssektor einsetzbar, werden bislang aber nur in wenigen Bereichen wie z.B. der Kindertagesbetreuung verwendet (Bäcker et al. 2010, S. 568f).

Leistungen zum Kostensenkungsrepertoire (Dahme und Wohlfahrt 2015, S. 146). Die Veränderungen indirekter Finanzierungsmöglichkeiten durch die Einführung von Leistungsentgelten und Ausschreibungsverfahren für Leistungen erfolgt „mit dem Ziel, dass der preiswerteste Anbieter den Zuschlag erhält“ (Kolhoff 2017, S. 120). Das Steuerungsmedium Geld ergänzt das Medium Recht, um Wettbewerbsstrukturen einzuführen. Wie ausgeprägt diese Wettbewerbsstrukturen sind, lässt sich nicht pauschalisieren, sondern „hängt von der Anzahl der Anbieter und von der Art der angebotenen Leistung ab“ (ebd., S.66). Durch Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung entstehen Wohlfahrtsmärkte, auf denen kommunale, freie und private Einrichtungen konkurrieren und im Wettbewerb um die zunehmend knapper werdenden öffentlichen Mittel und Zuschüsse stehen. Soziale Dienste werden in der Regel nicht zu Marktpreisen angeboten und nachgefragt, sondern über Steuern und Beiträge finanziert und können in weiten Teilen kostenfrei in Anspruch genommen werden. Die Leistungserstellung erfolgt zwar unter Wettbewerbsbedingungen, wird aber staatlich finanziert, reguliert und kontrolliert. Diese Kombination aus marktwirtschaftlichen und staatlich-bürokratischen Steuerungselementen wird als Quasi-Markt bezeichnet. Die Preise bilden sich also nicht über das Wechselspiel von Angebot und Nachfrage, sondern sind abhängig von politischen Beschlüssen und der einrichtungsindividuellen Aushandlung zwischen den Sozialpartnern (vgl. Buestrich und Wohlfahrt 2008). Es ist also zunächst immer eine politische Frage, in welchem Ausmaß für Soziale Dienste öffentliche Finanzmittel bereitgestellt werden. Weil Leistungen und Produktionskosten durch Gesetze, Verordnungen, Verwaltungspraktiken und Kollektivverträge festgelegt werden, ist die Produktionsautonomie der Anbieter entsprechend gering. Da die Wettbewerbsbedingungen nicht transparent sind und die Anwendung des Vergaberechtes diskretionär erfolgt, bleibt weitestgehend unklar, ob und inwiefern die Qualität der Leistungserbringung entscheidend ist oder es sich um einen reinen Preiswettbewerb handelt.

Mit der Schwächung des Subsidiaritätsprinzips, der Einführung von Marktmechanismen und Managementkonzepten und dem Wandel der Finanzierungsbedingungen geraten die freigemeinnützigen Träger unter Druck. Während die Wohlfahrtsverbände gemäß ihrem Auftrag zur Daseinsvorsorge für alle sozialen Probleme Verantwortung tragen müssen, können sich privatwirtschaftlich betriebene Unternehmen auf Arbeitsfelder mit einer gesicherten Finanzierungsbasis konzentrieren (Bäcker et al. 2010, S. 563). Die freien Träger reagieren ihrerseits mit privatgewerblichen Ausgründungen, die es ihnen erlauben, Gewinne zu erzielen und Tarife zu unterlaufen. Eigene Trägervereine, GmbHs oder gemeinnützige GmbHs werden gegründet und die Einrichtungen und Betriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien neu strukturiert (Dahme et al. 2008, 93). Insofern agieren die Wohlfahrtsverbände sowohl als Getriebene als auch als Treiber einer Privatisierung und Vermarktlichung der sozialen Dienstleistungsproduktion. Dies gilt auch mit Blick auf die Tarifpolitik, die von freien

und privaten Trägern als Wettbewerbsinstrument genutzt wird. Galt bis in die 1990er Jahre der Flächentarifvertrag des öffentlichen Dienstes (Bundesangestelltentarifvertrag) als anerkannte Leitwährung der Branche, ist das Bild seither von einer Tariffucht der Anbieter Sozialer Dienste geprägt (Kühnlein et al. 2011). Mit der Erosion des BAT hat eine Zersplitterung der Tariflandschaft eingesetzt, wobei der TVöD als das den BAT ablösende Tarifwerk nur mehr von einem kleinen Teil der Träger angewendet wird. Bereits 2008 waren nach Angaben von ver.di nur noch die Hälfte aller Beschäftigten im Sozial- und Gesundheitswesen tarifgebunden und lediglich ein Fünftel unter kollektivrechtlichen Regelungen, die sich unmittelbar aus den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes ableiten. Bei den freien und privaten Trägern sozialer Einrichtungen ist der Flächentarifvertrag des öffentlichen Dienstes als Fixpunkt zur Regulierung der Arbeitsbedingungen und zur Festlegung der Löhne und Gehälter faktisch außer Kraft gesetzt. „Ausgerechnet in einem Sektor also [...], in dem ‚Tariftreue‘ bisher nie als Problem galt, unterbieten sich die Träger und Einrichtungen nun wechselseitig bei ihren Personalkosten“ (Kühnlein und Wohlfahrt 2006, S. 390). Teil des Unterbietungswettbewerbs ist die bereits benannte Strategie, Einrichtungen in eine Privatrechtsform zu überführen, um so in neue, günstigere Tarife wechseln zu können (ebd.; Schroeder 2017, S. 51ff). Kirchlichen Verbände haben bei der Veränderung der Tariflandschaft insofern trendbeschleunigend gewirkt, als dass sie auf die neu entstandene Wettbewerbssituation aufgrund des verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrechts schneller und umstandsloser reagieren konnten. Mit der Bildung eigenständiger Arbeitsrechtskommissionen und mit dem Aufbau einer eigenständigen Mitarbeitervertretung, haben sich Diakonie und Caritas eine weitgehende Autonomie bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen gesichert.<sup>58</sup> Aufgrund der hohen Beschäftigungs- und Marktanteile kommt dem Caritas Verband und der Diakonie insofern eine Art Trendsetter-Funktion für die gesamte Branche zu (ebd.). Parallel zum Zusammenschluss von Organisationseinheiten und der Veränderung der Rechtsformen werden Leitungsfunktionen zunehmend mit betriebswirtschaftlich ausgebildetem Personal besetzt, dass sich an privatwirtschaftlichen Managementtechniken orientiert. Zum Transformationsprozesses der Wohlfahrtsverbände gehört somit auch, dass immer häufiger bislang „kaum genutzte Instrumente wie Evaluationsverfahren, Qualitätsvereinbarungen und Wirksamkeitsprüfungen eingesetzt“ werden (Schroeder 2017, S. 55).

---

<sup>58</sup> Das als Dritter Weg bezeichnete tarifliche Selbstbestimmungsrecht der Kirchen erfolgt über eine Beteiligung der Beschäftigten an der Gestaltung des Arbeitsvertragsrechts innerhalb paritätisch besetzter Kommissionen.

## 2.5 Der aktivierende Staat und die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Strukturen

Soziale Dienstleistungserbringung auf der Basis von Leistungsverträgen zu organisieren, ist seit den 1990er Jahren nicht nur in Deutschland, sondern innerhalb aller EU-Länder ein durchgängiges Strukturprinzip. Über Ausschreibungen und Verträge zwischen Staat und Leistungserbringern wird ein Markt für Soziale Dienste simuliert, der auch von privaten Anbietern bespielt werden kann. Die Etablierung konkurrenzgetriebener Wohlfahrtsmärkte in Verbindung mit zunehmenden Wirkungskontrollen und Qualitätsdokumentationen ist jedoch nicht das einzige Merkmal einer Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen. Eine zweite Facette liegt in der Vermarktlichung der Bürger und Klienten, die nicht länger nur betreut und alimentiert werden sollen, sondern angehalten sind, sich einzubringen und einen Beitrag zu leisten. „Eine präventiv ausgerichtete Sozial-, Familien- und Bildungspolitik soll die Bürger befähigen“, so Anja Hartmann, „aktiv und aus eigener Kraft am Marktgeschehen teilzunehmen“ (Hartmann 2011, S. 79). Während in der Vergangenheit der Staat als Versorgungsstaat auftritt und Sozialpolitik als umfassenden Schutz vor gesellschaftlichen Verhältnissen betreibt, liegt dem neuen, aktivierenden Staat die Programmatik zu Grunde, Sozialleistungen und Soziale Dienste als teure Investitionen zu begreifen, die mit entsprechenden Gegenleistungen der Klienten einhergehen müssen (Eichinger 2009, S. 63f). Wie Bandemer und Hilbert ausführen, bedingen die kommunale Verwaltungsreform und der aktivierende Staat einander: „Ohne die staatstheoretische Ausrichtung blieben die Instrumente orientierungslos, ohne die entsprechenden Instrumente bleibe der aktivierende Staat handlungsunfähig“ (Bandemer und Hilbert 2011, S. 24). Der aktivierende Umbau des Sozialstaates gründet wesentlich auf einem sozialdemokratischen Modernisierungsprojekt, das Ende der 1990er Jahre als „Dritter Weg“ diskutiert (Giddens und Engels 2000) und in Deutschland vor allem durch die rot-grüne Regierung im Rahmen der Agenda 2010 politisch umgesetzt wird<sup>59</sup>. Die Vordenker des „Dritten Weges“ teilen die liberale Abneigung gegen Markteingriffe, wissen aber zugleich um die sozialen Verwerfungen, zu der die Dynamik der Märkte führen kann. In Abgrenzung zum schlanken Staat neoliberalistischer Prägung auf der einen und einem expandierenden Sozialstaat linker Provenienz auf der anderen Seite, wird der Wohlfahrtsstaat als unverzichtbar, aber reformierungsbedürftig erklärt (Galuske 2002). Ziel ist also keineswegs ein Minimalstaat, sondern im Gegenteil ein aktivierender Staat, der „der Gesellschaft und ihren Individuen fordernd und fördernd gegenübertritt“ (Bandemer und Hilbert 2011, S. 21). Als zentrale Eckpunkte der Politik des dritten Weges werden eine Stärkung der

---

<sup>59</sup> Zu Zeiten des Kalten Krieges stand die Bezeichnung „Dritter Weg“ für die Sozialdemokratie. Die Renaissance des Begriffes in den 1990er Jahren wird von der demokratischen Partei in den USA und der britischen Labour Party initiiert und durch sozialdemokratische Regierungschefs wie Gerhard Schröder, Göran Persson und Wim Kok adaptiert (Giddens und Engels 2000, S. 2; Galuske 2002, S. 208f).

Eigenverantwortung, eine Mobilisierung der Zivilgesellschaft und Chancengleichheit definiert (Giddens und Engels 2000, S. 2).

Der IG Metall Vorstand Hans-Jürgen Urban interpretiert die Prinzipien Aktivierung und Eigenverantwortung als „tragende Säulen einer neuen Wohlfahrtsarchitektur“ (Urban 2004, S. 468). Für Stephan Lessenich ist die Ausbreitung der Aktivierungslogik nicht nur der zentrale Moment eines sozialstaatlichen Umbruchs, sondern auch eines neuen flexiblen Kapitalismus. In Abgrenzung zu Argumentationsfiguren, die den Wandel des Sozialstaates auf eine Ausbreitung neoliberaler Ideologien zurückführen, verweist er auf steigende Sozialausgaben und Sozialleistungsquoten und wählt stattdessen die Bezeichnung „neozozial“ zur Kennzeichnung der Veränderungsdynamik (Lessenich 2013). Die „Neuerfindung des Sozialen“ verortet Lessenich in jenem „neuen Geist des Kapitalismus“, den Boltanski und Chiapello mit Blick auf die Veränderung der ideologischen Rechtfertigung des Kapitalismus beschreiben (Boltanski und Chiapello 2003)<sup>60</sup>. Flexibilität, Eigentätigkeit und Selbststeuerung bilden den ideologischen Kern einer kapitalistischen Gesellschaft, die sich als „Aktivgesellschaft“ konzipiert und deren Sozialstaat den „Geist der «Aktivierung»“ atmet (Lessenich 2013, S. 16). Lessenich zeigt auf, wie der Aktivierungsdruck des flexiblen Kapitalismus seinen Zwangscharakter verschleiert, indem er die Subjekte zur Selbstaktivierung antreibt. Jene „Bewegung zur Bewegung der Individuen“ (ebd. S. 17) appelliert an das doppelte Verantwortungsbewusstsein der Subjekte, dass sich im Zweiklang von Selbstverantwortung und gesellschaftlicher Verantwortung konstruiert: „Im Zentrum des neuen Regierungsmodus steht der tendenzielle Übergang von der öffentlichen zur privaten Sicherheit, vom kollektiven zum individuellen Risikomanagement, von der Sozialversicherung zur Eigenverantwortung, von der Staatsversorgung zur Selbstsorge. Ziel dieser veränderten Programmatik ist die sozialpolitische Konstruktion doppelt verantwortungsbewusster, und das bedeutet: sich selbst wie auch der Gesellschaft gegenüber verantwortlicher Subjekte“ (Lessenich 2013, S. 82). Folgerichtig ist für Stephan Lessenich die „Ökonomisierung des Sozialen“ untrennbar mit der „Subjektivierung des Sozialen“ verbunden, verstanden als eine Internalisierung sowohl wirtschaftlicher Produktivitäts- als auch sozialer Partizipationsanfordernisse. Allerdings ist das aktive Selbst eine widersprüchliche Sozialfigur, die einerseits als bereits existierend vorausgesetzt wird, andererseits aber erst durch politische Interventionen entsteht (ebd., S.168). Die Interventionen zielen auf eine Reformulierung

---

<sup>60</sup> Ausgehend von der These, dass der Kapitalismus ideologischer Rechtfertigung bedarf, differenzieren Boltanski und Chiapello zwischen zwei grundsätzlich Kritiken am System. Während die Sozialkritik sozialistischen und marxistischen Ursprungs ist und sich an der sozialen Ungerechtigkeit entzündet, hat die Künstlerkritik ihren Ursprung in der Lebensform der Bohème und beklagt die Unterdrückung von Freiheit und Autonomie. Basierend auf einem systematischen Vergleich von Managementliteratur, sehen die Autoren den kapitalistischen Geist – verstanden als „Rechtfertigungsapparat“ (Boltanski und Chiapello 2003, S. 58) – seit Mitte der 1970er Jahre zunehmend mit der Künstlerkritik verwoben. In der Folge reagiert das Kapital, indem Eigenschaften wie Autonomie, Spontaneität, Mobilität und Kreativität als Antwortstrategie auf die antiautoritäre Kritik und die Autonomiewünsche der 68er Generation propagiert werden.

gesellschaftlicher Leistungs- und Produktivitätserwartungen, eine Neujustierung von privaten und öffentlichen Verantwortlichkeiten und eine Umdeutung von Bürgerrechten und -pflichten. Die Sozialpolitik soll die Marktfähigkeit der Subjekte gewährleisten und darin mitwirken, dass der Leistungsempfänger einen aktiven Beitrag zur Konsolidierung der in Anspruch genommenen Ressourcen leistet (Buestrich und Wohlfahrt 2008, S. 21). An zahlreichen Beispielen verdeutlicht Lessenich wie das Aktivierungsparadigma in allen Feldern der Sozialpolitik Einzug hält, vom Sozial- und Gesundheitswesen bis zur Familien- und Bildungspolitik. Eine Vorreiterrolle kommt der neuen Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Hartz Arbeitsmarktreformen zu. Gemäß dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ wird den Arbeitssuchenden nur noch dann eine Grundsicherung zugestanden, wenn sie sich erwerbswillig zeigen und erwerbswillig halten<sup>61</sup>. Dabei ist die Aktivierung „sozialtechnologisch ausgerichtet“ (Dahme 2008, S. 14) und basiert auf Instrumenten wie Screening, Profiling, Eingliederungsvereinbarung, Potentialanalyse und Case-Management.

Im Bereich Sozialer Dienste zeigen sich Aktivierungsstrategien vor allem mit Blick auf die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Strukturen. So werden zahlreiche Programme zur Stärkung von „Freiwilligenarbeit“, „Bürgerarbeit“, des „bürgerschaftlichen Engagements“ oder des „neuen Ehrenamtes“ aufgelegt (Kessll und Otto 2003, S. 58). Nach Claudia Pinl lassen sich neben zahlreichen politischen Initiativen und Projekten – wie zum Beispiel „Nationale Engagementstrategie“, „Nationales Forum für Engagement und Partizipation“, Bundesfreiwilligendienst, „Erster Engagementbericht“, „Freiwilligendienst aller Generationen“, „Engagierte Stadt“ - eine ganze Dienstleistungsindustrie aus Freiwilligenbörsen, Koordinierungsstellen, Stiftungen, Forschungseinrichtungen, Netzwerken u.v.m. identifizieren (Pinl 2015, S. 54). Die Plattformen, Veranstaltungen und Initiativen dienen ebenso der Verbreitung von Freiwilligenarbeit wie dazu, sozialetische Diskurse anzustoßen, die die normativen Grundlagen jener neuen Sozialpolitik legitimieren. Die Bürger werden, wie es im ersten Engagementbericht der Bundesregierung heißt, „nicht nur als Leistungsempfänger und Konsument, sondern als aktiver, eigensinniger und relativ selbst bestimmter Koproduzent im System des gesellschaftlichen Bedarfsausgleichs betrachtet“ (Deutscher Bundestag 2012, S. 194). Zur Unterstützung der Engagementkultur werden zahlreiche Initiativen und Bundesvorgaben auf den Weg gebracht, die ausdrücklich auf die Förderfähigkeit von Ehrenamtsstrukturen verweisen. Im Bereich der Pflege wird durch Pflegeleistungsneuausrichtungs- und -ergänzungsgesetze ein sogenannter Pflegemix implementiert, der niedrigschwellige Betreuungsangebote fördert und die Erstattung von Ausgaben für die Ausbildung und Betreuung von „Pflegeehrenamtlichen“ seitens der Pflegekassen vorsieht (Pinl

---

<sup>61</sup> Die Regelungen zur Zumutbarkeit für Arbeitsangebote werden verschärft und Auszahlungszeiträume verkürzt. Die Geldtransfers zur Sicherung des Lebensunterhaltes treten in den Hintergrund, stattdessen sollen die Klienten durch Verhaltenstraining und Arbeitsgelegenheiten möglichst schnell wieder in die Arbeitswelt eingegliedert werden.

2015, S. 53). Wie von Pinl kritisch angemerkt, ist diese Substituierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse nicht als kurzfristige Kompensation von Fachkräftengpässen, sondern als Dauerlösung konzipiert. Seit der Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sind viele Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen ohne die Hilfe von Freiwilligen kaum realisierbar. Besonders stark greifen private oder kirchliche Initiativen wie zum Beispiel Obdachloseninitiativen, Flüchtlingsunterstützerkreise, Kindermittagstische oder die „Tafeln“ auf Ehrenamtlichkeit zurück. Dabei trägt eine Monetisierung des Ehrenamtes durch Aufwandsentschädigungen und Steuererleichterungen sowie die Möglichkeit einer Kombination von Mini-Job und Ehrenamt zu dessen wachsender Verbreitung bei (ebd.).

## **2.6 Zwischenfazit: Hybride Wohlfahrtsmärkte als sozialpolitischer Normalfall**

Parallel zu dem Bedeutungszuwachs und dem rasanten Ausbau öffentlich finanzierter Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen geraten die Anbieter Sozialer Dienste unter Druck. Weil die finanziellen Aufwendungen seit den 1970er Jahren mehr oder weniger kontinuierlich ansteigen, werden – ähnlich wie in den klassischen Bereichen der sozialen Sicherung – Ausgabenbegrenzungen und Reformen auf den Weg gebracht. Da die Bedeutung und die gesellschaftliche Nachfrage nach Care-Arbeit stetig wachsen, die Ressourcen aber zunehmend als begrenzt wahrgenommen werden, erhöht sich der Druck auf Beschäftigte, Einrichtungen und Institutionen, die Leistungsangebote effizienter zu gestalten. Der Umbau des Sozialstaates findet unter der Losung statt, dass aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs mit anderen Wirtschaftsstandorten die Leistungstiefe und die Finanzierung von Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen neu organisiert werden muss. Die Konstruktion eines wettbewerbs- und effizienzorientierten Ordnungsrahmens führt dazu, dass die Einrichtungen und deren Träger Konkurrenten in den Aushandlungen um Entgelte und bei der Beantragung von Budgets und Zuschüssen sind. Vor allem im Pflegesektor treten neben den Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege nun auch private Unternehmen als Anbieter auf<sup>62</sup>. Diese Neu-Verknüpfung von staatlich öffentlichen, gemeinschaftlich assoziativen und privat gewerblichen Handlungslogiken wird auch als Hybridisierung bezeichnet (Evers et al. 2002), wobei eine hybride Organisation also dadurch gekennzeichnet ist, dass sie „Elemente, Wertsysteme und Handlungslogiken von verschiedenen Sektoren, d.h. des staatlich öffentlichen Sektors, des Privatsektors und des Dritten Sektors mischt“ (Evers 2017, S. 890).

---

<sup>62</sup> Die neue Konkurrenz drängt in der Folge auf Gleichberechtigung und den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der privilegierten Position der Freien Wohlfahrtspflege ergeben. So profitieren Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände nicht nur von einem vorrangigen Marktzutritt in vielen Teilbereichen, sondern auch von Steuervergünstigungen, Spendengeldern, Mitgliederbeiträgen und – im Falle von Caritas und Diakonie – von der Kirchensteuer. Umgekehrt beklagen Wohlfahrtsverbände, dass sich privatwirtschaftlich betriebene Unternehmen auf lukrative Teilsegmente beschränken können, wohingegen frei-gemeinnützige Träger gemäß ihrem Auftrag zur Daseinsvorsorge die Erfüllung gemeinnütziger Zwecke verfolgen und Gewinne reinvestiert werden müssen.

Die Einführung von Marktmechanismen und Managementprinzipien zielt darauf, den Bedeutungszuwachs der Sozialwirtschaft möglichst kostengünstig zu verstetigen, auch und gerade mit Blick auf deren wachsende beschäftigungspolitische Bedeutung. Wie in den vorangegangenen Kapiteln näher ausgeführt, lassen sich hierbei verschiedene Dimensionen von Verbetrieblichung und Vermarktlichung unterscheiden: Neben einer internen Vermarktlichung, welche die ökonomische Logik erwerbswirtschaftlicher Warenproduktion zum dominanten Strukturprinzip erhebt und Wettbewerbe auf Quasimärkten initiiert findet eine subjektbezogene Vermarktlichung statt, die – wie das Theoriemodell des aktivierenden Staates zeigt – auf einem Appell an die Eigenverantwortung der Bürger\*innen basiert.

Hinsichtlich der strukturellen Ursachen dieser Entwicklung wurden zwei zentrale Argumentationsfiguren benannt: Die erste basiert auf der Kritik an einem bürokratischen, ineffizienten und verschwenderischen Wohlfahrtsstaat und verweist auf die Anbietermacht Sozialer Dienste als wesentliche Ursache steigender Kosten. So bezeichnet beispielsweise das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, die Wohlfahrtsverbände als eine „heimliche Macht im Staat“ (Chevalier 2004, S. 21) und lobt den Gesetzgeber, dass dieser nun endlich begonnen habe „die Pfründe der Freien Wohlfahrtspflege abzubauen“ (ebd., S.25). Dass der Anstieg der Kosten nicht ausschließlich nachfrageinduziert ist und auch die Interessen der Anbieter sozialer Dienstleistungen nachfragesteigernd wirken können, ist ein Argument, dass in der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Ökonomisierung Sozialer Dienste eher selten Beachtung findet. Den von Claus Offe als „strukturelle Anbietermacht“ und „Nachfrage-determinierende Anbieter-Autonomie“ bezeichneten Definitionsspielräumen (vgl. Kap. 1.3) kommt in diesen Kontexten wenig Aufmerksamkeit zu. Erwähnung findet sie, wenn überhaupt, nur beiläufig, wie beispielsweise im Handbuch Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, in dem die Autor\*innen in einem kurzen Absatz beschreiben, dass „die in den Sozialen Diensten engagierten Träger bzw. beruflich Tätigen naturgemäß an Erhalt und Ausweitung ihrer Einrichtungen und Dienste bzw. Arbeitsplätze interessiert und in ihrer Rolle als Agenten in der Lage (sind), die konkrete Nachfrage nach ihren Dienstleistungen selbst zu beeinflussen“ (Bäcker et al. 2010, S. 520). Eine zweite wichtige Argumentationsfigur ist die Baumolsche Kostenkrankheit, die darauf verweist, dass es einen, den personennahen Dienstleistungen inhärenten, Mechanismus der Kostensteigerung gibt. Wie bereits in den 1960er Jahren von Ökonomen beschrieben, steigen aufgrund der relativen Rationalisierungsresistenz von Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienste deren Kosten zwangsläufig. Im Zuge rückläufiger Verteilungsspielräume entsteht so der Eindruck, die Gesellschaft könne sich diese Dienste nicht mehr im bisherigen Umfang leisten. In der politischen Debatte um die Finanzierung öffentlicher Sozialleistungen spielt dieser systemimmanente Faktor einer Verteuerung von personennahen Dienstleistungen nur eine marginale Rolle. Stattdessen geraten spätestens in den 1990er Jahren Dienstleistungsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat in

einer Krise, verbunden mit einem wachsenden Legitimationsdefizit Sozialer Dienste. Soziale Dienstleistungen werden in medialen und politischen Debatten zu unproduktiven Kostgängern einer wertschöpfenden globalen Industrie, die die wirtschaftliche Dynamik ausbremsen. Wie im nachfolgenden Kapitel näher erläutert, speist sich das Legitimationsdefizit wesentlich aus einem Stigma der Unproduktivität, das seinen Ursprung in klassischen ökonomischen Theorien des 18. und 19. Jahrhunderts hat. Eine weitere zentrale Ursache kann in der gesellschaftlichen Abwertung von (weiblichen) Reproduktionstätigkeiten verortet werden. Nachfolgend wird mit Rekurs auf feministische Diskurse und die Care Work Literatur argumentiert, dass die Erbringung von Sorgearbeit unmittelbar an Herrschaftsverhältnisse und -verflechtungen geknüpft ist und der Wohlfahrtsstaat Klassen- und Geschlechterunterschiede reproduziert.

### **3 Who cares? Das Legitimationsdefizit Sozialer Dienste**

#### **3.1 Dienstleistungsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat in der Krise**

Vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrisen, Wachstumseinbrüchen, steigenden Arbeitslosenzahlen und sinkenden Verteilungsspielräumen wird der Kostenanstieg der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zu einem fiskalischen Problem. Bereits Mitte der 1980er Jahre konstatiert Claus Offe, dass angesichts makroökonomischer Stagnationseffekte und den Überlastungserscheinungen öffentlicher Haushalte die Dienstleistungsgesellschaft zunehmend mit einem „Überhandnehmen ‚unproduktiver‘ Erwerbsarbeit“ (Offe 1984, S. 3) zusammengedacht wird. „Mehr noch: das weitere Wachstum des Gesamtvolumens an Dienstleistungsarbeit gilt nicht nur als zweifelhaft, sondern es erscheint vielen, selbst wenn es stattfindet, als zweifelhafter Segen“ (ebd.). Wenngleich die Emphase der Klassiker der Dienstleistungstheorie nachhallt, prägen zunehmend kritische Stimmen den Diskurs. In den 1990er Jahren gewinnen diese an Lautstärke, da nicht nur die Sozialausgaben kontinuierlich steigen, sondern auch die staatlichen Verteilungsspielräume im Zuge einer neoliberalen, wettbewerbsorientierten Steuerpolitik weiter eingeschränkt werden. Das wachsende Legitimationsdefizit der transferfinanzierten Sozialwirtschaft kann sowohl in einer Krise der Dienstleistungsgesellschaft als auch einer Krise des Wohlfahrtsstaates verortet werden. Um diese Entwicklungsdynamik nachzuvollziehen, ist es hilfreich, sowohl den Weg „von der tertiären Zivilisation in die tertiäre Krise“ (Zinn 1997, S. 98-121) als auch das Ende des „goldenen Zeitalters des Wohlfahrtsstaates“ (Butterwegge 2006, S. 37) zu beleuchten. Für das vorliegende Erkenntnisinteresse ist es nicht notwendig, beide Krisenbeschreibungen getrennt voneinander zu diskutieren. Stattdessen werden nachfolgend die jeweiligen Verbindungslinien zum Legitimationsdefizit Sozialer Dienste nachgezeichnet. Diese lassen sich vor allem im Diskurs über das Produktivitätsdefizit (1) sowie in der Kritik an einer Bürokratisierung, Zentralisierung und Verrechtlichung sozialer Dienstleistungen (2) identifizieren. Zum Krisendiskurs gehört darüber hinaus der Verweis auf das geringe Entlohnungsniveau und das Anwachsen prekärer Beschäftigungsbedingungen (3).

(1) Trotz der wachsenden beschäftigungspolitischen Bedeutung werden Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen häufig als unproduktive Kostgänger der wertschöpfenden Industrie betrachtet. Wie Norbert Reuter und Karl Georg Zinn argumentieren, reproduziert die „Kostgänger-These“ „einen bis auf die klassischen Ökonomen und die Physiokraten zurückgehenden Irrtum, dass bestimmte Produktionen bzw. die entsprechenden Arbeitsleistungen sozusagen auf Kosten anderer, quasi ‚fundamentaler‘ Güterproduktionen passierten“ (Reuter und Zinn 2011, S. 465). Das Stigma der Unproduktivität haftet der Mehrzahl der Dienstleistungskonzepte der klassischen ökonomischen Theorien des 18. und

19. Jahrhunderts an. Für Hans Rück, der sich ausführlich mit dem sogenannten Produktivitätsstreit und dessen Erkenntniswert für die Dienstleistungstheorie auseinandergesetzt hat, gründet das Stigma wesentlich auf der „Materialitätsfixiertheit des ‚klassischen‘ Reichtumsbegriffs“ bei Adam Smith (Rück 2000). Für Smith und viele an ihn anknüpfende Ökonomen besteht Reichtum aus nützlichen und übertragbaren materiellen Objekten wohingegen Dienste immateriell sind, "gewöhnlich im Augenblick ihrer Leistung verloren" gehen und „selten eine Spur oder einen Wert zurück" lassen (Smith 2009, S. 395)<sup>63</sup>. Erst Marx verändert die Perspektive der klassischen Ökonomen grundlegend und zwar insofern, als dass er - um produktive von unproduktiver Arbeit zu unterscheiden - auf die gesellschaftliche Organisationsform von Arbeit rekurriert (Häußermann und Siebel 1996, S. 138). Produktiv ist alles, was Mehrwert produziert und Teil des Verwertungsprozesses des Kapitals ist, was Marx zufolge zumindest für einen Teil der Dienstleistungen zutrifft<sup>64</sup>. Gleichwohl erachtet er die volkswirtschaftliche Bedeutung (gewerblicher) Dienstleistungen ganz im Sinne seiner Vorgänger für gering und prophezeit ihnen langfristig gesehen nur eine marginale Bedeutung (Rück 2000, S.110). Die Kostgängerthese und das Stigma der Unproduktivität wirken bis in die gegenwärtige Diskussion um Chancen und Risiken der Dienstleistungsgesellschaft hinein. Mit Stephan Voswinkel lässt sich argumentieren, dass die Geschichte der industriellen Gesellschaft geprägt von Auseinandersetzungen um die relative Wertschätzung von körperlicher und geistiger sowie von produktiver und unproduktiver Arbeit ist. Dabei gilt die „produzierende, also Sachgüter erstellende Arbeit (...) verbreitet als produktiv, als gewissermaßen ‚eigentliche‘ Arbeit, der gegenüber Dienstleistungsarbeit vielleicht notwendig, aber unproduktiv ist, eine Unterscheidung“, merkt Voßwinkel an, „die auch der Gewerkschaftsbewegung nicht fremd war" (Voswinkel 2010, S. 23). Eine zentrale Besonderheit von Fourastié und der Drei-Sektoren-Theorie ist, dass das Defizit des geringen Produktivitätswachstums zu einer Stärke umgedeutet wird und die Dienstleistungstheorie erstmalig vom Rand in das Zentrum des wirtschaftswissenschaftlichen Diskurses rückt. Rückblicken bleibt diese Bewegung ins Zentrum der Aufmerksamkeit eine kurze Episode, abgelöst von der wirkmächtigen Agenda des Neoliberalismus. Nach neoliberaler Lesart wird die wirtschaftliche Dynamik einer zunehmend global vernetzten Industrie durch das Wachstum von unproduktiven und kostenintensiven Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen ausgebremst. Während sich ein veritabler Teil der Dienstleistungen sehr wohl als rationalisierungsfähig erweist und vor allem unternehmensnahe Dienste große

---

<sup>63</sup> Darüber hinaus lassen sich sozial- und kulturgeschichtliche Gründe identifizieren. Da persönliche Dienstleistungen lange Zeit ein Luxus und Statussymbol der oberen Gesellschaftsschichten waren, erschien die Inanspruchnahme von Diensten vielen zeitgenössischen Ökonomen als ein spätféudalistisches Relikt adliger Müßiggänger (Rück 2000).

<sup>64</sup> Marx hat hierbei vor allem gewerbliche Dienstleistungen im Blick. Als unproduktiv gelten ihm hingegen „die dienende Klasse“ sowie „alle ‚unproduktiven‘ Weiber (...), dann die ‚ideologischen‘ Stände, wie Regierung, Pfaffen, Juristen, Militär usw., ferner alle, deren ausschließliches Geschäft der Verzehr fremder Arbeit in der Form von Grundrente, Zinsen usw.“ ist (Marx (1974, S. 469).

Beschäftigungs- und auch Produktivitätszuwächse verzeichnen<sup>65</sup>, gerät der vermeintlich ineffiziente und überbordende Sozialstaat ins Zentrum der Kritik.

Aus neoliberaler Sicht liegt die primäre Aufgabe des Wohlfahrtsstaates darin, die Wirtschaft eines Landes konkurrenzfähig zu halten und Soziale Dienste dienen vor allem der Aufrechterhaltung und Stabilisierung des Marktes (Butterwegge 2006, S. 77). In den 1990er Jahren verdichten sich die kritischen Stimmen zu einer grundlegenden Kritik am ausgebauten deutschen Sozialstaat. Es handele sich um ein Erfolgsmodell der Vergangenheit, das nicht länger zu den wirtschaftlichen Herausforderungen und den Krisen der Gegenwart passe. „Sozialpolitik habe sich“, so bilanzieren Bäcker et.al die Grundsatzkritik, „vom Problemlöser zum Problemverursacher entwickelt und gefährde die Zukunftschancen“ (Bäcker et al. 2010, S. 75). Bezahlte Sorgearbeiten sind aus der Perspektive ökonomischer Eliten unproduktiv, sodass deren Kosten möglichst geringgehalten werden sollen. Krisensymptome sind neben den bereits mehrfach thematisierten Wachstums- und Beschäftigungsproblemen, die steigende Staatsverschuldung und die Finanzierungsprobleme bei den Sozialversicherungsträgern und öffentlichen Gebietskörperschaften. Krisenautor\*innen wie Gabriele Metzler argumentieren, dass „der Sozialstaat an seine finanziellen Grenzen gelangt war, seine weitere Expansion sich von selbst verbot“ (Metzler 2003, S. 22). Ein Grund wird in der Wirtschafts- und Währungsunion verortet, die zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern und damit auch der Sozialleistungen geführt hat. Eine zweite häufig benannte Ursache ist der demografische Wandel, der sich in sinkenden Geburtenraten, steigenden Renteneintritten und einem stark rückläufigen Erwerbspotential niederschlägt. Besonders groß sind die Finanzierungsprobleme in den Kommunen und Gemeinden und damit auf der Ebene, auf der Soziale Dienste wesentlich angesiedelt sind. Wirtschaftliche Stagnation und wachsende Arbeitslosigkeit führen nicht nur zu rückläufigen Einnahmen, sondern auch zu einem wachsenden Bedarf an Sozialleistungen und Sozialen Diensten. Das aus Ausgabenzuwächsen und stagnierenden Einnahmen resultierende „doppelte Finanzproblem“ (Bäcker et al. 2010, S. 569) wird dadurch verschärft, dass die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zur Verbesserung der Einnahmesituation im Gegensatz zu Bund und Ländern gering sind (Bäcker et al. 2008, S. 161f)<sup>66</sup>.

(2) Neben der neoliberalistischen Kritik an einer Schwächung der wirtschaftlichen Dynamik aufgrund der Vernachlässigung investiver zugunsten konsumtiver Ausgaben gibt es eine eher

---

<sup>65</sup> Anders als von den frühen Dienstleistungstheoretikern prognostiziert, wachsen nicht die haushaltsbezogenen, sondern vor allem die unternehmensnahen Dienste. Deren Zuwachs resultiert primär nicht aus neuen Diensten, sondern aus einer transaktionskostenbedingten Funktionsausgliederungen von Industrieunternehmen. Entgegen den Annahmen der drei Sektoren Hypothese stehen unternehmensnahe Dienstleistungen somit nicht in substitutiver sondern in komplementärer Beziehung zum sekundären Sektor (Rück 2000, S. 164).

<sup>66</sup> Wie Bäcker u.a. ausführen sind die Kommunen bei der Festlegung der Gemeinschaftssteuern wesentlich von der Bundesgesetzgebung abhängig. Aufgrund der sich verschärfenden Konkurrenz um die Ansiedelung von Unternehmen sinkt zudem der Handlungsspielraum bei den Realsteuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer) (Bäcker et al. 2008, S. 162).

kommunitaristische bzw. aus der konservativen Sozialstaatskritik stammende Argumentationsfigur, die die Bürokratisierung, Zentralisierung und Verrechtlichung sozialer Dienstleistungen problematisiert. So resultiert das wachsende Legitimationsdefizit Sozialer Dienste auch aus Zweifeln an der Problemlösefähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, verbunden mit der Sorge um eine Enteignung und Entmündigung der Bürger. Mit seinen komplizierten Rechtsgrundlagen und seiner Bevormundung erscheint „der Wohlfahrtsstaat als lähmendes Netz, in dem private Initiative zu ersticken droht“ (Sachße 1986, S. 528). Das wachsende Heer an beratenden, betreuenden, behandelnden, heilenden und bildenden Berufen ruft zahlreiche Kritiker auf den Plan. So beispielsweise Peter Gross, der „die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft“ weniger als „soziale Befreiung“ denn als „Sozialherrschaft“ interpretiert, eine Herrschaft, die auf Kosten lebensweltlicher, vorinstitutioneller Ausgleichssysteme gehe und eine Vermachtung und Rationalisierung von Primärgruppenbezügen zur Folge habe (1983). Eigenarbeit, Selbstorganisation und Selbsthilfe würden abgewertet, der alltagspraktische Umgang mit sozialen Risiken und Beeinträchtigungen durch eine „uferlose Ausweitung des Bedürftigkeitsbegriffes“ unterminiert (ebd., S.155). Auch für Chrisoph Sachße stellen helfende Berufe Expertokratien dar, die soziale Kompetenzen einschränken „und drohen, informelle Handlungsbereiche zunehmend auszutrocknen“ (Sachße 1986, S. 533). Was fehle, seien „klare Sollvorgaben und Erfolgskontrollen“ (ebd.). Die Bedeutungszunahme von professionellem Expertenwissen hat aus kommunitaristischer und liberalkonservativer Sicht zu bürokratischen, verrechtlichten und vermachteten Strukturen geführt, die sich durch die Definition immer neuer Bedarfslagen auszeichnen (Butterwegge 1999, S.87ff). Mit Blick auf die Sozialen Dienste sind es die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, an denen sich vornehmlich die Kritik entzündet. So beispielweise in einem Spiegel Artikel von Mitte der 1990er Jahre, der den Verbänden vorwirft „immer neue Betreuungs- und Beratungseinrichtungen für Probleme (zu kreieren), von denen bis dahin niemand wusste – oft nicht einmal die Betroffenen selbst“. Das Problem fehlender Transparenz und Kontrolle wurde bereits mit Verweis auf die autonome Definitionsmacht von Dienstleistungsanbietern (vgl. Kap. 1.2) und die hieraus resultierenden nachfrageinduzierten Kostensteigerungen (vgl. Kap. 2.2) diskutiert. Da der Preis sozialer Dienstleistungen in der Regel nicht aus einem Wechselspiel von Angebot und Nachfrage resultiert – die Dienstleistungen werden kostenlos oder zu Gebühren erbracht, die nicht auf Kostenrechnungen basieren – kann die Effizienz der Kosten, Erträge oder Leistungen schwerlich ermittelt werden. Darüber hinaus lässt sich argumentieren, dass sich Soziale Dienste weniger durch eine Ergebnis- denn durch eine Prozessorientierung auszeichnen, wobei also nicht ein konkretes Produkt, sondern der Verlauf der Pflege, Betreuung, Beratung, Therapie usw. im Mittelpunkt der Angebote steht (Becker 2017, S. 33). Schlussendlich wird das Messproblem dadurch verschärft, dass einige soziale Dienstleistungen ein aktives

Mitwirken des Klienten erfordern und das Gelingen der Koproduktion wesentlich von dessen Leistungsfähigkeit und -bereitschaft abhängig ist (Ortmann et al. 2003, S. 118f).<sup>67</sup> Gleichwohl wächst mit der Ausweitung wohlfahrtstaatlicher Leistungen der Ruf nach mehr Effektivität und Effizienz. Dabei lässt sich die Forderung nach mehr Transparenz sowohl im Kontext der Kritik an einer Verrechtlichung und Bürokratisierung als auch mit Blick auf die Kostgänger-These und das Stigma der Unproduktivität verorten.

3) Die Dienstleistungsgesellschaft Fourastiés ist mit einer sozialen Utopie verwoben, die berufliche Qualifizierung mit gesellschaftlichen Aufstiegsoptionen verbindet. Im Ausbleiben jener Utopie steckt für Karl Georg Zinn der Kern einer „tertiären Krise“, die er schematisch als schlechte Variante des Strukturwandels zur tertiären Zivilisation beschreibt (Zinn 1997, S.98-121). Während Fourastié den Begriff mit Rekurs auf Absatzkrisen von Dienstleistungen verwendet (Fourastié 1954, S. 210), subsummiert Zinn unter tertiärer Krise die Ausbreitung prekärer Beschäftigung und den wirtschaftlichen und sozialen Abstieg zahlreicher Dienstleistungsbeschäftigter. Ein Blick in die Beschäftigungsstatistik zeigt, dass die Masse des Dienstleistungswachstums auf Niedriglohnjobs entfällt. Der expandierende Dienstleistungssektor „ist zum Experimentierfeld für prekäre Arbeit geworden“ (Bosch und Weinkopf 2011, S. 439). Internationaler Vorreiter ist die USA, von Fourastié noch im positiven Sinne als Schrittmacher der tertiären Zivilisation bezeichnet (Zinn 1997, S.114f). Diese Entwicklung trifft auch und gerade auf soziale Dienstleistungen zu. Verschiebt man den Fokus von der quantitativen auf die qualitative Dimension des Wachstums, so zeigt sich, dass innerhalb der Sozialen Dienste viele Teilzeitstellen sowie zahlreiche befristete, flexible, niedrig entlohnte und von Arbeitsverdichtung gekennzeichnete Beschäftigungsverhältnisse geschaffen worden sind. Seit den 1990er Jahren hat sich der Prekarisierungstrend aufgrund der tiefgreifenden Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen verschärft. Doch bereits zuvor gehörten die Beschäftigten im Bereich sozialer Dienstleistungen mehrheitlich zu den Verlierern des Strukturwandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Die von Fourastié, Bell und anderen Klassikern prognostizierten Qualifizierungs- und Aufstiegsoptionen können nur von einem kleinen Teil der Beschäftigten realisiert werden. Mit Blick auf die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors diagnostizieren Berger und Offe bereits zu Beginn der 1980er Jahre das Professionalisierung und Dequalifizierung einander nicht ausschließen, sondern Hand in Hand gehen (Berger und Offe 1980, S. 68). Die Gleichzeitigkeit von Auf- und Abwertungsdynamiken – in der Synthese als Polarisierungstrend bezeichnet – lässt sich nicht nur innerhalb der Dienstleistungsbranche, sondern auch mit Blick auf die Unterschiede zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor beobachten. Mit Rekurs auf die empirischen

---

<sup>67</sup> Das Messproblem spiegelt sich nicht zuletzt in der amtlichen Statistik wider: Weil der Outcome sozialer Dienste unbestimmt bleibt, wird die Leistungsfähigkeit bzw. die erzielte Wertschöpfung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung über eine quantitative Inputmessung, d.h. über die Höhe der Löhne und Gehälter bestimmt.

Arbeiten von Daniel Oesch verweisen Frederike Baal und Philipp Staab auf die „Zweiköpfigkeit der »working class«: Männliche Arbeiter mit Routineaufgaben in den Industriezweigen auf der einen, weibliche »low-skilled service workers« auf der anderen Seite“ (Bahl und Staab 2010, S. 72). Aus Sicht von Baal und Staab bestehen die Klassenstrukturen in der Dienstleistungsgesellschaft fort. Mit Blick auf verschiedene vertikale und horizontale Spaltungslinien identifizieren sie die Ausbreitung eines hoch flexiblen, rechtlich kaum abgesicherten und überwiegend weiblichen Dienstleistungsproletariats. Aus neoliberaler Sicht erscheinen derartige Polarisierungsdynamiken folgerichtig und notwendig. Die mit dem klassischen Instrumentarium der Volkswirtschaft bemessene geringe Produktivität sozialer Dienstleistungen dient als Argument für deren geringe Entlohnung. Da die gesellschaftlichen Kosten sozialer Dienstleistungen steigen, müssen die Löhne – so eine weitverbreitete politische Schlussfolgerung – möglichst niedrig gehalten werden. Linke und Gewerkschaftler hingegen sehen in der Ausbreitung prekärer Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen die Manifestation neuer gesellschaftlicher Spaltungslinien. Für Steffen Lehndorff befindet sich Deutschland „auf dem Holzweg in die Dienstleistungsgesellschaft“, was zu einem Teufelskreis aus schlechten Arbeitsbedingungen, Fachkräfteengpässen und sinkender Qualität der Leistungen führe (Lehndorff 2002). Auch Zinn und Reuter sprechen von einem Irrweg bzw. einer „low road“ und verweisen auf das Beispiel der skandinavischen Länder, das zeige, dass mit staatlicher Einflussnahme ein Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung und gut entlohnte, qualitativ hochwertige Arbeitsplätze vereinbar sind (Reuter und Zinn 2011, S.465f).

Die hier skizzierten Konfliktlinien verdeutlichen, wie Soziale Dienste parallel zum eingangs dargestellten Bedeutungszuwachs unter Legitimationsdruck geraten<sup>68</sup>. Seit jeher ist Sozialpolitik ein konfliktreiches Politikfeld, das System sozialer Sicherung und sozialer Dienstleistungen von Beginn an umstritten. Vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrisen und Finanzierungsdefiziten beginnt der in Deutschland etablierte sozialpolitische Grundkonsens – symbolisiert in der Leitformel der sozialen Marktwirtschaft und getragen durch eine sozialpolitische Koalition aus großen Volksparteien, Wohlfahrtsverbänden, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften – zu bröckeln. Das Ordnungsmodell des Wohlfahrtskorporatismus gerät unter Druck und ist von substantiellen Entgrenzungs- und Erosionserscheinungen bedroht (Heinze und Schneiders 2014). Dem regulierungsintensiven deutschen Sozialstaat wird das Label eines Kostgängers und eines negativen Standortfaktors im internationalen Wettbewerb angeheftet. Aus neoliberaler Sicht bremsen die Rationalisierungsresistenz und die geringe Produktivität Sozialer Dienste die wirtschaftliche

---

<sup>68</sup> Eine weitere, bislang nicht benannte, Konfliktlinie stellt die feministische Kritik an der Orientierung des Sozialstaates am Industriearbeiter und die mit der Ausweitung des Wohlfahrtsstaates einhergehende Benachteiligung der Frauen dar (Butterwegge 1999, S.90). Die Debatten um die elementare Bedeutung von Reproduktionsarbeit und die Notwendigkeit einer Aufwertung von Sorgearbeit werden im nächsten Kapitel aufgegriffen.

Dynamik aus. „Die klassische Transfersozialpolitik steht“, so Frank Nullmeier, „unter dem Globalverdacht der Unproduktivität“ (Nullmeier 2004, S. 496). Vor diesem Hintergrund dienen die steigenden Kosten sozialer Dienstleistungen als Legitimation für niedrige Löhne und prekäre Beschäftigungsbedingungen – eine Entwicklung, die wiederum seitens der Linken und der Gewerkschaften heftig kritisiert wird. Hinzu gesellt sich die Kritik an bürokratischen, zentralistischen und verknöcherten wohlfahrtstaatlichen Strukturen, die nicht zuletzt eine europäische Dimension hat bzw. auf sozialpolitische Veränderungsprozesse in ganz Europa verweist. So insistiert auch die Europäische Kommission darauf, „die deutsche Sondersituation mit privilegierten Wohlfahrtsverbänden zu beenden, oder zumindest aber wettbewerbskonformer zu gestalten, und somit deren Dominanz zu relativieren“ (Schroeder 2017, S. 105). Mit Hilfe der privaten Medien wird die Sozialstaatskritik öffentlichkeitswirksam verbreitet. Bei Christoph Butterwegge ist nachzulesen, wie das Bild des zu teuren, zu unflexiblen und bevormundenden Sozialstaates auch durch Massenmedien gestützt und transportiert wird (Butterwegge 2006, S. 94-109). Er zeigt unter anderem anhand von Medienkampagnen zum Sozialhilfemissbrauch auf, wie die populäre Kritik am Sozialstaat mit Vereinfachungen und unausgewogener Berichterstattung zu dessen Anerkennungsdefizit beiträgt. Spektakuläre Einzelfälle werden generalisiert und Metaphern wie „soziale Hängematte“, Sozialkriminalität“ oder „Sozialschmarotzer“ durch häufige Wiederholung im öffentlichen Diskurs verankert. Auch die demografischen Entwicklungsperspektiven werden medial dramatisiert und als Rechtfertigung für Leistungsreduzierungen und (Teil-)Privatisierungen auf der Beitragsseite benannt (ebd. S.105f). Anhand zahlreicher Zeitungsartikel und Interviewpassagen macht Butterwegge deutlich, wie in den 1990er Jahren die Globalisierung zum Teil als alternativlose Urgewalt dargestellt und der Sozialstaat als unbezahlbarer Problemfall diskreditiert wird. Im Zentrum der Debatte stehen Motive der (neo-)liberalen Sozialstaatskritik wie abnehmender Leistungswille, Leistungsmissbrauch und Ausbreitung einer Versorgungsmentalität. Deregulierung, Flexibilisierung und Lohnungleichheiten werden als naturgegebene Bedingungen akklamiert und als Inhalt politischer Gestaltung ausgeklammert (Galuske 2002, S. 208). Auf diese Weise tragen auch Medienkampagnen dazu bei, den Boden für einen Umbau des Wohlfahrtsstaates zu bereiten und die institutionellen und organisationalen Rahmenbedingungen Sozialer Dienste zu verändern.

### **3.2 Abwertung und In-Wertsetzung von Sorgearbeit**

Die Forschung zur gesellschaftlichen Organisation von Sorgearbeit ist stark in der Geschlechter-, Familien-, Migrations- und Wohlfahrtsstaatsforschung sowie der feministischen Sozialphilosophie verwurzelt (Aulenbacher et al. 2018, S. 747). Sie ist ein wichtiger theoretischer Referenzrahmen zum Verständnis der Entwicklungsdynamiken Sozialer

Dienste, weil sie – anders als beispielsweise das integrative Konzept von Interaktionsarbeit (Dunkel und Wehrich 2012; Böhle und Glaser 2006) – das Verhältnis von Ökonomie und Sorgearbeit unter Herrschaftsaspekten beleuchtet und auf die zugrundeliegenden Mechanismen von Auf- und Abwertungsprozessen verweist. Die Wurzeln der Debatten um Sorgearbeit reichen in die 1970er und 1980er Jahre und liegen im Feminismus der neuen Frauenbewegung begründet. Die Theoretiker\*innen der zweiten Frauenbewegung setzten sich intensiv mit der ökonomischen Bedeutung unbezahlter Arbeit und im Kontext dessen mit der Eigenlogik personenbezogener Dienstleistungen auseinander. Die sogenannte Hausarbeitsdebatte thematisiert die Unsichtbarkeit von Haus- und Beziehungsarbeit<sup>69</sup> und nimmt deren Entwertung und Ausbeutung in kapitalistischen Gesellschaften in den Blick. Im Zentrum stehen werttheoretische Fragen hinsichtlich der Produktivität von Hausarbeit sowie der doppelten Ausbeutung von Frauen, einerseits durch das Kapital und andererseits durch ihre Ehemänner. Frühe Autor\*innen wie Maria Dalla-Costa und Selma James definieren Hausfrauenarbeit als „die andere Hälfte der kapitalistischen Ausbeutung, die andere Quelle von Mehrarbeit“ und verweisen auf die enge Verknüpfung von Warenproduktion und Subsistenzarbeit<sup>70</sup> (Dalla Costa und James 1973, S. 14). Hieran anknüpfend entwickelt eine Arbeitsgruppe Bielefelder Entwicklungssoziolog\*innen einen Ansatz, der die Fragen nach der zentralen Funktion der Subsistenzproduktion für die kapitalistische Akkumulation mit den Ausbeutungsverhältnissen in der Dritten-Welt und später auch mit der Ökologiefrage verknüpft (Baier 2010, S.75f). So lautet eine zentrale Grundthese des Bielefelder Ansatzes, dass weder das Verhältnis zwischen Waren- und Subsistenzproduktion geschlechtsneutral ist, noch jenes zwischen Natur und Gesellschaft oder das zwischen Erster und Dritter Welt (Bennholdt-Thomsen 1981) (Werlhof 1983).

Sowohl die Hausfrauendebatte als auch der Bielefelder Subsistenzansatz setzen sich im Kern mit unbezahlter Reproduktionsarbeit auseinander. Die internationale Care-Forschung erweitert diese Perspektive um bezahlte Sorgearbeiten und nimmt neue Schwerpunktsetzungen vor (Aulenbacher et al. 2014); ausführlich bei Haubner 2017, S. 100). War die feministische Gesellschaftstheorie in den 1970er und 1980er Jahren noch stark von einer Kritik am Marxschen Werk geprägt<sup>71</sup>, so ist der Care-Diskurs deutlich vielfältiger und umfasst Analysen zu globalen Sorgeketten (Hochschild 2001) ebenso wie Studien zur

---

<sup>69</sup> Unsichtbar sind die unbezahlt erbrachten Leistungen nicht zuletzt in ökonomischer Hinsicht. Schätzungen beziffern ihren fiktiven Beitrag zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf etwa ein Drittel des Sozialprodukts moderner Industriegesellschaften. Lewenhak (1992).

<sup>70</sup> Subsistenzarbeit kann als die „Herstellung und Erhaltung der unmittelbaren Lebensmittel und des Lebens“ definiert werden. Bennholdt-Thomsen und Mies (1997, S. 15). Es handelt sich „um unbezahlte Arbeitszeit, die in den Verwertungsprozess“ einfließt und somit „Mehrarbeit“ darstellt Bennholdt-Thomsen (1981, S. 35); Mies (1983, S. 116).

<sup>71</sup> Die Kritik zielt auf die geringe Bedeutung von Hausarbeit und der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung. Zentrale Kontroversen entzündeten sich, so Tine Haubner, „maßgeblich am theoretischen Status zentraler Kategorien (wie Arbeit, Ausbeutung, Mehrwert), der Methodologie (und hier Werttheorie, Darstellungsform und Abstraktionsniveaus) und Werkgeschichte“ Haubner (2017, S. 83).

Intersektionalität<sup>72</sup>. Untersucht werden sowohl innergesellschaftliche Sorgegefälle bezogen auf Geschlecht, Schicht und Ethnizität als auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen länderspezifischen Sorge- bzw. Careregimen<sup>73</sup>. An die Stelle der engen Rückbindung an marxistische Theorien und der Fokussierung auf den werttheoretischen Kontext von Sorgearbeiten treten konkrete Arbeitsanforderungen, -inhalte und -belastungen von Care-Work (Winker 2015, S. 22f; Aulenbacher et al. 2014). Diese Perspektivverschiebung bzw. -erweiterung gründet wesentlich in gesellschaftlichen Entwicklungstrends, die als Sorge- oder Care-Krise (Benería 2010, Jürgens 2010), Krise der Care-Ökonomie (Madörin 2006) oder soziale Reproduktionskrise (Winker 2011) thematisiert werden. „Ob Lücke, Defizit oder Krise, immer geht es darum, dass zu wenig bezahlte oder unbezahlte Sorgearbeit geleistet wird“ (Knobloch 2013, S. 24) - kurz, dass die Nachfrage das Angebot übersteigt. Eine zentrale Ursache der Care-Krise ist die wachsende Nachfrage an Sorgeleistungen vor dem Hintergrund sich wandelnder Arbeits- und Lebenswelten. Wie bereits ausführlich mit Blick auf den Bedeutungszuwachs Sozialer Dienste diskutiert, sind unter anderem die demografische Entwicklung, steigende Frauenerwerbsquoten und ein Zuwachs an Armuts- und Teilhabersiken relevante Teilaspekte dieser Entwicklung (vgl. Kap. 1.3). Während die Sorgeerfordernisse steigen, sind ehemals etablierte Formen der Bearbeitung hinfällig, einerseits da sich der Sozialstaat zurückgezogen hat und andererseits, weil das male breadwinner-Modell erodiert (Aulenbacher et al. 2014, S. 216). Kerstin Jürgens argumentiert, dass sich mit der Erwerbsarbeit, dem Sozialstaat und der Familie alle drei Säulen des Reproduktionsmodells im Wandel befinden, was zu einem Verlust kollektiver Absicherungen und einer Krise des Reproduktionsmodells führe (Jürgens 2010, S. 561). Auch Brigitte Aulenbacher beschreibt den Wandel als neoliberalen Umbau der Trias Beschäftigungssystem, Lebensformen und Sozialstaat und verweist auf die neuen Konditionen der Realisierung von Selbst- und Fürsorge (Aulenbacher 2013). Der neoliberale Umbau des Wohlfahrtsstaates und die Kommodifizierung von Sorgearbeit werden innerhalb der Care-Debatte als ein zentraler Grund für die „wachsende Kluft zwischen den tatsächlichen Erfordernissen im Care-Bereich und den Ressourcen, die die Gesellschaft dafür verfügbar macht“ (Baumann und Ringger 2013, S. 154f) benannt. Kritisiert wird ein „regressives Careregime“, dass nicht auf gut ausgebauten öffentlichen Care-Diensten, sondern auf privaten Lösungen, Care-Migrant\*innen<sup>74</sup> und schlecht regulierten Marktangeboten mit prekär bezahlter Care-Arbeit basiere (ebd., S. 155ff).

---

<sup>72</sup> Die Intersektionalitätsforschung untersucht Wechselwirkungen und Interdependenzen von Ungleichheiten und gesellschaftlichen Differenzierungen wie beispielsweise Klasse, Geschlecht, Ethnie, sexuelle Orientierungen oder Alter. Aulenbacher und Riegraf (2012)

<sup>73</sup> Mit Brigitte Aulenbacher, Maria Dammayr und Fabienne Décieux gesprochen, bilden Sorgeregime ab, „wie Sorgearbeit funktions- und arbeitsteilig organisiert, materiell und symbolisch ausgestaltet und reguliert wird.“ Aulenbacher et al. (2014a, S. 213)

<sup>74</sup> Care-Migrant\*innen, vornehmlich aus wirtschaftlich ärmeren Ländern in Mittel- und Osteuropa, arbeiten in Privathaushalten von pflege- und hilfebedürftigen Personen, häufig in sogenannten Live-in-Arrangements. Zumeist

Viele Care-Forscher\*innen interpretieren diese Entwicklung als eine In-Wert-Setzung des Sorgens, bei der Sorgearbeit so organisiert wird, dass sie primär ökonomischen Zielsetzungen folgt. Vermeintlich unproduktive Bereiche, wie beispielsweise die Sorgearbeit innerhalb der Familie, bleiben indes abgewertet (Aulenbacher et al. 2014). Aulenbacher, Dammayr und Décieux bilanzieren, dass Sorgebelange entweder vernachlässigt werden „oder die Sorge für sich und andere wird in Wert gesetzt und damit vorrangig anderen Orientierungen als derjenigen ihrer Lebensdienlichkeit unterworfen“ (ebd. S.212). Die Autor\*innen kennzeichnen die In-Wert-Setzung durch Privatisierungs- und Deregulierungsprozesse als ein Resultat der Unfähigkeit des Kapitalismus, sich aus sich selbst heraus zu reproduzieren.

Als wichtiger analytischer Referenzrahmen dient ihnen - wie auch anderen Care-Forscher\*innen - das Landnahmekonzept von Klaus Dörre (2012). Dieser beschreibt die kapitalistische Entwicklung „als Abfolge von Landnahmen nichtkapitalistischen Terrains“ (ebd., S.36) und weist ökonomischen Krisen eine integrale Funktion für die Dynamik und Stabilität des kapitalistischen Systems zu. Im Kern beschreibt der Begriff der Landnahme eine Verschiebung der Grenzen zwischen kommodifizierten und nicht-kommodifizierten Tätigkeitsbereichen, was mit Blick auf Sorgetätigkeiten bedeutet, die Grenzen zwischen Versorgung und Wertschöpfung neu zu ziehen. Es ist die krisenvermittelte Einverleibung eines nichtkapitalistischen Außen, die entscheidend zur Stabilisierung eines Kapitalismus beiträgt, der dieses Außen stetig neu produzieren muss. Die dominanten Akteure dieser Okkupationsbewegung sind auf der Meso- und Makroebene kapitalistische Unternehmen und die Politik, wobei Staaten bevorzugt als „Agenten von Marktöffnungspolitikern“, aber auch als „Vorreiter von De-Kommodifizierungsschüben“ agieren (Dörre 2012). Im Unterschied zu den frühen Theoretiker\*innen und auch vielen anderen Rezipient\*innen des Landnahmebegriffes analysiert Klaus Dörre einen krisenhaften Prozess aus Landnahmen und Landpreisgaben und wendet ihn auf unterschiedliche gesellschaftliche Felder, Produktionsweisen, soziale Gruppen und Milieus an<sup>75</sup>. Als übergreifende Entwicklung und Zeitdiagnose benennt er einen finanzkapitalistischen Landnahmezyklus, der auf die abschwächende Dynamik des fordistischen Kapitalismus antwortet. Während Landnahmen der ersten Ordnung dem von Marx und Luxemburg geschilderten Muster der ursprünglichen Akkumulation folgen – also mittels Enteignung und Disziplinierung ein nichtkapitalistisches Außen okkupiert wird – zeichnet sich dieser neue Zyklus durch die Landnahme von marktbegrenzenden und

---

erfolgt dies in Form einer 24-Stunden-Betreuung, was mit Ausbeutungsverhältnissen wie einem (zeitlich) uneingeschränkten Zugriff auf die Arbeitsvermögen einhergeht. In den Herkunftsländern selbst entstehen in der Folge teils dramatische Versorgungslücken Haubner (2017).

<sup>75</sup> Klaus Dörre greift den ideengeschichtlich breit verankerten (zunächst bei Marx, Luxemburg und Arendt später im industriesoziologischen Kontext von Burkhard Lutz sowie prominent von dem Sozialgeografen David Harvey verwendeten) Landnahmebegriff auf und entwickelt diesen weiter. So ist Landnahme hier nicht länger auf eine bestimmte Epoche oder einen gesellschaftlichen Teilbereich beschränkt und kann zudem innerhalb kapitalistischer Gesellschaften aktiv hergestellt werden.

wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, kollektiven Vertragsbeziehungen und sozialen Gruppen aus. In der Folge bezeichnen Dörre und Haubner diese Landnahme zweiter Ordnung auch als eine Landnahme des Sozialen (2012, S. 75)<sup>76</sup>. Hierbei handelt es sich um einen umkämpften Prozess, den die Autor\*innen in Anlehnung an Boltanski und Chiapello (2003) als einen Prozess gesellschaftlicher Bewährungsproben beschreiben (Dörre und Haubner 2012). Den neuen hegemonialen Geist verorten sie in der sozialen Verallgemeinerung eines Wettbewerbes, der permanent Gewinner und Verlierer produziert. Eine weitere – für das Verständnis der Inwertsetzung von Sorgearbeit zentrale – Unterscheidung betrifft die zwischen inneren und äußeren Märkten, konzipiert als zwei gegensätzliche Vergesellschaftungsweisen auf denen jede kapitalistische Landnahme basiert. Innere Märkte sind auf äußere Märkte, definiert als noch nicht kommodifizierte Milieus, Gruppen, Tätigkeiten, Regionen und Lebensweisen, angewiesen (Dörre und Haubner 2012, S. 67). Diese funktionale Abhängigkeit führt dazu, dass „ohne – überwiegend weibliche – Reproduktions-, Sorge- und Pflegearbeit, ohne den Zustrom überschüssiger Arbeitskraft aus der (Semi-)Peripherie und ohne die Gratis-Nutzung natürlicher Ressourcen (...) erweiterte Reproduktion letztendlich nicht stattfinden“ kann (Dörre 2012). Zugleich fungiert Sorgearbeit als Objekt für immer neue Kommodifizierungsschübe und wird auf diese Weise „absorbiert, aufgesogen, aufgezehrt“ (ebd.).

Die feministische Ökonomiekritik und die Care-Work-Forschung bieten das notwendige theoretische Handwerkszeug, um sich dem Legitimationsdefizit Sozialer Dienste aus kapitalismuskritischer Perspektive und unter dem Blickwinkel von Macht- und Herrschaftsinteressen zu nähern. Eine zentrale Rolle spielt die Inwertsetzung von Sorgetätigkeiten wie beispielhaft am theoretischen Konzept der Landnahme des Sozialen diskutiert. Andere Konzepte der feministischen Theoriebildung verwenden Begriffe wie Externalisierung (Biesecker und Winterfeld 2014), Exterritorialisierung (Klinger 2014) oder Wert-Abspaltung (Scholz 1999), um in ähnlicher Weise „gesellschaftliche Diskriminierungs-, Ausschluss- und Abwertungsprozesse und deren Funktion für die Aneignung von Sorgearbeiten“ aufzuzeigen (Haubner 2017, S. 103). In allen Fällen geht es um die Beschreibung der Auslagerung, Abspaltung und Abwertung von Sorgearbeit sowie um deren Abgrenzung zu Wertschöpfung und Produktivität mit dem Ziel, diese gratis oder zumindest kostengünstig zu nutzen. Wie Tine Haubner treffend zusammenfasst, weisen alle drei Begriffe „erstens auf die essenzielle Bedeutung von Sorgearbeit für die kapitalistische Akkumulation“ hin, thematisieren „zweitens die Abwertung und Invisibilisierung von Sorgearbeiten“ und denken „drittens die Aneignung und damit die Ausbeutung dieser abgewerteten Tätigkeiten“ mit (ebd., S.106). Gemeinsam ist den Krisendiagnosen, dass Sorgearbeit, definiert als

---

<sup>76</sup> Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist, dass es sich hierbei um Territorien und Institutionen handelt, die bereits Objekt einer Landnahme waren (Dörre 2012b, S, 680).

Fundament der Gesellschaft, bedroht ist. Sorgeerfordernisse werden, wie Brigitte Aulenbacher formuliert, „geschlechts- und ethnizitätsbasiert personalisiert und ‘privatisiert’ statt gesamtgesellschaftlich bearbeitet“ (Aulenbacher et al. 2014, S. 220). Und auch wenn sie zum Beruf gemacht werden, so die Argumentation, leiden die überwiegend weiblichen Beschäftigten unter schlechten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, fehlender Anerkennung und defizitären Teilhaberechten, weil historisch dominante Prozesse der Abwertung fort- und nachwirken. Tine Haubner sieht die Reproduktionsarbeit und die darin Tätigen „in eine äußerst wirkmächtige Wertehierarchie eingebettet, die das Ausbeutungsverhältnis als ein besonderes charakterisiert“ (Haubner 2013). So gelten sorgende und soziale Tätigkeiten als »Frauenarbeit« oder »Jedermannsarbeit« und werden auch im Zuge ihrer professionellen Erbringung „an Arbeitsvollzüge aus dem unentgeltlichen Bereich der Hausarbeit zurückgebunden“, wobei „die darin erforderlichen Kompetenzen wie Fürsorglichkeit, Einfühlungsvermögen, Zuwendung, Uneigennützigkeit, etc. mit spezifisch weiblichen Eigenschaften assoziiert sind“ (Prausa 2017, S. 13). Gelabelt als weibliche Tätigkeiten, die nur begrenzt auf erlernten Kompetenzen basieren, erfahren professionelle Sorgearbeiten „eine mehrfache, systematische Degradierung“ (Bücker 2020, S. 4).

Mit der Care-Work-Forschung lässt sich argumentieren, dass die Entwicklungsdynamik Sozialer Dienste ein Spiegelbild gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und Wertvorstellungen ist. Folgerichtig ist auch die Inwertsetzung von Sorgearbeit das Ergebnis politisch-gesellschaftlicher Auseinandersetzung. Diese finden nicht nur auf betrieblicher und gewerkschaftlicher Ebene, sondern vor allem auch parlamentarisch und medial statt. Wie Aulenbacher, Dammayr und Décieux beschreiben, fließen über die Politiken, Diskurse und Praktiken in den Institutionen und Organisationen „grundlegende gesellschaftliche Vorstellungen von Egalität, Solidarität, Gerechtigkeit, Freiheit, Autonomie, ökonomische und sozialstrukturelle Entwicklungen in die sorgerelevanten Regulative ein, was die Sorgeregime insgesamt wie die Sorgearbeit in den Sektoren prägt“ (2014, S.215). Wie Care-Work „kommodifiziert oder dekommodifiziert, familialisiert oder defamilialisiert wird“ (ebd.), steht entsprechend in einem engen Zusammenhang mit wohlfahrtsstaatlichen Modellen und Praktiken<sup>77</sup>. Europäische Ländervergleiche zu Care-Politiken und Care-Arbeitsmärkten betonen in diesem Zusammenhang häufig die Fortschrittlichkeit skandinavischer Länder und sozialdemokratischer Sozialstaatsmodelle, insbesondere mit Blick auf die Pflege (Theobald 2008; Heintze 2015). Mit Blick auf Deutschland ist der Diskurs über den Wohlfahrtsstaat und die Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen hingegen fast ausschließlich von Krisendiagnosen geprägt, in der feministischen Care-Forschung und der Arbeitssoziologie,

---

<sup>77</sup> Eine häufig verwendete Typisierung geht auf Esping-Andersen zurück, der zwischen konservativ-korporatistischen, liberalen und sozialdemokratischen Sozialstaatsmodellen unterscheidet (1990). Eine aus genderpolitischer Sicht abgewandelte Typologie ist nachzulesen bei Pfau-Effinger (2000).

aber auch darüber hinaus. Die Krise ist mit Blick auf bezahlte und unbezahlte Sorgearbeit gleichsam der zeitdiagnostische Normalfall, wie im nachfolgenden Kapitel zusammenfassend argumentiert wird.

### **3.3 Zwischenfazit: Krise als zeitdiagnostischer Normalfall**

Zeitdiagnosen wie Sorgekrise (Aulenbacher et al. 2014), Krise der sozialen Reproduktion (Winker 2015), Krise der Care-Ökonomie (Madörin 2006) und Reproduktionskrise (vgl. Jürgens 2010) erzählen die Entwicklung sozialer Dienstleistungen als Geschichte der Ausbeutung, Aneignung und Abwertung. Gemeinsam ist den Diagnosen eine Denkfigur, die Sorgearbeit mit kapitalistischen Verhältnissen und wohlfahrtsstaatlichen Praktiken verknüpft, vor allem aber auf die Bedeutung hierarchischer Geschlechter- und Ethnizitätsverhältnisse und deren zentrale Funktion für die Inwertsetzung und Abwertung von Care-Arbeit verweist. Aber auch jenseits der feministischen Care-Work-Forschung ist die Krisenmetaphorik ein fester Bestandteil, wenn es um die Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen geht. In der Sozialpolitikforschung ist die Krise des deutschen Wohlfahrtsstaates ein immer wiederkehrendes Thema - auch wenn die Hochkonjunktur der Debatten zum Um- und Abbau bereits einige Jahre zurückliegen (Dahme 2008). Ähnliches gilt für den Abgesang auf die Dienstleistungsgesellschaft und den Weg „von der tertiären Zivilisation in die tertiäre Krise“ (Zinn 1997). Die Chancenrhetorik der Klassiker der Dienstleistungstheorie gilt vielen Forscher\*innen als überholt, seit makroökonomische Stagnationseffekte, steigende Sozialausgaben und Produktivitätsdefizite den öffentlichen Diskurs prägen<sup>78</sup>. In der Sozialarbeitswissenschaft finden seit der Jahrtausendwende Positionsbestimmungen statt, die vom Ende des „sozialpädagogischen Jahrhunderts“ aus gedacht werden (Bütow u.a. 2008) und die um die Folgen von Ökonomisierungsprozessen und staatlicher Aktivierungspolitik kreisen (Montz 2008; Müller et al. 2016); (Buestrich und Wohlfahrt 2008b). Innerhalb der Arbeitssoziologie wiederum werden die Care-Work-Debatten mittlerweile breit rezipiert und mit Forschungsarbeiten zu Prekarität und Prekarisierung (Castel 2000, Lehdorff 2002, Dörre 2006) zusammengedacht. Einige Autor\*innen verknüpfen die Prekarisierungsdiagnosen mit klassentheoretischen Annahmen, darunter die bereits benannten Frederike Baal und Philipp Staab, die ein hoch flexibles und rechtlich kaum abgesichertes Dienstleistungsproletariat identifizieren (Baal und Staab 2010, vgl. Kap. 3.1).

---

<sup>78</sup> Beispielsweise argumentieren Monika Burmester und Norbert Wohlfahrt, dass sich die „Ende der 1960er Jahre mit dem Ausbau der sozialpolitischen Dienstleistungsstrategie verbundenen Hoffnungen auf den Ausbau eines staatlich finanzierten sozialen Dienstleistungssektors zur Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze und zur Ankurbelung des Konsums“ nicht realisiert haben, „da soziale Dienstleistungen in immer stärkerem Maße nur noch als Kostenfaktor betrachtet werden“. Burmester und Wohlfahrt (2018).

Der kurze Überblick verdeutlicht, dass sich das Legitimationsdefizit der Wohlfahrtsverbände und Sozialen Dienste aus vielen Quellen speist: Das Spektrum reicht von der neoliberalen Kritik am Produktivitätsdefizit und der Schwächung wirtschaftlicher Dynamik bis zur Kritik von Linken, Gewerkschaftler\*innen und Feminist\*innen, die vor allem die prekären Entlohnungs- und Beschäftigungsbedingungen bezahlter Sorgearbeiten kritisieren und auf die Reproduktion von Klassen- und Geschlechterunterschiede verweisen. Innerhalb der Arbeitssoziologie werden Kommodifizierungs- und Prekarisierungsaspekt stark betont, wobei der einleitend diskutierte Bedeutungszuwachs Sozialer Dienste allenfalls im Kontext der Ausweitung eines transferfinanzierten und weiblich geprägten Niedriglohnsektors thematisiert wird. Bezahlte Sorgetätigkeiten sind „geprägt durch geringe Bezahlung, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, ungünstige Arbeitszeiten, geringe gesellschaftliche Anerkennung, hohe Arbeitsfluktuation, Personalknappheit, hohe psychische und physische Belastungen, Nachwuchs- und Fachkräftemangel“ bilanziert Thomas Gerlinger den Grundtenor aktueller Debatten (Gerlinger 2019). Die weiteren Ausführungen knüpfen an diesen Tenor an, hinterfragen aber dessen Aktualität und Ausprägung. Wie nachfolgend näher erläutert, gibt es Hinweise darauf, dass sich die Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen nicht ausschließlich als eine Geschichte der Prekarisierung, Ausbeutung, Aneignung und Abwertung erzählen lässt und es in sozialwissenschaftlichen Debatten möglicherweise eine Überbetonung des Krisencharakters und der Kommodifizierungs- und Prekarisierungsaspekte gibt. Anlass zu einer aktuellen empirischen Bestandsaufnahme bietet insbesondere die veränderte Arbeitsmarktlage und die wachsenden Fachkräfteengpässe im Sozial- und Gesundheitssektor. Aber auch Professionalisierungstrends wie sie im Bereich der frühkindlichen Bildung stattfinden sowie die politische und mediale Aufmerksamkeit für die Systemrelevanz von Sorgearbeiten im Zuge der Corona-Pandemie sind Entwicklungen, die möglicherweise dazu beitragen, dass einleitend skizzierte Legitimationsdefizit zu verringern und Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu verbessern.

## **4 Soziale Dienstleistungen im Wandel. Neue Entwicklungstrends und Forschungsbedarfe**

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, verläuft die Entwicklungsdynamik Sozialer Dienste im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Kostenfaktor, „zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation“ (Gottschall 2000). Als „Wachstumsbranche zwischen Abwertung, Inwertsetzung und Aufwertungsbemühungen“ (Evans und Kerber-Clasen 2017, S. 181) ist die zukünftige Entwicklung der Sozialwirtschaft in besonderem Maße abhängig von gesellschaftlichen Wertzuschreibungen und politischen Kräfteverhältnissen. Nachfolgend werden drei Entwicklungsdynamiken benannt, von denen angenommen wird, dass sie das Legitimitätsdefizit sozialer Dienstleistungen verringern könnten und dementsprechend zu einer Aufwertung beruflicher Sorgearbeit beitragen. Anknüpfend eine kurze Darstellung dieser Entwicklungstrends erfolgt eine Konkretisierung der Forschungsfragen.

### **4.1 Systemrelevanz in Zeiten der Corona-Pandemie: Gelegenheitsfenster für eine Aufwertung Sozialer Dienste?**

Mit Wucht hat die Corona-Pandemie das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben weltweit verändert. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung werden alte Debatten neu geführt. Im Kern geht es um die Frage, wie wir zukünftig arbeiten und leben wollen, um den Wert menschlicher Arbeitskraft und insbesondere auch um die Bedeutung von unbezahlter und bezahlter Sorgearbeit. Seit Beginn der Coronakrise werden diese Debatten nicht nur unter Wissenschaftler\*innen, sondern auch in der Politik, den Medien und in der breiten Öffentlichkeit verstärkt geführt. In der Pandemie sind viele Initiativen entstanden, die sich für eine Neuorganisation und -bewertung von bezahlter und unbezahlter Care-Arbeit einsetzen, darunter zum Beispiel ein „Manifest zur Zukunft der Arbeit“<sup>79</sup>, das „Equal Care Manifest“<sup>80</sup> und die Positionspapiere des Deutschen Frauenrats und der Initiative „Care.Macht.Mehr“<sup>81</sup>. Bestehende Ungleichheitseffekte und Diskriminierungsstrukturen innerhalb der Care-Arbeit werden zum Gegenstand öffentlicher Diskurse und führen zu Solidaritätsbekundungen ungeahnten Ausmaßes. Gerade im ersten Lockdown im Frühjahr 2020 applaudieren viele Menschen für Kranken- und Pflegekräfte, darunter auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestags.

---

<sup>79</sup> In diesem Manifest plädieren mehr als 3000 Wissenschaftler\*innen für ein Weniger an Markt und eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben. Der von Nancy Fraser, Thomas Piketty, Saskia Sassen, Axel Honneth, Chantal Mouffe und zahlreichen anderen namhaften Intellektuellen unterzeichnete Beitrag fordert unter den Eindrücken der Pandemieerfahrungen dazu auf, Arbeit zu demokratisieren, zu dekommodifizieren und nachhaltiger zu gestalten. Gerade am Beispiel der systemrelevanten Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zeige sich, wie Ökonomisierungsbestrebungen, niedrige Entlohnung und prekäre Arbeitsbedingungen Hand in Hand gehen. Das Dokument ist online abrufbar unter: <https://democratizingwork.org/>

<sup>80</sup> Abrufbar unter: <https://equalcareday.de/manifest>

<sup>81</sup> Abrufbar unter: <https://care-macht-mehr.com>

Zweifelsohne hat die Pandemie deutlich gemacht, wie wichtig und vor allem auch wie systemrelevant<sup>82</sup> die Arbeit der Beschäftigten in Krankenhäusern, in der Altenpflege, in Kindertagesstätten und in anderen Teilbereichen der Sozialen Arbeit ist. Unklar ist jedoch, ob und inwieweit sich Aufmerksamkeit und symbolische Anerkennung tatsächlich in Aufwertungsprozessen manifestieren. In der sozialwissenschaftlichen Debatte gibt es nur wenige Autor\*innen, die eine „Neubestimmung des Werts sozialer Dienstleistungsarbeit“ prognostizieren und eine „Rückkehr in eine aufgewertete Normalität“ diskutieren (Evans u.a. 2020). Schnell mehren sich die Stimmen, die darauf verweisen, dass die neue Anerkennung brüchig ist und möglicherweise nur eine Momentaufnahme darstellt (Aulenbacher 2020; Meyer und Buschle 2020). Zudem wird der Fokus auf pflegerelevante Berufe und Erzieher\*innen in Kindertageseinrichtungen kritisiert, während die Soziale Arbeit in den medialen Debatten und politischen Entscheidungsgremien kaum eine Rolle spielt. „Wie Fachkräfte Sozialer Arbeit in der Obdachlosenarbeit, in der stationären Jugendhilfe, in der ambulanten Betreuung chronisch psychisch Erkrankter oder in der Gemeinwesenarbeit durch Covid-19 bedroht und betroffen sind, bleibt unsichtbar“, kritisiert beispielsweise die Co-Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Soziale Arbeit Barbara Thiessen (Thiessen 2021).

Einerseits lässt sich argumentieren, dass auch in der Corona-Pandemie das Primat der Wirtschaft gilt, zum Beispiel wenn Schulen und Kitas an Stelle von Unternehmen geschlossen werden oder wenn die Wirtschaftssubventionen ungleich höher als die Sozial(staats-)investitionen ausfallen (Aulenbacher 2020, S. 398). Andererseits haben Sorgeinteressen enorm an Aufmerksamkeit gewonnen, auch mit Blick auf ihren unterbelichteten Stellenwert für die Wirtschaft und industrielle Wertschöpfungsketten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Bedeutungswandel des Begriffes Systemrelevanz, der in der Finanzkrise dem Bankensektor zugewiesen wurde, nun aber vor allem mit Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsdienstleistungen assoziiert wird. Anders als in der Finanzkrise ist der Begriff nicht auf seine ökonomische Bedeutung reduziert, sondern umfasst auch basale Grundbedürfnisse gelingender Lebensführung. Weil in der Corona-Krise die Abwertung und die Finanzierungsdefizite von Sorgearbeit öffentlichkeitswirksam zu Tage treten, wird das implizite Wissen um die umfassende systemische Relevanz von Care-Work gleichsam an die Oberfläche des gesellschaftlichen Bewusstseins gezerrt. Da die Bedeutung, Anerkennung und Finanzierung Sozialer Dienste das Ergebnis politisch-gesellschaftlicher Diskurse und Kämpfe ist (vgl. Kap. 3), führen die gesamtgesellschaftlichen Erfahrungen in der Corona-Krise also möglicherweise dazu, bestehende Kräfteverhältnisse zu verändern. Auch negative Erfahrungen könnten zu

---

<sup>82</sup> Der Begriff „Systemrelevanz“ etikettiert die Unverzichtbarkeit eines Berufsbereiches, verbunden mit der rechtlichen Regelung, dass die Berufsangehörigen auch während eines „Lockdowns“ tätig sein müssen und ihnen bei Bedarf eine Kinderbetreuung ermöglicht wird.

diesem Effekt beitragen, nicht zuletzt da sie ein Gelegenheitsfenster zur gewerkschaftlichen Mobilisierung der Beschäftigten sind.

#### **4.2 Fachkräfteengpässe: Machtressource für Beschäftigte oder Einfallstor für Prozesse der De-Qualifizierung?**

Vieles spricht dafür, dass die Corona-Pandemie zumindest kurzfristig den politischen Handlungsdruck verschärft hat, Veränderungen im Care-Sektor herbeizuführen. Insbesondere führt die Krise den Fachkräftemangel im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen drastisch vor Augen. Dabei sind die Engpässe seit vielen Jahren ein Dauerthema in der Branche. Keine Entwicklung wurde in der letzten Dekade häufiger benannt und intensiver diskutiert als der Personalmangel und hieran anschließend die Notwendigkeit der Fachkräftegewinnung und -sicherung. Eine große Zahl an Fachtagungen und Konferenzen der freien, privaten und kommunalen Leistungserbringer hat den Themenkomplex im Titel oder auf der Agenda. Im öffentlichen Fokus stehen vor allem die Pflegebranche und der Kita-Bereich, wobei die Medien in regelmäßigen Abständen wahlweise den „Pflegernotstand“ oder den „Kita-Notstand“ ausrufen: „Fachkräftemangel in der Altenpflege wird immer dramatischer“ titelt beispielsweise die FAZ (Haas 2019), „Fachkräftemangel: Es dauert 100 Tage, bis eine Kita einen neuen Erzieher findet“ der Tagesspiegel (Rövekamp 2020), „Notstand in der Altenpflege: Viel zu wenig neue Pflegekräfte“ Spiegel Online (Gateau 2020), „Extreme Personalnot in Kitas“ der Stern (Holdmann 2019) – die Liste an entsprechenden Medienberichten ließe sich lange fortsetzen. Andere Soziale Dienste wie die ambulanten Erziehungshilfen, soziale Beratungsstellen, die stationäre Kinder- und Jugendhilfe, Einrichtungen der Behindertenhilfe oder die offene Kinder- und Jugendarbeit werden in der medialen und politischen Öffentlichkeit eher selten thematisiert, obwohl auch hier Studien zu Fachkräfteengpässen existieren (Schilling und Kopp 2018).

Der Fokus auf den Pflege- und Kitabereich liegt einerseits darin begründet, dass hier die Fachkräfteengpässe am größten sind, andererseits resultiert er aus der Größe beider Teilbereiche und der hohen Anzahl an Beschäftigten. Zudem kann argumentiert werden, dass die größere Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit der großen Anzahl an Nutzer\*innen von Pflegeleistungen und frühkindlichen Betreuungs- und Erziehungsleistungen steht. Weite Teile der Bevölkerung haben Kinder oder pflegebedürftige Angehörige oder werden zukünftig selbst Pflege benötigen, wohingegen viele andere Soziale Dienste wie z.B. Suchtberatungen oder ambulante Erziehungshilfen eher für kleine und gesellschaftlich häufig marginalisierte Bevölkerungsgruppen Relevanz besitzen. In der Regel geraten die Fachkräfte- und Finanzierungsengpässe in diesen Teilbereichen nur kurzfristig im Zuge von Krisen und

Skandalen in den Blick. Beispielsweise wird bei besonders schweren Fällen von Kindesmisshandlungen der Personalmangel in den Jugendämtern und im Bereich Hilfen zur Erziehung öffentlich diskutiert. In anderes Beispiel ist die Flüchtlingskrise, in der Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen kurzzeitig in den Fokus medialer Aufmerksamkeit geraten. Beispielsweise berichtet die Wochenzeitung die Zeit unter Rekurs auf Statistiken der Bundesagentur für Arbeit: „Überraschung! Die gefragtesten Akademiker auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind nicht mehr die Absolventen von technischen oder medizinischen Studiengängen. Nein, die Spitzenposition im Ranking der gefragtesten Akademiker haben 2015 Absolventen von Fächern wie Sozialpädagogik oder Soziale Arbeit übernommen“ (Burgard 2016).

Die Aussagen zu Fachkräftebedarfen und -deckungslücken beruhen auf unterschiedlichen Methoden und Berechnungsgrundlagen. In den sogenannten Engpassanalysen der Bundesagentur für Arbeit wird die Anzahl an gemeldeten offenen Stellen der Zahl an gemeldeten Bewerber\*innen gegenübergestellt (Bundesagentur für Arbeit 2019). Die Analyse unterscheidet Berufsgruppen nach verschiedenen Anforderungsniveaus (Fachkräfte, Spezialisten und Experten) unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Vakanzzeit, definiert als die Zeit, die benötigt wird, um eine gemeldete Stelle zu besetzen. Sehr große Engpässe zeigen sich im Altenpflegebereich, wo die Arbeitslosen-Stellen-Relation im Jahr 2018 gerade einmal 27 zu 100 beträgt und sich die Vakanzzeit auf nahezu 200 Tage beläuft (Tabelle 6). Innerhalb von nur vier Jahren hat sich der Bestand an gemeldeten Arbeitsstellen um 76 Prozent auf über 11.500 erhöht, wohingegen die Anzahl an arbeitslosen Erziehern und Erzieherinnen um 22 Prozent auf rund 3100 zurückgegangen ist.

**Tabelle 6: Engpassanalyse Altenpflege (WZ 821)**

	2014	2018	Veränderung 2014-2018
Arbeitsstellenbestand	6.595	11.633	+76%
Arbeitslosenbestand	3.973	3.083	-22%
Arbeitslose je Arbeitsstelle	0,60	0,27	-50%
Abgeschlossene Vakanzzeit in Tagen	129	196	+52%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2019; Eigene Berechnungen

Auch im Erzieher\*innenberuf ist im benannten Zeitraum der Arbeitsstellenbestand stark gewachsen (+52 Prozent) und die Arbeitslosenzahlen sind gesunken (-10 Prozent) (Tabelle 7). Bemerkenswert ist die hohe Dynamik der Entwicklung: Kamen im Jahr 2008 bundesweit noch 800 arbeitslose Fachkräfte auf 100 gemeldete Stellen, waren es zehn Jahre später gerade noch 73. Auch hier hat sich die durchschnittliche Vakanzzeit erhöht, liegt aber mit 76 Tagen deutlich unter dem Wert von 196 im Altenpflegebereich. Unberücksichtigt bleibt hierbei

die Meldequote, also der Anteil an offenen Stellen, die der Arbeitsagentur auch tatsächlich übermittelt werden. Dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zufolge, liegt die Meldequote über alle Berufe betrachtet lediglich bei etwa 50 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2019, S. 7).

**Tabelle 7: Engpassanalyse Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung (WZ 8311)**

	2014	2018	Veränderung 2014-2018
Arbeitsstellenbestand	6.600	10.000	+52%
Arbeitslosenbestand	8.100	7.300	-10%
Arbeitslose je Arbeitsstelle	1,23	0,73	-41%
Abgeschlossene Vakanzzeit in Tagen	50	76	+52%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2019; Eigene Berechnungen

Eine weitere Methode zur Bewertung der Fachkräftesituation sind Betriebsbefragungen unter Geschäftsführer\*innen und Personalverantwortlichen der Branche. Beispielfhaft kann hier die Stellenerhebung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) benannt werden. Auch hier zeigen sich vor allem im Erzieher\*innenberuf und in den Gesundheits- und Pflegeberufen große Engpässe (Tabelle 8). Je nach Qualifikation geben 50 bis 60 Prozent der Betriebe an, Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung zu haben. Die Dauer der Personalsuche wird für beide Beschäftigtengruppen auf durchschnittlich etwa zwei Monate und die tatsächliche Besetzungsdauer auf rund drei Monate beziffert. Während bei den Erzieher\*innen Suchabbrüche eher selten vorkommen (6 Prozent), muss bei Gesundheits- und Pflegeberufen nahezu jede fünfte Suche (18 Prozent) erfolglos abgebrochen werden.

**Tabelle 8: IAB-Stellenerhebung: Rekrutierungssituation im Erzieherberuf und in Gesundheits- und Pflegeberufen**

	Erzieherberuf	Berufe in Gesundheit und Pflege
Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung	49%	61%
Tatsächliche Dauer der Personalsuche	61 Tage	62 Tage
Tatsächliche Besetzungsdauer	101 Tage	102 Tage
Anteil der Suchabbrüche	6%	18%

Quelle: IAB-Kurzbericht 2/2020; Eigene Darstellung

Für die wachsenden Engpässe lassen sich je nach Teilbereich unterschiedliche Ursachen identifizieren. Bereichsübergreifend ist die demografische Entwicklung als ein zentraler Grund für das rückläufige Angebot an Fachkräften und zunehmende Rekrutierungsschwierigkeiten zu nennen. Aufgrund der abnehmenden Geburtenraten in den letzten Jahrzehnten stehen dem Arbeitsmarkt immer weniger Fachkräfte zur Verfügung. Insbesondere in den Neuen Ländern ist das Erwerbspersonenpotential, definiert als die Anzahl an Personen im erwerbsfähigen Alter, deutlich rückläufig. Durch den Geburtenknick in den 1970er Jahren und die massiven Geburtenausfälle in den 1990er Jahren hat sich die Altersstruktur der Bevölkerung verschoben. Der Arbeitsmarkt hat sich infolgedessen von einem Angebots- zu einem Nachfragemarkt entwickelt. Vor allem aufgrund dieser demografischen Entlastung hat sich die Arbeitslosenquote seit 2005 mehr als halbiert, von 11,7 auf 5,7 Prozent im Jahr 2022. Während lange Zeit einem großen Angebot an Fachkräften eine geringe Nachfrage gegenüber stand, ist die aktuelle Situation durch deutlich schlechtere Rekrutierungsbedingungen und Engpässe in unterschiedlichsten Branchen gekennzeichnet. Dies zeigt sich unter anderem mit Blick auf den Ausbildungsstellenmarkt, wo die Zahl an gemeldeten Berufsausbildungsstellen im Berichtsjahr 2021/2022 29 Prozent über der Anzahl an Bewerbern lag.<sup>83</sup> Konkret kamen auf rund 546 Tsd. Berufsausbildungsstellen nur etwa 422 Tsd. Bewerber (Bundesagentur für Arbeit 2023a). Als Ergebnis dieses langfristigen Trends, hat sich die Anzahl an gemeldeten unbesetzten Berufsausbildungsstellen seit 2009 mehr als verdreifacht (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2022, S. 63).

Für den Pflegesektor stellt die demografische Entwicklung in doppelter Hinsicht eine Herausforderung dar: Während das Angebot an potenziellen Nachwuchskräften kontinuierlich sinkt, steigt die Anzahl an älteren Menschen stark an und somit (bei gleichbleibender Pflegequote) auch der Bedarf an Pflegepersonal. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wirkt die demografische Entwicklung zwar entlastend, gleichwohl steigt auch hier die Nachfrage nach Beratungs-, Erziehungs-, und Bildungsdienstleistungen. Dass der Bedarf an Unterstützungsleistungen nicht parallel mit der Anzahl an Kindern- und Jugendlichen verläuft, zeigt sich unter anderem mit Blick auf die Kostenentwicklung. So haben sich zwischen 2005 und 2018 die Ausgaben der öffentlichen Jugendhilfe von knapp 21 auf rund 51 Mrd. Euro mehr als verdoppelt (Statistisches Bundesamt 2022b) und das obwohl im gleichen Zeitraum die Anzahl an unter 21-Jährigen um 10 Prozent zurückgegangen ist (Statistisches Bundesamt 2022a). Im Kita-Bereich trägt vor allem der flächendeckende Ausbau der Ganztagsbetreuung mit dem Rechtsanspruch für unter Dreijährige zum wachsenden Finanz- und Personalbedarf bei. Aufgrund der steigenden Betreuungsquoten und den verbesserten Fachkraft-Kind-Schlüsseln ist die Anzahl an pädagogischem Personal im genannten Zeitraum von rund

---

<sup>83</sup> Ein Berichtsjahr geht vom 1. Oktober bis 30. September des Folgejahres.

410.000 auf etwa 725.000 angewachsen (Statistisches Bundesamt 2021b). Auch in den anderen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (darunter Einrichtungen für Heimerziehung, Jugendarbeit, Frühförderung sowie Jugendzentren und Jugendräume, Familienferienstätten und Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen) hat die Beschäftigtenzahl deutlich zugenommen. Insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung (§27 SGB VIII) sind die Fallzahlen erheblich gestiegen. Der Trend einer Ausweitung von familienunterstützenden und familienergänzenden Hilfen gründet in belastenden Lebenslagen junger Menschen und deren Familien, wobei insbesondere Alleinerziehende und Familien in denen vorrangig kein Deutsch gesprochen wird, als Risikogruppen identifiziert werden (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2018, S. 9). Eine besondere Herausforderung stellt auch der Anstieg der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 dar, der zu einem erhöhten Bedarf bei der Unterbringung, Versorgung und Betreuung junger Menschen geführt hat, die als unbegleitete ausländische Minderjährige (UMA) eingereist sind (ebd.).

Eine Trendumkehr der Entwicklung der Nachfrage ist nicht in Sicht, weder im Pflegebereich noch in der Kinder- und Jugendhilfe. Weil zugleich das Angebot an potenziellen Nachwuchsfachkräften rückläufig ist und die Renteneintritte steigen, werden sich die Fachkräfteengpässe mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter verschärfen. Ein Blick auf aktuelle Vorausberechnungen zeigt, dass der prognostizierte Mangel an Personal in den Sozial- und Gesundheitsberufen erheblich ausfällt. So wird der zusätzliche Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern vom Wirtschaftsforschungsunternehmen Prognos im Zeitraum von 2018 bis 2030 auf rund 200 Tsd. Personen geschätzt (Weßler-Poßberg et al. 2018). Dem nationalen Bildungsbericht und dem Deutschen Jugendinstitut München zufolge beläuft sich die Deckungslücke sogar auf bis zu 300.000 Fachkräfte in Perspektive 2025 (Bildungsbericht-erstattung 2018). Im Pflegebereich fallen die Prognosen ähnlich düster aus: Laut dem Institut der deutschen Wirtschaft werden in Deutschland aufgrund der wachsenden Anzahl an Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2035 130.000 bis 150.000 zusätzliche Pflegekräfte gebraucht (Flake u.a. 2018). Basierend auf der wachsenden Nachfrage prognostiziert der Pflegereport der Bertelsmann Stiftung, dass in Perspektive 2030 fast eine halbe Millionen Vollzeitkräfte in der Pflege fehlen (Rothgang u.a. 2012). Die Vorhersagen basieren in der Regel auf dem Ansatz, den verrentungsbedingten Ersatzbedarf und den nachfragebedingten Erweiterungsbedarf zu prognostizieren und diesen dem erwarteten Angebot an (Nachwuchs-)Fachkräften gegenüberzustellen. Üblicherweise werden bei der Berechnung Veränderungsdynamiken berücksichtigt, wie sie beispielsweise die demografische Entwicklung, eine Veränderung fachlicher Standards oder die Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen mit sich bringen. Konkret basieren die öffentlichkeitswirksam kommunizierten Deckungslücken im Kita-Bereich nicht nur auf einer Fortschreibung steigender Betreuungsquoten, sondern auch auf der Forderung, dass die bundesweit sehr unterschiedlichen Fachkraft-Kind Relationen auf ein

gemeinsames und deutlich höheres Niveau angehoben und die Mindestpersonalschlüssel entsprechend angepasst werden. Entsprechend argumentiert auch die Bertelsmann-Stiftung in ihrem Ländermonitor frühkindlicher Bildungssysteme, der bereits 2018 eine Deckungslücke von 106.500 Erzieherinnen und Erziehern im Kita-Bereich diagnostiziert.

Die bisherigen Ausführungen zur aktuellen und zukünftigen Personalsituation im Bereich der Sozialen Dienste zeigen, dass die Rekrutierungsengpässe vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der stetig wachsenden Nachfrage zunehmen und vor allem offene Stellen in Pflege- und Erzieher\*innenberufen immer schwerer zu besetzen sind. Natürlich lässt sich über die Höhe der Prognosen streiten, gerade wenn sie von arbeitgebernahen Instituten wie dem Institut für deutsche Wirtschaft sind oder im Auftrag von branchennahen Organisationen angefertigt werden. Zur Wahrheit gehört, dass zumindest ein Teil der Fachkräftestudien interessegeleitet ist und von Verbänden und Netzwerken branchenübergreifend als Werkzeug im Kampf um Aufmerksamkeit und finanzielle Zuwendungen eingesetzt wird. Auch bleibt festzuhalten, dass die Beschäftigtenzahlen in den Sozialen Diensten trotz der Personalengpässe erheblich zugenommen haben und Stellen in den allermeisten Fällen noch immer besetzt werden können. Gleichwohl zeigt ein Blick auf die Arbeitsmarktdaten, dass sich die Lage grundlegend verändert: Sowohl die Zahl der gemeldeten offenen Stellen als auch die Dauer der Stellenbesetzung erreichen branchenübergreifend immer neue Rekordstände<sup>84</sup>. Die demografische Entwicklung führt zwangsläufig zu einer steigenden Nachfrage nach Pflegekräften und durch den weiteren qualitativen und quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie dem zum Jahr 2025 vorgesehenen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter wird der Bedarf an pädagogischen Fachkräften ebenfalls weiter zunehmen.

Die zentrale Frage, hinsichtlich der Auswirkung der wachsenden Fachkräfteengpässe auf die Höhe der Löhne und die Qualität der Arbeitsbedingungen, ist empirisch nur wenig untersucht. Für die zukünftige Entwicklung lassen sich zwei grundlegende Szenarien skizzieren: Denkbar ist zum einen, dass die stetig wachsenden Engpässe zu einer vermehrten Einstellung von Quereinsteigern und von an- und ungelernten Kräften führen. Der vom Fachkräftemangel am stärksten betroffene Pflegesektor, könnte hierbei die Richtung vorgeben. In einer Roadmap zur Verbesserung der Personalsituation in der Pflege und zur schrittweisen Einführung eines Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen werden Maßnahmen diskutiert, um zukünftig mehr Pflegefachpersonen und mehr qualifizierte Pflegehilfs- und Assistenzpersonen, insbesondere mit einer landesrechtlich

---

<sup>84</sup> Seit 2008 hat sich die Zahl der gemeldeten Arbeitsstellen von rund 280.000 auf über 800.000 im Jahr 2019 nahezu verdreifacht. Die Vakanzzeiten wiederum haben sich im benannten Zeitraum von 68 auf 127 Tage verdoppelt (Onlinedatenbank der Bundesagentur für Arbeit 2020, Bundesagentur für Arbeit 2012, Bundesagentur für Arbeit 2019).

geregelten Helfer- oder Assistenzausbildung, in die vollstationäre Pflege zu bringen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2021b). Die Vorgabe zur Personalbemessung in der Pflege (PeBeM) tritt im Juni 2023 in Kraft und sieht vor, dass zukünftig jede vollstationäre Pflegeeinrichtung berechnet, wie viel Pflegepersonal sie mit welcher Qualifikation einstellen muss, orientiert am tatsächlichen Bedarf und dem Pflegegrad der Klient\*innen. Dabei entwickelt sich die neue Arbeitsteilung im (stationären) Pflegebereich tendenziell in eine Richtung, in der gut bezahlte Fachkräfte die Pflege planen und steuern, Alten- und Krankenpflegefachkräfte die medizinisch notwendigen Pflegetätigkeiten durchführen – und in diesem Rahmen auch zunehmend ärztliche Aufgabenbereiche übernehmen – und ein wachsender Anteil an Assistenzkräften den größten Teil der Arbeit am und mit den Menschen übernimmt (Cassier-Woidasky 2012, 167f.). Während also spezialisierte Pflegekräfte die Prozesssteuerung übernehmen, d.h. die Pflege planen und delegieren sowie deren Durchführung kontrollieren und evaluieren, wächst der Anteil an Assistenzkräften, die den Mangel an Pflegefachpersonal kompensieren helfen. Parallel zu dieser Entwicklung entstehen neue Berufsfelder, wie beispielsweise Care- und Case-Manager, deren Entlohnung deutlich über anderen Berufsgruppen der Branche liegt.

Ein zweites Szenario geht von den Grenzen dieser Strategie aus und begreift den Fachkräftemangel als eine neue Machtressource für Beschäftigte. Aus diesem Blickwinkel betrachtet ist der Mangel an Personal ein Gelegenheitsfenster für Aufwertungsprozesse und eine Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. Für diesen Entwicklungstrend spricht unter anderem eine Zunahme an Streiks in den am stärksten von Engpässen betroffenen Bereichen Pflege und Kita. Aufgrund ihres Berufs- und Professionsverständnisses und der hiermit verbundenen Fürsorgeethik galten sowohl die Pflege- als auch die Sozial- und Erziehungsberufe lange Zeit als streikresistent (Aulenbacher et al. 2018, S. 757f). Vor dem Hintergrund wachsender Fachkräfteengpässe wächst die Streikaffinität, wobei bereits 2009 im Sozial- und Erziehungsdienst der erste bundesweite Streik von Beschäftigten stattfand, als Reaktion auf den geplanten Kita-Ausbau im Kinderförderungsgesetz (2008), was für die Folgejahre eine Verschärfung des Personalmangels und eine Zunahme der Arbeitsbelastungen befürchten ließ (Kerber-Clasen 2017, S. 212f). Die zweite bundesweite Streikwelle folgte sechs Jahre später, verbunden mit der Kernforderung einer höheren Eingruppierung frühpädagogischer Tätigkeiten. Vier Wochen wurde durchgehend gestreikt, nicht nur in (Groß-)Städten, sondern erstmals auch in ländlichen Gebieten (Kutlu 2015, S. 127). Eine – wenngleich auch fragile – Allianz aus Eltern und pädagogischen Fachkräften problematisierte die Unvereinbarkeit neuer Governancemuster (Bildungs- statt Betreuungsauftrag, siehe auch Kap. 3) mit den aktuellen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (Aulenbacher et al. 2018, S. 758). Auch im Pflegebereich regt sich allmählich Widerstand, insbesondere im Krankenhausbereich und in großen Kliniken wie der Berliner Charité,

vereinzelt aber auch im Altenpflegebereich. Erstmals fanden 2020 bundesweit Streiks in Pflegeeinrichtung der Caritas statt, was umso bemerkenswerter ist, als dass das Arbeitsrecht der kirchlichen Einrichtungen das Streikrecht negiert<sup>85</sup>. Hinzu kommen bundesweite Initiativen wie beispielsweise „Pflege am Boden“, ein unabhängiger Zusammenschluss von Parteien, Gewerkschaften und Berufsverbänden zur Reformierung der Pflegepolitik, an deren Protestaktionen sich viele Pflegekräfte öffentlichkeitswirksam beteiligen.

Bewegung gibt es auch auf Seiten des Gesetzgebers, der angesichts sich verschärfender Personalengpässe damit begonnen hat, rechtliche Rahmenbedingungen zu re-justieren und eine Vielzahl an Förderprogrammen initiiert hat. Spätestens seit dem Bundestagswahlkampf 2017 ist insbesondere der Personalmangel im Pflegebereich Teil der politischen Agenda, was zu mehreren Gesetzesänderungen und Reformprogrammen geführt hat. Im Jahr 2018 haben das Bundesgesundheits-, das Bundesfamilien- und das Bundesarbeitsministerium eine „Konzertierte Aktion Pflege“ ins Leben gerufen, verbunden mit dem Ziel, die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu verbessern und einen bundesweiten Flächentarifvertrag einzuführen (Bundesministerium für Gesundheit 2022). 2019 hat die große Koalition ein „Pflegepersonal-Stärkungsgesetz“ auf den Weg gebracht, dass unter anderem als Sofortmaßnahme 13.000 zusätzliche Pflegefachkräfte in Altenpflegeheimen finanziert hat<sup>86</sup>. Eine im Sommer 2021 verabschiedete große Pflegereform, die bundeseinheitliche Personalschlüssel, eine bessere Bezahlung und mehr Entscheidungsbefugnisse der Pflegekräfte vorsieht, wurde nur in Teilen umgesetzt. Einige Verbesserungen konnten auf Grundlage des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung“ (GVWG) realisiert werden, darunter die am 1. September 2022 in Kraft getretene Tarifpflicht für die Altenpflege, die besagt, dass nur noch Pflegeeinrichtungen zur Versorgung zugelassen werden, die ihr Pflege- und Betreuungspersonal nach Tarif oder kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen bzw. angelehnt an eines der beiden entlohnen (Bundesministerium für Gesundheit 2021a). Für das Jahr 2023 ist erneut eine Pflegereform geplant, nachzulesen im Gesetzesentwurf für ein „Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz“ (PUEG 2023), dass unter anderem eine schrittweise Erhöhung von Pflegegeld und Pflegesachleistungen vorsieht (Bundesministeriums für Gesundheit 2023).

---

<sup>85</sup> Das eigenständige kollektive Arbeitsvertragsrecht der Kirchen in Deutschland wird als sogenannter „dritter Weg“ bezeichnet. Es sieht vor, dass arbeitsrechtliche Kommissionen, in denen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite paritätisch vertreten sind, Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) und Vergütungsordnungen für die Mitarbeiter in den kirchlichen Einrichtungen erlassen. Inwiefern das verfassungsmäßig gewährleistete Recht der Kirchen auf Selbstbestimmung tatsächlich unvereinbar mit dem Streikrecht ist, wird kontrovers diskutiert. Kühling (2002).

<sup>86</sup> Das Pflege-Stärkungsgesetz beinhaltet zudem genehmigungsfreie Krankenfahrten zur ambulanten Behandlung, eine Erleichterung der stationären Rehabilitation für pflegende Angehörige, die Einstellung von mehr Pflegekräften in vollstationären Pflegeeinrichtungen, ein neues Bewertungssystem von Altenpflegeeinrichtungen sowie Personaluntergrenzen und neue Vergütungsarten für das Pflegepersonal in Krankenhäusern. Bundesministerium für Gesundheit (2021b).

Auch im Kita-Bereich investiert der Bund und bringt Reformen auf den Weg. Zu nennen sind hier vor allem die Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher, besser bekannt als Gute-Kita-Gesetz sowie das Kita-Qualitätsgesetz. Im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes hat der Bund zwischen 2019 und 2022 insgesamt 5,5 Milliarden Euro in die Verbesserung der Kita-Qualität investiert, wobei neben der Förderung der kindlichen Entwicklung und der sprachlichen Bildung auch eine Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels, bedarfsgerechtere Angebote und die Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte als potentielle Handlungsfelder definiert wurden<sup>87</sup>. Das Kita-Qualitätsgesetz zielt ebenfalls auf eine Weiterentwicklung der Qualität in Kitas und der Kindertagespflege. Hierzu plant der Bund in den Jahren 2023 und 2024 die Länder mit rund vier Milliarden Euro zu unterstützen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2023). Im nachfolgenden Kapitel stehen die Veränderungen der Förderrichtlinien, Strukturen und Leitmotive in Kindertageseinrichtungen (Bildungs- statt Betreuungsauftrag) erneut im Fokus und werden als Ausdruck eines Professionalisierungstrends interpretiert, der insbesondere den Erzieher\*innenberuf prägt und möglicherweise – gerade in Verbund mit den wachsenden Fachkräfteengpässen – zu einer Verbesserung der Entlohnungs- und Beschäftigungsbedingungen im Bereich frühkindlicher Bildung führt.

#### **4.3 Akademisierung und Professionalisierung: Was folgt aus dem Bedeutungsgewinn frühpädagogischer Fachkräfte?**

Viele Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sind durch Verberuflichungs- und Akademisierungsprozesse gekennzeichnet, die sich als fortschreitende Professionalisierung kennzeichnen lassen. Im Pflegesektors bilden sich diese unter anderem in der steigenden Zahl von Studiengängen im Bereich des Gesundheits-, Pflege- und Health-Care-Managements ab und können in Zusammenhang mit Ökonomisierungs- und Rationalisierungsprozessen gebracht werden (Aulenbacher et al. 2018, S. 755). Mit Blick auf eine mögliche Aufwertung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen geht es nicht allein um Prozesse der formalen Verberuflichung und Akademisierung, sondern auch um die Frage der Entwicklung von Fachlichkeit und Professionalität und dies insbesondere in Abgrenzung zu der Zuschreibung von Care-Work als „Jedermannstätigkeit“ (Züchner und Cloos 2012, S. 949). In den Erziehungswissenschaften gibt es einen breiten Fundus an Literatur zum Begriff der ‚Professionalität‘ und den assoziierten Kategorien ‚Profession‘ und ‚Professionalisierung‘<sup>88</sup>. Während der wachsende Bedarf nach pädagogischer Professionalität weitestgehend unstrittig

---

<sup>87</sup> Insgesamt werden im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes zehn mögliche Handlungsfelder benannt, nachzulesen unter: <https://www.bmfsfj.de>

<sup>88</sup> Professionen zeichnen sich durch eine starke Autonomie, hohe Eigenkontrolle und einen hohen gesellschaftlichen Status aus. Der Begriff der Professionalisierung beschreibt kollektive und individuelle Prozesse der Verberuflichung und Akademisierung, ohne dass diese zwangsläufig in der Konstituierung einer Profession münden. Als klassische Professionen gelten die Berufsgruppen der Theologen, Ärzte und Juristen, wohingegen die soziale Arbeit als Semiprofession bezeichnet wird (Nittel (2000).

ist, werden aktuelle und zukünftige Entwicklungstrends und hier insbesondere der Einfluss von Ökonomisierungsprozessen (vgl. Kap. 2.3) kontrovers diskutiert (Graßhoff und Schweppe 2009; Helsper 2021; Köngeter 2009). Wie Werner Thole und Andreas Polutta mit Blick auf die vielen Fachdebatten im Feld der Sozialen Arbeit ausführen, sind „nicht nur die jeweils favorisierten Perspektiven und die herangezogenen Theoriefolien, sondern auch die jeweils referierten Befunde zum Stand, zur Entwicklung und zum Profil der Professionalität“ (Thole und Polutta 2011, S. 104) höchst divergent<sup>89</sup>. Eine Gemeinsamkeit besteht darin, das Fragen nach der Effizienz und der Wirksamkeit Sozialer Dienste in den Mittelpunkt professions-theoretischer, sozialpolitischer und berufsstrategischer Debatten rücken (ebd. S.107). Vereinfacht gesprochen, ist die zunehmende Standardisierung von Diagnose-, Entscheidungs- und Interventionsprozessen und die Steuerung über neue Qualitätsstandards und Kennziffern eine Professionalisierungsstrategie, die zugleich auch Risiken der De-Professionalisierung in sich trägt. Ein wichtiger Teilaspekt hierbei ist, welche Relevanz ökonomischen Prinzipien im pädagogisch-professionellen Handeln zugewiesen wird. Sind eine zweckbezogene Mittelverwendung, Einsparungen oder die Etablierung von Konkurrenzmechanismen „Kriterien und Bedingungen, die es zwar zu beachten gilt, die aber nicht handlungsleitend werden oder werden sie zu strukturierenden Prinzipien, die das pädagogische Handeln durchdringen und ‚kolonialisieren‘“ (Helsper 2021, S. 291)?

Ein weiterer zentraler Aspekt ist, dass die Professionalität und die Professionalisierung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen dynamische Prozesse sind, die es im Hinblick auf fachinterne und gesellschaftliche Veränderungen zu bewerten gilt (Thole und Polutta 2011, S. 104). Ein prominentes Beispiel hierfür sind Professionalisierungsstrategien, die aus einer gesellschaftlichen und politischen Neubewertung der Bedeutung von Bildung in der Pädagogik der frühen Kindheit resultieren (Wildgruber und Becker-Stoll 2011). Ein wichtiger Treiber dieser Entwicklung waren die Ergebnisse der ersten PISA Studie<sup>90</sup>, die die frühe Kindheit in den Fokus öffentlicher Bildungsdebatten gerückt haben. Gleichwohl die PISA Studie selbst gar keine Aussagen zur Entwicklung von Kindern im Vorschulalter macht (ebd., S.61), wurden die Ergebnisse als eine Art „nationale Kränkung“ interpretiert (Diller und Rauschenbach 2006, S. 9) und lösten einen starken Veränderungsdruck im gesamten Bereich der Pädagogik aus. Für Kindertageseinrichtungen bedeutet diese Entwicklung, dass sie sich von Orten, die hauptsächlich für die Kinderbetreuung zuständig sind, in Lernorte verwandeln haben, denen ein wichtiger Platz im Bildungssystem zugewiesen wird. Dieser Bedeutungswandel findet europaweit statt, wie ein Blick auf die sogenannten „Barcelona Ziele“ zeigt, in denen der Europäische Rat die Bereitstellung hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen als

---

<sup>89</sup> Eine tabellarische Übersicht zu den unterschiedlichen Modellen pädagogischer Professionalität und Professionalisierung findet sich bei Thole und Polutta Thole und Polutta (2011, S. 110).

<sup>90</sup> Die internationale Schulleistungsstudie PISA (Programme for International Student Assessment) wird seit dem Jahr 2000 in einem Rhythmus von drei Jahren in zahlreichen OECD-Staaten durchgeführt.

besonders wichtig definiert. Die Europäische Kommission argumentiert hieran anschließend, dass „Investitionen in qualitativ hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen gleichbedeutend mit Investitionen in die Entwicklung des Humankapitals von morgen (...) und das Fundament für erfolgreiches Lernen, soziale Integration, persönliche Entwicklung und spätere Beschäftigungsfähigkeit“ sind (Europäische Kommission 2013, S. 6). Kindertageseinrichtungen werden als „soziale Investition mit großem Potenzial“ bezeichnet, die nicht nur zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, sondern auch zu einer Reduktion von Schulabbrecherquoten und der Herstellung von Chancengleichheit beitragen können (ebd.).

Die skizzierten Debatten zur Qualität und Professionalität der Pädagogik finden ihren Niederschlag in der Reformierung der Erzieher\*innenausbildung und der Akademisierung frühpädagogischer Fachkräfte. Zur Akademisierung beigetragen hat der sogenannte ‚Bologna-Prozess‘, eine hochschulpolitische Reform, die als wegweisender Antrieb für die Entwicklung kindheitspädagogischer Studiengänge auf Bachelor- und Masterniveau gilt (Wildgruber und Becker-Stoll 2011, S. 64). Hinzu kommt ein starker Anstieg an entsprechenden Weiterbildungsangeboten, die ebenfalls die Professionalisierung des Feldes maßgeblich bestimmen (ebd., S.73). Zur Realisierung der Professionalisierungsstrategien werden in allen deutschen Bundesländern Bildungspläne für das erste Lebensjahrzehnt des Kindes verabschiedet, die zwar nur den Charakter von Empfehlungen haben, aber für alle Kindertageseinrichtungen und Schulen handlungsleitend sein sollen. Ziel der Bildungspläne ist es, ein gemeinsam geteiltes Verständnis darüber zu schaffen, welche Fähigkeiten und Fertigkeiten der Kinder wie gefördert werden und welche Bildungsbereiche hierbei berücksichtigt werden sollen<sup>91</sup>. Politisch flankiert wird die Aufwertung frühpädagogischer Förderung durch Bundesprogramme wie das Gute-Kita-Gesetz und das Kita-Qualitätsgesetz (vgl. Kap. 3). Zusammenfassend lässt sich für den Bereich der Frühpädagogik zeigen, dass eine gesellschaftlich und politisch forcierte Professionalisierung stattgefunden hat, die sich anhand *struktureller* (Reformierung der Erzieher\*innenausbildung und der Akademisierung frühpädagogischer Fachkräfte, Ausbau des Fort- und Weiterbildungssektors im Bereich der frühen Kindheit), *normativer* (Einführung länderspezifischer Bildungs- und Orientierungspläne) und *inhaltlicher* (mehr Beobachtung und Dokumentation kindlicher Entwicklungsprozesse, Erziehungs- und Bildungspartnerschaften mit den Eltern, sozialräumliche Vernetzung der Kitas, Ausbau der Betreuung von Kindern unter drei Jahren u.a.) Veränderungen vollzieht (Brunner 2018, S. 75). Dabei kommt der gesellschaftspolitische Wille, die Kindertagespflege aufzuwerten und Kindertagesstätten an den allgemeinen Bildungsauftrag anzubinden einem Paradigmenwechsel gleich. Die

---

<sup>91</sup> Seit 2004 hat jedes Bundesland seitens des zuständigen Ministeriums ein "Bildungsprogramm", einen "Orientierungsplan", ein "Rahmenplan" oder einen "Bildungs- und Erziehungsplan" veröffentlicht. Während sich einige Bildungspläne auf das Kleinkindalter beschränken, beziehen andere auch die Betreuung von Schulkindern mit ein. Textor (2019). Die Bildungspläne der Länder können online abgerufen werden unter: <https://www.kindergartenpaedagogik.de/fachartikel/bildung-erziehung-betreuung/1951>

Entwicklung vollzieht sich „in Kontrast zu der ihr vorgelagerten Entwertung“, wie es Janina Glaeser und Stefan Kerber-Clasen formulieren (Glaeser und Kerber-Clasen 2017, S. 68; Kerber-Clasen 2017). „Die an Kitas herangetragenen Anforderungen bringen zum Ausdruck, dass die Arbeit in Kitas als anspruchsvoll, professionell und wichtig anerkannt wird bzw. anerkannt werden soll. Dies ist ein entscheidender Unterschied zur gesellschaftlich dominanten Geringschätzung dieser Arbeiten vor der gegenwärtigen Reformphase“, so die Autor\*innen (ebd., S.66). Die Professionalisierungsdiskurse haben voraussichtlich dazu beigetragen, dass sich die Erzieher\*innen in den Kitas in den Tarifrunden des kommunalen Sozial- und Erziehungsdienstes 2009 und 2015 gewerkschaftlich solidarisiert haben. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die Debatten über Professionalisierung und Qualitätsentwicklung verhindern, dass trotz wachsender Fachkräfteengpässe vermehrt gering qualifizierte Arbeitskräfte eingestellt werden (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021). Wie das Beispiel der Erzieher\*innen zeigt, können historisch dominante Prozesse der gesellschaftlichen Geringschätzung und Abwertung durchbrochen werden. Inwiefern sich die seit der Jahrtausendwende stattfindende Aufwertung des Berufsstandes der Erzieher\*innen und der frühpädagogischen Fachkräfte mittel- und langfristig in eine Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen niederschlägt, ist empirisch nicht hinreichend untersucht.

#### **4.4 Über neue Forschungsbedarfe und die Notwendigkeit, Auf- und Abwertungsprozesse empirisch genauer zu fundieren**

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags ist die ambivalente Stellung Sozialer Dienste in Gesellschaft und Ökonomie. Wie im ersten Teil ausführlich dargelegt, ist die Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen „durch einen widersprüchlichen Prozess von Bedeutungsverlust und Bedeutungszuwachs gekennzeichnet“ (Sachße 2011, S. 106). Auf der einen Seite nimmt die Nachfrage nach Sozialen Diensten kontinuierlich zu, da diese als Ausgleich für zahlreiche Modernisierungsrisiken fungieren. Aufgrund des stetigen Zuwachses an Angeboten, Einrichtungen und Personal sind sie ein immer bedeutenderer beschäftigungspolitischer Faktor und ein Hoffnungsträger in Zeiten von Wachstums- und Beschäftigungskrisen. Auf der anderen Seite geraten Soziale Dienste in Zeiten rückläufiger fiskalischer Verteilungsspielräume unter Druck. Die Politik reagiert mit einer Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung, infolgedessen Wohlfahrtsmärkte entstehen, auf denen kommunale, freie und private Einrichtungen konkurrieren und im Wettbewerb um öffentliche Mittel und Zuschüsse stehen. Dabei lässt sich das wachsende Legitimationsdefizit der transferfinanzierten Sozialwirtschaft sowohl im (neoliberalen) Diskurs über das Produktivitätsdefizit sozialer Dienstleistungen und die Gefahr einer Schwächung der wirtschaftlichen Dynamik als auch in der Kritik an einer Verrechtlichung und Bürokratisierung verorten. Auch wenn die treibenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Kräfte dieses Wandels

„keinesfalls deckungsgleiche Ziele verfolgten“ (...), so „wirkte der von ihnen ausgehende Druck als gebündelte Kraft gegen den Status quo des deutschen Wohlfahrtskorporatismus“ (Schroeder 2017, S. 106). In der Folge wurde das von Subsidiarität, einem Kostenerstattungsprinzip, der engen Orientierung der Einrichtungen und Träger am Flächentarif des öffentlichen Dienstes und einer fachlichen Selbststeuerung geprägte korporatistische Modell, das Soziale Dienste über Jahrzehnte geprägt hat, durch ein Modell hybrider Wohlfahrtsmärkte ersetzt.

Ein wichtiger theoretischer Referenzrahmen zum Verständnis der Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen ist die Care-Work Literatur. Sie zeigt auf, wie unbezahlte und bezahlte Sorgearbeit unmittelbar an Herrschaftsverhältnisse geknüpft ist und dass der Wohlfahrtsstaat Klassen- und Geschlechterunterschiede reproduziert. Weil historisch dominante Prozesse der Abwertung fort- und nachwirken, sind die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der überwiegend weiblichen Beschäftigten in der Altenpflege, der Behindertenhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe und den anderen Teilbereichen der Sozialwirtschaft schlecht und von einer fehlenden gesellschaftlichen Anerkennung geprägt – so die zentrale Argumentation. In der großen Mehrzahl sozialwissenschaftlicher Publikationen wird der hohe Anteil an atypischer und/oder prekärer Beschäftigung betont, insbesondere mit Blick auf den Pflegesektor, aber auch darüber hinaus. Auch innerhalb der Arbeitssoziologie wird die Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen hieran anschließend zumeist als eine Geschichte der Prekarisierung und Ausbeutung erzählt. Auffällig ist, dass als empirischer Referenzrahmen sehr häufig Studien im Bereich der Altenpflege herangezogen werden. In seltenen Fällen wird der Bereich der Kindertagesstätten betrachtet, wohingegen die Situation in der offenen Kinder- und Jugendarbeit, den Hilfen zur Erziehung, der Schulsozialarbeit, der Behindertenhilfe oder anderen Teilbereichen der Sozialwirtschaft empirisch stark unterbelichtet ist. Einer von wenigen wissenschaftlichen Beiträgen, der diese Schieflage benennt, stammt von Friederike Maier und Dorothea Schmidt (2019). Ihr Beitrag über „das Gespenst der Care-Krise“ plädiert für eine differenziertere Betrachtungsweise und richtet sich gegen die kulturalistisch gefärbte Argumentation, dass jegliche Art von Care-Arbeit „systematisch entthematziert und abgewertet wird“, wie es Gabriele Winker prominent formuliert hat (2015, S. 15). Die Autor\*innen plädieren für eine stärkere Differenzierung der Debatte und bezweifeln, „dass die aktuellen Probleme der Altenpflege, die in der Care-Diskussion meist prototypisch in den Vordergrund gestellt werden, gleichermaßen auf alle anderen angeführten Felder von Care übertragen, also umstandslos verallgemeinert werden können“ (Maier und Schmidt 2019, S. 240).

Der vorliegende Beitrag knüpft an dieser Kritik an und argumentiert von einem ähnlichen Standpunkt aus. Er kritisiert eine Verengung des Blickwinkels, aus der möglicherweise eine Überbetonung des Krisencharakters und der Kommodifizierungs- und Prekarisierungsaspekte

resultiert. Die empirische Datenbasis der Care-Literatur ist von qualitativen Studien aus dem Pflegebereich geprägt, wohingegen quantitative Daten eher selten Berücksichtigung finden. Wie Hipp und Kelle in ihrer kurzen Expertise zur Entlohnung sozialer Dienstleistungsarbeit im Länder und Berufsvergleich betonen, gibt es kaum Untersuchungen zur Entwicklung von Löhnen und der ökonomischen Situation von Beschäftigten in Fürsorgeberufen, wobei diese wenigen Studien in der Regel ohne einen Bezug zu anderen Berufsgruppen auskommen (Hipp und Kelle 2016). Ihre Analyse der relativen Einkommenspositionen von Beschäftigten in vier sozialen Berufsgruppen über 23 Länder hinweg liefert Hinweise darauf, dass vorrangig die Hilfstätigkeiten im sozialen Dienstleistungssektor schlecht entlohnt werden, wohingegen Fachkräfte in vielen Ländern sogar höhere Einkommen erzielen als Beschäftigte mit ähnlichem Qualifikationsprofil in anderen Berufen (2016, S. 9). Trotz des enormen Bedeutungszuwachses Sozialer Dienste und der jährlich wachsenden Ausgaben für Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen (vgl. Kap. 2.1) sind die Debatten hinsichtlich der aktuellen und zukünftigen Entwicklung bezahlter Sorgearbeit fast durchweg von einer Krisenrhetorik geprägt. Dabei gibt es durchaus Hinweise für eine Abschwächung des Legitimationsdefizits, und einen gesellschaftspolitischen Rückenwind für eine Aufwertung. Die Debatte um eine Aufwertung sozialer Dienstleistungen hat sich „vom Rand ins Zentrum bewegt“, fassen Schildmann und Voss die Entwicklung zusammen (2018, S. 4) und sehen Deutschland im Frühjahr 2018 an einem Punkt, „an dem es sowohl politischen als auch gesellschaftlichen Rückenwind für die Aufwertung sozialer Dienstleistungen gibt“ (ebd., S.5).

Vor dem Hintergrund der Corona Pandemie und den Debatten um die Systemrelevanz von Sozial- und Gesundheitsberufen hat der benannte Rückenwind eher zu- als abgenommen. Nachfolgend wird untersucht, ob und inwieweit er sich tatsächlich in einer Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen niederschlägt. Hieran anschließend lautet die übergeordnete Forschungsfrage, inwieweit die wachsenden Fachkräfteengpässe im Zusammenspiel mit einer stetig wachsenden Nachfrage und dem skizzierten gesellschaftspolitischen Rückenwind zu einer Aufwertung sozialer Dienstleistungen führen. Um diese Frage zu operationalisieren, werden objektive und subjektive Indikatoren unterschieden, an denen sich mögliche Aufwertungsprozesse bemessen lassen. Erfragt werden sowohl Veränderungen der objektiv-materiellen Dimension von Arbeitsqualität, darunter Verdienst- und Tarifstrukturen, Befristungs- und Teilzeitquoten und Qualifikationsstrukturen, als auch eine Bewertung der Arbeitsqualität seitens der Beschäftigten selbst. Hieran anschließend stellt sich die Frage, welche Arbeitsansprüche und -orientierungen die Beschäftigten artikulieren und inwieweit sich diese gegebenenfalls verändern. Weitere forschungsleitende Fragen zur Operationalisierung betreffen Einfluss und Stellenwert der benannten Entwicklungsdynamiken sowie die Unterschiede zu anderen Branchen und Berufsgruppen. Inwieweit unterscheiden sich die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen im Bereich der Sozialwirtschaft gegenüber der

Gesamtwirtschaft und rechtfertigen es diese Unterschiede, von besonders atypischen Beschäftigungsverhältnissen und überdurchschnittlich schlecht entlohnten Berufsgruppen zu sprechen? Wie im nachfolgenden Methodenkapitel näher ausgeführt, besteht ein wichtiges Anliegen darin, verallgemeinerungsfähige Aussagen zum gesamten Bereich sozialer Dienstleistungen zu treffen und zugleich zu versuchen, so gut wie möglich zwischen den heterogenen Teilbereichen und Berufsgruppen zu differenzieren, um zentrale Unterschiede in der Entwicklung herauszuarbeiten.

## **5 Entwicklungsdynamiken empirisch untersuchen: Bemerkungen zum methodischen Vorgehen**

### **5.1 Forschungsdesign**

Das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit ist gekennzeichnet durch eine Verschränkung quantitativer und qualitativer Methoden, die üblicherweise als Mixed Methods bezeichnet wird (Kelle 2022). Beide Methodentraditionen zeichnen sich durch unterschiedliche Forschungsziele und Qualitätskriterien aus, was innerhalb der Soziologie zu jahrzehntelangen Kontroversen, sich streng voneinander abgrenzenden Lagern, monothematischen Lehr- und Handbücher und eigenen Sektionen innerhalb der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) geführt hat. Während sich Sozialforscher der quantitativen Tradition auf Objektivität, eine prinzipielle Wiederholbarkeit der Datenerhebung und auf statistische Verallgemeinerbarkeit berufen, verweisen Befürworter quantitativer Erhebungen auf die Notwendigkeit, sich dem Forschungsgegenstand mit methodischer Offenheit zu nähern, um über eine detaillierte Beschreibung von Einzelfällen neue Erkenntnisse zu Lebensformen und Milieus zu gewinnen (Kelle 2022, 165f). Die Nutzung standardisierter Instrumente und die Erhebung großer Fallzahlen ist mit den Grundannahmen einer „interpretativen Soziologie“, die von einer Wandelbarkeit sozialer Strukturen ausgeht, den Blick auf den Akteur und seine Intentionen richtet und nach deutungs- und handlungsgenerierenden Strukturen fragt, schwer vereinbar. Dabei zeigt eine genauere Betrachtung, dass auch innerhalb der beiden Methodentraditionen eine große Heterogenität vorherrscht, und beispielsweise zwischen Inhaltsanalyse, Grounded Theory, Biographieforschung, Diskursanalyse, hermeneutische Wissenssoziologie, Ethnografie und der Methode der Einzelfallanalyse nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch viele Gegensätze und Widersprüche existieren (Reichert 2022, S. 73f). In Abgrenzung zu den angesprochenen Kontroversen hat sich eine Methodenkombination oder -integration mittlerweile als eigenständiger methodologischer Ansatz etabliert (Flick 2011, S. 75). Hierbei kann zwischen einem Methodenmix in der Anwendung und einem Methodenmix als Ergebnisintegration unterschieden werden. Im ersten Fall werden qualitative und quantitative Methoden bei ihrer Anwendung kombiniert, im zweiten Fall werden sie getrennt voneinander eingesetzt und lediglich ihre Ergebnisse aufeinander bezogen (Kelle 2022, S. 169). Das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit basiert auf der letztgenannten Variante, kombiniert also quantitative und qualitative Teilprojekte, deren Datenerhebung und -auswertung jeweils mit einem eigenen methodischen Ansatz durchgeführt werden. Dieses Vorgehen wurde mit dem Ziel gewählt, die methodischen Ansätze auf die Bearbeitung der adressierten Forschungsfragen abzustimmen und hinsichtlich der Bewertung der Entwicklung der Arbeitsqualität zwischen objektiven und subjektiven Indikatoren unterscheiden zu können.

Der empirische Teil der Arbeit untergliedert sich in drei Teilprojekte: Ein erstes Teilprojekt umfasst die Sekundäranalyse amtlicher Daten und Statistiken (vgl. Kap. 6), die in einem

zweiten Schritt um die quantitative Sekundäranalyse eines Datensatzes ergänzt wird, der sich aus mehreren Befragungswellen des DGB-Index Gute Arbeit speist (vgl. Kap. 7). Konkret handelt es sich um eine Sonderauswertung von insgesamt zehn repräsentativen Beschäftigtenbefragungen zur Bewertung der Arbeitsqualität, die im Zeitraum von 2012 bis 2021 durchgeführt wurden. Beide Teilvorhaben unterscheiden hinsichtlich der Analyse der Qualität der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen so gut als möglich zwischen den verschiedenen Bereichen und Berufsgruppen innerhalb der Sozialwirtschaft, zielen darüber hinaus aber auch auf eine zusammenfassende Darstellung, welche es erlaubt, Aussagen zur Einordnung und Entwicklung der gesamten Branche zu treffen. Hieran anschließend geht es in beiden Teilprojekten um eine Einordnung und Positionierung der Branche und einen Vergleich der Sozialwirtschaft mit der Gesamtwirtschaft. Während es die Sekundäranalyse amtlicher Statistiken ermöglicht, die objektiv-materielle Seite von Arbeitsqualität zu beleuchten, zielt die Auswertung der bundesweiten Repräsentativerhebungen des DGB-Index auf eine Messung der Arbeitsqualität aus Sicht der Beschäftigten. Das dritte empirische Teilprojekt untersucht ebenfalls subjektive Wahrnehmungen und Erfahrungen, stellt den Fokus allerdings enger und beschreibt auf Basis einer eigenen qualitativen Studie Entwicklungsdynamiken im Bereich der frühkindlichen Bildung (vgl. Kap. 8). Dieses Vorgehen wurde gewählt, um die übergeordnete Fragestellung am Beispiel eines konkreten Teilbereiches der Sozialwirtschaft weiter zu vertiefen und mit zusätzlichen Informationen zu Motiven, Denkweisen und Haltungen der Branchenakteure zu verknüpfen. Am Beispiel des Kita-Bereiches wird erfragt, mit welchen Anforderungen die Beschäftigten konfrontiert sind, welche intersubjektiven Arbeitsansprüche und -orientierungen sich identifizieren lassen und ob und inwieweit sich diese vor dem Hintergrund von Professionalisierungstendenzen, stetig wachsenden Fachkräfteengpässen und den Diskursen zur Systemrelevanz sozialer Dienstleistungen verändern.

Das Forschungsdesign weist den skizzierten Methodenansätzen einen gleichwertigen Status zu, ohne deren unterschiedliche Geltungs- und Verallgemeinerungsansprüche in eine Rangfolge zu bringen oder diese gegeneinander auszuspielen. Ziel ist vielmehr, dass sich die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Untersuchungsschritte und der Sekundäranalyse amtlicher Daten und Statistiken in einem multiperspektivischen Ansatz komplementär ergänzen. Durch eine Kombination der benannten Methoden können unterschiedliche Teilaspekte der übergeordneten Forschungsfrage zusammengeführt werden. Darüber hinaus können deren Schwächen wechselseitig ausgeglichen werden, darunter zum Beispiel die geringere Geltungsbereichweite qualitativer Forschungsergebnisse, die häufig zu einer Kritik an der Verallgemeinerbarkeit und Übertragbarkeit von Befunden aus kleinen qualitativen Stichproben führt. Umgekehrt können qualitative Ergebnisse dazu beitragen, unerklärte

Varianzen innerhalb quantitativer Daten aufzuklären und insbesondere der quantitativen Methoden immanenten Komplexitätsreduktion des sozialen Feldes entgegenzuwirken.

## **5.2 Methodische Hinweise zur Sekundäranalyse amtlicher Statistiken**

Für die Sekundäranalyse amtlicher Statistiken wird auf eine Vielzahl an Datenquellen zurückgegriffen. Nachfolgend werden die wichtigsten Quellen mit Blick auf Erhebungsdesign, Repräsentativität und möglichen Fehlermargen benannt. Im Anschluss werden wichtige Hinweise zur Ab- und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes sowie zur Wahl von Untersuchungszeiträumen und Referenzdaten zusammengefasst.

Zur Analyse der Einkommensentwicklung im Branchen- und Berufsvergleich werden die Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes sowie Entgeltstatistiken der Bundesagentur für Arbeit herangezogen. Bei der Verdienststrukturerhebung handelt es sich um eine zweistufig gezogen Stichprobe unter bis zu 60 Tsd. Betrieben, deren Auswahl geschichtet nach Bundesland, Wirtschaftszweig und Betriebsgrößenklasse stattfindet. Die Datenerhebung erfolgt durch einen Online-Fragebogen, wobei öffentliche und privatwirtschaftliche Arbeitgeber gemäß Verdienststatistikgesetz auskunftspflichtig sind. Die Angaben werden aus der betrieblichen Lohnabrechnung erhoben, was in Kombination mit der hohen Fallzahl und der Auskunftspflicht eine hohe Repräsentativität garantiert. Gemäß dem Statistischen Bundesamt sind die Angaben der Verdienststrukturerhebung „grundsätzlich als präzise einzustufen“, wobei die Fehlermarge je nach Wirtschaftszweig (Abteilungsebene) auf null bis maximal zwei Prozent beziffert wird (Statistisches Bundesamt 2023f). Ergänzend zur Verdienststrukturerhebung erfolgt eine Sekundärauswertung der Entgeltstatistiken der Bundesagentur für Arbeit, welche sowohl Wirtschaftszweige als auch Berufe unterscheidet und die aufgrund einer methodischen Einschränkung Median- statt Durchschnittslöhne ausweist<sup>92</sup>. Die Daten der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit basieren auf der Meldung der Arbeitgeber zur Sozialversicherung und werden für alle Vollzeitbeschäftigten ausgewiesen<sup>93</sup>. Im Gegensatz zur Verdienststrukturerhebung handelt es sich also nicht um eine Stichprobenziehung, sondern um eine Vollerhebung aller sozialversicherungspflichtig und geringfügig entlohnten Beschäftigten, die sich mit anderen Merkmalen der Beschäftigungsstatistik kombinieren lässt, darunter zum Beispiel Angaben zum Wohn- und Arbeitsort. Die Entgeltstatistik nach Berufen orientiert sich an der seit 2011 gültigen Klassifikation der Berufe

---

<sup>92</sup> Der Rückgriff auf Medianeinkommen erfolgt, da die Entgeltstatistik alle laufenden oder einmaligen Einnahmen aus der Hauptbeschäftigung lediglich bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung erfasst. Weil die tatsächliche Höhe sehr hoher Einkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, nicht bekannt ist, kann das arithmetische Mittel nicht bestimmt werden. Bundesagentur für Arbeit (2022a, S. 24).

<sup>93</sup> Die Meldungen der Arbeitgeber unterscheiden zwar zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung, enthalten jedoch keine Informationen über den genauen Stundenumfang. Aussagekräftige Vergleiche erfordern dementsprechend eine Begrenzung auf Vollzeitbeschäftigung. Bundesagentur für Arbeit (2022a, S. 25).

(KldB 2010), die die Berufsfachlichkeit in fünf Ebenen unterteilt. Eine zweite strukturegebende Dimension stellt das Anforderungsniveau dar, das auf der untersten Ebene (Fünfsteller) zwischen Helfer- und Anlernertätigkeiten, fachlich ausgerichteten Tätigkeiten, komplexen Spezialistentätigkeiten und hoch komplexen Tätigkeiten unterscheidet.

Auch hinsichtlich der Analyse des Anteils und der Entwicklung an Teilzeitbeschäftigung sowie an geringfügigen und an befristeten Beschäftigungsverhältnissen ist die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit eine zentrale Datenquelle, bei der jeweils zwischen Branchen und Berufen unterschieden werden kann. Ergänzend wird zur Darstellung des Anteils und der Entwicklung atypischer Beschäftigung auf Daten der Pflegestatistik und der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie auf Mikrozensusdaten zurückgegriffen. Die Pflegestatistik wird seit 1999 im Zweijahresrhythmus erhoben und erfasst jeweils im Dezember Pflegeleistungen nach SGB XI des Sozialgesetzbuches. Die Informationen werden aus zwei Datenquellen zusammengetragen: Die Statistischen Landesämter befragen die ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen und die Spitzenverbände der Pflegekassen und der Verband der privaten Krankenversicherung liefern Informationen über die Empfänger\*innen von Pflegegeldleistungen (Statistisches Bundesamt 2017b). Auch die Kinder- und Jugendhilfestatistik wird als Sekundärstatistik mittels einer Vollerhebung durchgeführt und basiert wie auch die Pflegestatistik auf einer Auskunftspflicht. Die Statistischen Landesämtern ermitteln unter zahlreichen Institutionen<sup>94</sup> Angaben zu Adressat\*innen, Beschäftigten und Angeboten. Dabei werden die Leistungen nach SGB VIII des Sozialgesetzbuches seit 2006 in einem jährlichen Rhythmus erfasst (Statistisches Bundesamt 2013b). Während die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit mit Hilfe der zwei benannten Branchenerhebungen um Aussagen zum konkreten Beschäftigungsumfang oder auch den Ausbildungsabschlüssen des Personals ergänzt werden kann, ermöglichen es Mikrozensusdaten auch Aussagen zu persönlichen Motiven zu treffen und so beispielsweise die Gründe für die Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung zu benennen. Bei der Mikrozensususerhebung handelt es sich um eine jährlich stattfindende repräsentative Haushaltsbefragung mit Auskunftspflicht. Die Stichprobe umfasst ein Prozent der Bevölkerung, ausgewählt nach einem mathematischen Zufallsverfahren, wobei jährlich ein Viertel der Stichprobe ausgetauscht wird (Statistisches Bundesamt 2022c).

Das methodische Vorgehen bei der Ab- und Eingrenzung der Sozialwirtschaft und die damit verbundene Zuordnung einzelner Wirtschafts- und Berufsgruppen zum Bereich Sozialer Dienste wird an dieser Stelle nicht erläutert, sondern ausführlich in Kap. 6.1 dargestellt. Dieses

---

<sup>94</sup> Die Datenerhebung erfolgt unter allen örtlichen und überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, den obersten Landesjugendbehörden, den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden, den Trägern der freien Jugendhilfe sowie bei den Leitungen von Einrichtungen, Behörden und Geschäftsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe. Statistisches Bundesamt (2013b).

Vorgehen wurde gewählt, um die Ausführungen zur Methodik unmittelbar mit der Darstellung von Beschäftigtenzahlen zu verknüpfen, so dass der Leser einleitend zur Sekundäranalyse amtlicher Statistiken einen möglichst genauen Überblick über den Untersuchungsgegenstand gewinnt. Die gewählten Untersuchungszeiträume sind nicht synchronisiert, sondern orientieren sich an den Erhebungszeiträumen der jeweiligen Datenquellen sowie an der Verfügbarkeit der Informationen. Sofern möglich, werden die Entwicklungen innerhalb der letzten 15 Jahre abgebildet, was die Jahre von 2009 bis 2023 umfasst. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da sich alle für die benannten Forschungsfragen relevanten Entwicklungstrends, darunter der Wandel des Arbeitsmarktes von einem Anbieter- zu einem Nachfragemarkt, die wachsenden Personalengpässe, die Aufwertung und Professionalisierung frühkindlicher Bildung sowie der diagnostizierte politische und gesellschaftliche Rückenwind, in diesem Zeitraum verorten lassen (vgl. Kap. 4). Als zentrale Referenz und Vergleichsmaßstab dienen Angaben zur Gesamtwirtschaft bzw. zu allen Berufen. Im Unterkapitel zur Entwicklung der Verdienststrukturen werden zudem Bruttomonatsverdienste im Dienstleistungsbereich und dem Verarbeitenden Gewerbe aufgeführt, verbunden mit dem Ziel, die Entlohnungssituation in der Sozialwirtschaft genauer einzuordnen. Darüber hinaus werden, sofern möglich, statistische Unterschiede zwischen den Geschlechtern sowie zwischen Gesamtdeutschland und der Situation in den neuen Bundesländern aufgeführt.

### **5.3 Methodisches Vorgehen bei der Sonderauswertung des DGB-Index Gute Arbeit**

#### **5.3.1 Datengewinnung**

Der DGB-Index Gute Arbeit ist eine repräsentative Erwerbstätigenbefragung zur Erfassung und Kategorisierung von Arbeitsqualität, die seit 2007 jährlich im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes durchgeführt wird. Die Grundgesamtheit bilden alle abhängig Beschäftigten in Deutschland mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens zehn Stunden, mit Ausnahme von Freiberuflern und Selbstständigen. Es werden Arbeitnehmer\*innen aus allen Regionen, Einkommens- und Altersgruppen, Betriebsgrößen, Wirtschaftszweigen und Beschäftigungsverhältnissen befragt, darunter gewerkschaftlich Organisierte ebenso wie Nicht-Mitglieder. Seit 2011 werden computergestützte Telefoninterviews (CATI) mit einer Zufallsstichprobe aus Festnetzanschlüssen und Mobilfunknummern geführt<sup>95</sup>, während in den Jahren zuvor die Befragung postalisch erfolgte.

---

<sup>95</sup> Festnetztelefonnummern werden mittels Random Digit Dialing nach Gabler-Häder zufällig generiert. Die zufällige Generierung von Mobilfunknummer erfolgt in Kooperation mit der GESIS in Mannheim. Zufällig generierte Festnetznummern werden bis zu sieben Mal über verschiedene Wochentage und Tageszeiten kontaktiert, Mobilfunknummern bis zu fünf Mal. Sofern ein „passender“ Haushalt identifiziert werden kann, wird bis zu 20 mal versucht, die Zielperson zu erreichen. Krüger und Foehrmann (2021).

Aufgrund der Umstellung der Erhebungsmethode sowie einer Überarbeitung des Fragekataloges können die Ergebnisse der Erhebungen von 2007 bis 2010 nicht mit den Ergebnissen der Erhebungen danach verglichen werden (Holler 2013, S. 2). Hiervon abgesehen, handelt es sich beim DGB-Index um eine Längsschnitt- bzw. um eine Trendstudie, bei der identische Fragen in unterschiedlichen Stichproben derselben Grundgesamtheit zu mehreren Zeitpunkten abgefragt werden, so dass die Antwortverteilungen über die Erhebungszeitpunkte hinweg miteinander verglichen werden können. In Kombination mit den hohen Fallzahlen von jährlich rund 5500 bis 6500 befragten Arbeitnehmer\*innen eignet sich das Erhebungsinstrument in besonderem Maße, um die Entwicklung von Arbeitsqualität aus Beschäftigtensicht abzubilden und verschiedene Berufsgruppen miteinander zu vergleichen. Wissenschaftler\*innen an Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen können die anonymisierten Mikrodaten des DGB-Index auf Beantragung hin zur freien wissenschaftlichen Forschung nutzen. Die im Rahmen der vorliegenden Ausarbeitung durchgeführte Sekundäranalyse von insgesamt zehn Befragungswellen aus den Jahren 2012 bis 2021 ermöglicht eine umfassende Bewertung der Arbeitsqualität, da zahlreiche Kriterien abgefragt werden. Das auf Reliabilität und Validität geprüfte Befragungsinstrument umfasst – sieht man von jährlichen Sondermodulen zu wechselnden Themenschwerpunkten ab – insgesamt 42 Fragen, die sich auf elf verschiedene Dimensionen der subjektiv empfundenen Beschäftigungs- und Arbeitssituation beziehen (Holler 2013).

### **5.3.2 Datenauswertung**

Zur Durchführung der quantitativen Sekundäranalyse wurden in einem ersten Schritt die Datensätze von insgesamt zehn Befragungswellen (2012 bis 2021) zusammengeführt. In einem zweiten Schritt wurde der Bereich der Sozialwirtschaft entsprechend der in Kap. 6.1. vorgenommenen Definition abgegrenzt. Die Abgrenzung erfolgte nach Berufsuntergruppen (Viersteller) entsprechend der Klassifikation der Berufe (KldB 2010), wobei in der Auswertung der Ergebnisse zwischen Berufen in der Altenpflege (KldB 821), Berufen in der Kinderbetreuung und -erziehung (KldB 8311), Berufen in der Heilerziehungspflege und Sonderpädagogik (KldB 8313) sowie Berufen in der Sozialarbeit und Sozialpädagogik (KldB 8312) unterschieden werden kann. Beschäftigte aus Berufen in der Haus- und Familienpflege (KldB 8314), der Sozial-, Erziehungs- und Suchtberatung (KldB 8315) und aus dem Bereich Aufsicht, Führung-, Erziehung und Sozialarbeit (KldB 8319) konnten nicht berücksichtigt werden, da hier die Fallzahlen zu gering ausfallen. Der zusammengeführte Datensatz umfasst im Ergebnis 63.324 Personen, darunter 4.739 Beschäftigte in den vier benannten sozialwirtschaftlichen Berufsuntergruppen.

**Tabelle 9: Stichprobengröße, unterschieden nach Berufen und Befragungszeitraum**

<b>Jahr</b>	<b>Berufe in d. Sozialwirtschaft</b>	<b>Kinderbetreu. u. -erziehung</b>	<b>Heilerz.-pflege, Sonderpäd.</b>	<b>Altenpflege</b>	<b>Soz.arbeit, Soz.pädag.</b>	<b>Alle anderen Berufe</b>	<b>Gesamt</b>
<b>2012</b>	327	83	36	89	119	4.568	4.895
<b>2013</b>	382	159	31	72	120	5.411	5.793
<b>2014</b>	422	143	53	115	111	5.401	5.823
<b>2015</b>	352	141	33	80	98	4.564	4.916
<b>2016</b>	747	269	100	188	190	8.990	9.737
<b>2017</b>	337	113	32	88	104	4.474	4.811
<b>2018</b>	634	241	66	150	177	7.437	8.071
<b>2019</b>	495	193	51	112	139	6.079	6.574
<b>2020</b>	529	195	48	110	176	5.768	6.297
<b>2021</b>	514	189	64	108	153	5.893	6.407
<b>Gesamt</b>	4.739	1726	514	1112	1387	58.585	63.324

Um eine ausreichend hohe Fallzahl zu gewährleisten und zwischen den sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen unterscheiden zu können, wurden im Rahmen der Sonderauswertung des DGB-Index die Erhebungsjahre 2012 bis 2014, 2015 bis 2018 und 2019 bis 2021 zusammengefasst. Zur Bewertung der aktuellen Arbeitsqualität werden die zusammengefassten Ergebnisse der Jahre 2019 bis 2021 analysiert. Zur Analyse der Entwicklung der Arbeitsqualität im Zeitverlauf werden im Anschluss die drei zusammengefassten Zeiträume miteinander verglichen. Alle Ergebnisse wurden mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren berechnet, die zusätzlich zur beschriebenen Samplingmethode dazu beitragen, die Repräsentativität der Befragungsergebnisse sicherzustellen. Wie ausführlich im Methodenbericht des Umfragezentrums Bonn nachzulesen, werden beim DGB-Index sowohl ein Design- als auch ein sogenanntes Redressmentgewicht verwendet. Die Sollkriterien relevanter Merkmale, darunter zum Beispiel Alter, Geschlecht, Region, berufsqualifizierender Abschluss und Gewerkschaftsmitgliedschaft, werden auf der Basis von Mikrozensus- und Allbusdaten angepasst (Krüger und Foehrmann 2021, S. 22f). Da sich die Anteile der betrachteten sozialwirtschaftlichen Berufsuntergruppen zwischen den kumulierten Befragungszeiträumen (2012-14, 2015-18, 2019-21) unterscheiden und diese darüber hinaus von der Verteilung in der amtlichen Beschäftigungsstatistik abweichen, wurde ein zweiter Gewichtungsfaktor eingeführt. Dieser dient dazu, eine Gleichverteilung der Anteile der Berufsuntergruppen herzustellen, basierend auf dem jeweiligen Anteil der Beschäftigten nach Berufen im vierten Quartal 2021 innerhalb der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit. In der nachfolgenden Tabelle 10 sind die Anteile der Berufsuntergruppen sowie die entsprechende Anzahl an Befragten in den drei kumulierten Befragungszeiträumen dargestellt.

**Tabelle 10: Stichprobengröße der kumulierten Befragungsquellen, angepasst an die Beschäftigungsstatistik (4. Quartal 2021)**

	<b>Beschäft.- Statistik 4Q 2021</b>	<b>2012- 2014</b>	<b>2015- 2018</b>	<b>2019- 2021</b>
Berufe in der Altenpflege (KldB 821)	29%	317	558	447
Berufe i.d. Kinderbetreuung, -erziehung (KldB 8211)	45%	491	866	693
Berufe i.d. Sozialarbeit, Sozialpädagogik (KldB 8212)	15%	163	287	230
Berufe Heilerziehungspflege, Sonderpäd. (KldB 8213)	11%	120	211	169
Berufe in der Sozialwirtschaft (KldB 821, 8211-8213)	100%	1.091	1.922	1.538

Vergleichbar mit anderen quantitativen arbeitswissenschaftlichen Bestandsaufnahmen und Trendbeobachtungen wie beispielsweise der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung unterscheidet das Erhebungsinstrument des DGB-Index zwischen der Häufigkeit einer Anforderung und dem damit einhergehenden Grad an subjektiv empfundener Belastung. Das Befragungsprinzip gründet auf einem, in der Arbeitswissenschaft weit verbreiteten, Belastungs-Beanspruchungs-Modell, das davon ausgeht, dass einzelne Arbeitsanforderungen oder auch fehlende Ressourcen in unterschiedlichem Ausmaß von Beschäftigten als Belastung erlebt werden. Für jede der 42 Einzelfragen wird die Kombination von Belastungen und Beanspruchungen anhand eines definierten Systems auf eine Punkteskala von 0 bis 100 übertragen, wobei der Wert 0 für die negativste und der Wert 100 für die bestmögliche Ausprägung von Arbeitsqualität steht. Die entsprechenden Punktwerte der einzelnen Fragen fließen in elf Kriterien ein, aus denen wiederum drei Teilindizes generiert werden, die zu jeweils einem Drittel den Indexwert Gute Arbeit ergeben (Deutscher Gewerkschaftsbund 2023)<sup>96</sup>. Als Auswertungsmethode werden univariate deskriptive Datenanalyseverfahren verwendet, darunter Kreuztabellierungen, welche die Häufigkeiten aller möglichen Kombinationen der Merkmalsausprägungen zweier Merkmale zusammenfassen. Es werden absolute und relative Häufigkeitsverteilungen der verschiedenen Merkmalsausprägungen erfasst und basierend auf der Strukturierungslogik des DGB-Index die Indexwerte der elf Kriterien der Arbeitsqualität verglichen. Nur im Einzelfall wird auf eine multiple Regressionsanalyse zurückgegriffen. Hierbei handelt es sich um ein statistisches Verfahren, das es ermöglicht, Beziehungen zwischen einer abhängigen und mehreren unabhängigen Variablen festzustellen. Ein möglicher Einfluss der Corona Pandemie auf die Befragungsergebnisse wird im Rahmen der Auswertung ausführlich diskutiert (vgl. Kap. 7.5).

<sup>96</sup> Die elf Kriterien zur Ermittlung der Arbeitsqualität sind: Einkommen und Rente, Betriebliche Sozialleistungen, Beschäftigungssicherheit / berufliche Zukunftssicherheit, körperliche Anforderungen, emotionale Anforderungen, widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität, Arbeitszeitlage, Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, Führungsqualität und Betriebskultur sowie Sinn der Arbeit. Aus diesen Kriterien werden drei Teilindizes gebildet: Einkommen und Sicherheit. Ressourcen und Belastungen.

## **5.4 Methodisches Vorgehen bei der Durchführung einer qualitativen Studie im Kita-Bereich**

### **5.4.1 Datengewinnung**

Empirische Grundlage der qualitativen Untersuchung von Entwicklungsdynamiken im Kita-Bereich bilden 36 Interviews mit Branchenakteur\*innen, die im Zeitraum von November 2019 bis Oktober 2020 geführt wurden. Die Feldzugänge konnten im Kontext von zwei Forschungsprojekten realisiert werden: Die erste Befragungswelle fand im November und Dezember 2019 im Rahmen eines Forschungsprojektes zur aktuellen Personalsituation und der Berechnung von Fachkräftebedarfen in Thüringer Kindertageseinrichtungen statt (vgl. Ehrlich 2020). Im Zuge des Projektes konnten Interviews mit neun Führungskräften aus verschiedenen kommunalen und freien Trägern (inklusive deren Spitzenverband) realisiert werden, die die Fach- und Dienstaufsicht für eine mittlere dreistellige Anzahl an Thüringer Kindertageseinrichtungen verantworten. Zudem wurden Gespräche mit sechs Kita-Leitungskräften und drei Erzieher\*innen (ohne Leitungsfunktion) aus sieben verschiedenen Kindertageseinrichtungen in Erfurt, Jena, Weimar und in Grenzregionen zu Hessen und Bayern geführt. Ein neunzehntes Interview fand mit der stellvertretenden Leiterin der Abteilung Soziales einer großen Thüringer Berufsschule statt. Dieses erste Sampling beinhaltet zu einem großen Teil Führungs- und Leitungskräfte, da diese über das notwendige Überblickswissen betreffs der Entwicklung der Personalsituation und der Rekrutierungsbedingungen verfügen. Alle Gespräche wurden als computergestütztes Telefoninterview im CATI-Labor der Friedrich-Schiller-Universität Jena durchgeführt. Die Interviewdauer variiert zwischen 20 und 140 Minuten, wobei die durchschnittliche Länge der Gespräche rund 50 Minuten beträgt. Die weiteren 17 Gespräche konnten über Feldzugänge realisiert werden, die im Kontext des BMBF-Forschungsprojektes „Gute Interaktionsarbeit digital assistiert (GIDA)“ erschlossen wurden<sup>97</sup>. Befragt wurden vier Führungskräfte eines freigemeinnützigen Trägers sowie sechs Erzieher\*innen und eine Kita Leitungskraft aus zwei freigemeinnützigen Einrichtungen im süddeutschen Raum. Darüber hinaus wurden vier Gespräche mit Betriebsrät\*innen eines freigemeinnützigen Trägers aus Bayern und Baden-Württemberg sowie zwei Gespräche mit Gewerkschaftsvertreter\*innen des ver.di Bundesverbandes geführt. Die Mehrzahl der Interviews fand im September und Oktober 2020 statt, darunter acht als ein persönliches Gespräch und die anderen mit Hilfe von Videokonferenzen. Im Gegensatz zur ersten

---

<sup>97</sup> Das Projekt „GIDA – Gute Interaktionsarbeit Digital Assistiert“ wurde von Juni 2020 bis Mai 2023 im Rahmen der Förderrichtlinie „Zukunft der Arbeit: Innovation für die Produktion, Dienstleistung und Arbeit von morgen“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie dem Europäischen Sozialfonds gefördert. Nähere Informationen zum Projekt können dem Projektatlas des Förderschwerpunktes, herausgegeben von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, entnommen werden (2020, S. 30).

Befragungswelle wurden diese 17 Interviews nicht allein vom Autor durchgeführt, sondern durch Kolleg\*innen aus dem GIDA-Verbund begleitet<sup>98</sup>.

**Tabelle 11: Qualitatives Sample, unterschieden nach Feldzugängen und beruflicher Position der Interviewpartner\*innen**

	Pädag. Personal	Kita- Leitung	Führungs- kräfte	Interess.- vertretung	Berufs- schule	<b>Gesamt</b>
Fachkräftestudie Thüringen	3	6	9	0	1	19
BMBF-Projekt GIDA	6	1	4	6	0	17
<b>Gesamt</b>	9	7	13	6	1	36

Als Befragungsmethode wurde in allen Fällen auf (teilstandardisierte) Leitfadeninterviews zurückgegriffen. Diese Methode wurde gewählt, da Leitfadeninterviews eine gute Mischung aus Offenheit und Strukturiertheit bieten, indem sie natürliche Gesprächssituationen schaffen und zugleich eine gute Vergleichbarkeit der Befunde ermöglichen. Der jeweilige Leitfaden beinhaltet alle zentralen Themenbereiche des Interviews und die dazugehörigen, zumeist in Stichpunkten zusammengefassten, (Schlüssel-)Fragen, deren Reihenfolge flexibel ist (Loosen 2015). Die Gesprächsführung lässt zudem Raum für neue Themen und der Leitfaden kann im Gesprächsverlauf durch zusätzliche (Nach-)Fragen ergänzt werden. Zentrale Themenbereiche, die in allen geführten Leitfadeninterviews verhandelt wurden, umfassen Fragen zu zentralen Entwicklungstrends und einer Veränderung fachlicher Anforderungen, der Auswirkung der wachsenden Fachkräfteengpässe auf Arbeitsanforderungen, Arbeitsbedingungen und das Ausbildungsniveau sowie Fragen zum beruflichen Werdegang der Beschäftigten und der Entwicklung von Arbeitsansprüchen und -orientierungen. In der ersten Befragungswelle Ende 2019 wurde zudem die Bewertung der Umsetzung des Guten-Kita-Gesetzes und dessen Folgen für die Entwicklung der Arbeitsqualität erfragt und in der zweiten Befragungswelle die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die aktuelle und zukünftige Entwicklung der Arbeits- und Betreuungsqualität thematisiert.

## 5.4.2 Datenauswertung

Die in den Interviewleitfäden festgelegten Themenschwerpunkte und (Schlüssel-)Fragen strukturieren die Gesprächsführung und bilden zugleich eine wichtige Grundlage für die Datenauswertung. Diese erfolgt unter Anwendung der qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp

<sup>98</sup> Namentlich waren Jana Steckbauer, Christian Schädlich, Yalcin Kutlu und Laura Bremert an der Durchführung von einigen Interviews beteiligt, wobei die Kodierung und Analyse des Interviewmaterials durch den Autor selbst erfolgte.

Mayring, eines insbesondere im deutschsprachigen Raum weit verbreiteten Standardverfahrens sozialwissenschaftlicher Textanalyse (Mayring 2010). Im Kern basiert die Methode auf einer regelgeleiteten Zuordnung ausgewählter Dimensionen und Kategorien zu konkreten Textstellen bzw. Interviewpassagen. Das übergeordnete Ziel der qualitativen Inhaltsanalyse besteht im Herausfiltern von Kriterien, die die Gesamtheit des Interviewmaterials möglichst vollständig abbilden. Im Unterschied zu interpretativ-rekonstruktiven Verfahren wie der objektiven Hermeneutik oder der Grounded Theory geht es also „weniger um die Authentizität des Falles ‚an sich‘, sondern eher um dessen Subsumtion unter vermutete, allgemeine Zusammenhänge“ (Flick 2012, S. 164). Das ausgewählte methodische Vorgehen orientiert sich an der Zusammenfassung als eine von drei Grundformen des inhaltsanalytischen Ablaufmodelles. Im Zentrum der Analyse steht die Bildung eines Kategoriensystems, das das Material abstrakt repräsentiert und das die Kategorien in Beziehung zueinander setzt. Bei der Methode der Zusammenfassung erfolgt die Kategorienbildung induktiv, d.h. aus dem Material heraus werden Kategorien gebildet und zu Hauptkategorien zusammengefasst. Das induktive Vorgehen wurde gewählt, da die Forschung zu den Auswirkungen aktueller Entwicklungstrends im Kita-Bereich auf die Qualität der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie auf mögliche Veränderungen der intersubjektiven Arbeitsansprüchen und -orientierungen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung nicht besonders umfassend war, insbesondere was einzelne Forschungsfragen betrifft, beispielsweise was die Auswirkungen der Corona-Pandemie oder der Wandel intersubjektiver Arbeitsansprüche und -orientierungen betrifft.

Das regelgeleitete Ablaufmodell Mayrings umfasst eine festgelegte Abfolge von Schritten, die gegebenenfalls an die gewählte Grundform der Inhaltsanalyse angepasst werden (Mayring 2010, S. 60-62). In einem ersten Schritt wird die Analyseeinheit bestimmt, wobei hier zwischen Kodiereinheit, Kontexteinheit und Auswertungseinheit unterschieden werden kann<sup>99</sup>. In den nächsten Schritten werden die Aussagen paraphrasiert, das Abstraktionsniveau festgelegt und die Aussagen in ein bis zwei Schritten auf zentrale Stichworte hin reduziert. Die auf das Wesentliche zusammengefassten Aussagen werden schließlich einzelnen Kategorien zugeordnet und so Schritt für Schritt in einem Kategoriensystem zusammengeführt. Bei der Durchführung dieser Schritte wurde mit MAXQDA eine Softwarelösung zur qualitativen Daten- und Textanalyse verwendet. Das computergestützte Vorgehen erleichtert insbesondere das von Mayring konzipierte zirkuläre Vorgehen, das Rückkoppelungsschleifen vorsieht, um das Kategoriensystem auf Doppel- und Mehrdeutigkeiten hin zu überprüfen und schrittweise Anpassungen und Verbesserungen vorzunehmen. Trotz dieses regelgeleiteten Ablaufes ist die Inhaltsanalyse kein Standardinstrument, sondern kann auf spezifischen

---

<sup>99</sup> Als Kodiereinheit kommen alle bedeutungstragenden Elemente eines Textes in Frage, darunter einzelne Wörter, Satzteile oder auch ganze Sätze. Die geführten Interviews sind Kontexteinheiten, gegebenenfalls ergänzt durch Protokollnotizen des Interviewers. Als Auswertungseinheit wird die Menge aller zu einer Forschungsfrage geführten Interviews bezeichnet. Vgl. Weber und Wernitz (2021, S. 9)

Fragestellungen und Untersuchungsdesigns hin angepasst werden kann (ebd., S.49). Wichtig auch zu betonen, dass die Auswertung mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse nicht primär auf eine Theoriebildung zielt, sondern auf eine systematische Interpretation von Textmaterial mit Hilfe einer Klassifizierung von Kategorien und deren Diskussion. Das Interviewmaterial wird auf seine wesentlichen Bestandteile reduziert, um auf diese Weise zu Kernaussagen zu gelangen.

## **6 Die Entwicklung der Sozialwirtschaft im Spiegel amtlicher Statistiken**

Obwohl „Konsens über das dynamische Wachstum, die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung und das immense Beschäftigungspotential der Sozialwirtschaft herrscht, sucht man in der amtlichen Statistik vergebens nach Zahlen, die diese Thesen stützen könnten“, (Pavel 2013, S. 1). Eine zentrale Schwierigkeit liegt darin, dass es sich um eine Querschnittsbranche handelt, die eine große Anzahl an verschiedenen Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Erziehungsdienstleistungen umfasst. Wie einleitend ausgeführt (vgl. Kap. 1.2), gibt es keine verbindliche Definition Sozialer Dienste oder sozialer Dienstleistungen. Gleiches gilt für den Begriff der Sozialwirtschaft, der sich seit Ende der 1990er Jahre als Alternative zum Begriff des Sozialwesens etabliert hat und der die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung und unternehmerische Orientierung Sozialer Dienste akzentuiert. Unstrittig ist, dass viele Bereiche der Sozialwirtschaft dem Dritten Sektor bzw. dem Non-Profit-Sektor zugerechnet werden können. Allerdings trägt diese klassische Abgrenzung vor dem Hintergrund der Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Privatisierung von Sozialen Diensten nicht mehr. Um die Entwicklungsdynamiken sozialer Dienstleistungen in amtlichen Statistiken abzubilden, erfolgt daher im ersten Schritt eine Definition der Branche (Kap. 6.1). Im Anschluss wird die Entwicklung der Verdienststrukturen in den Blick genommen, wobei die Einkommen im Branchen- und Berufsvergleich untersucht werden und ein Einblick in die Heterogenität der Tarifstrukturen und Vergütungsgrundlagen gegeben wird (Kap. 6.2). Das dritte Unterkapitel betrachtet die Entwicklung atypischer Beschäftigung, darunter Befristungsquoten, Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung (Kap. 6.3). Zuletzt werden Qualifikationsstrukturen in Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen untersucht, um herauszufinden, inwieweit Personalengpässe zu einer vermehrten Einstellung von an- und ungelernten Kräften und Quereinsteigern führen (Kap. 6.4).

### **6.1 Ab- und Eingrenzung der Sozialwirtschaft: Ein Branchenüberblick**

In der Wirtschaftszweigklassifikation der amtlichen Statistik (WZ 2008) wird zwischen Sozialwesen und Gesundheitswesen unterschieden, wobei das Sozialwesen die Wirtschaftsabteilungen Q87 Sozialwesen (ohne Heime) und Q88 Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime) umfasst. Gemäß dieser Klassifikation sind rund 1,08 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Pflege-, Alten- und Behindertenheimen (Q87.1, Q87.3), in Einrichtungen zur psychosozialen Betreuung, Suchtbekämpfung u.Ä. (Q87.2) und in sonstigen Heimen und stationären Einrichtungen (Q87.9) tätig (Tabelle 12). Weitere rund 1,47 Mio. Beschäftigte arbeiten in ambulanten Sozialen Diensten, darunter die soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter (Q88.1), die Tagesbetreuung von Kindern mit Förderbedarfen (Q88.91) sowie sonstige Beratungs- und Fürsorgeleistungen (Q88.99) wie beispielsweise

Hilfen für Familien und Alleinerziehende, Angebote für Migrantinnen und Migranten oder Hilfen für Menschen in sozialer Notlage. Die Wirtschaftszweigklassifikation Sozialwesen (Q87 und Q88) bildet demnach soziale Dienstleistungen in den Bereichen Altenpflege und -hilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe sowie sonstige Hilfen, darunter beispielsweise die Wohnungslosenhilfe und zahlreiche weitere Beratungs- und Fürsorgeleistungen, ab. Nicht berücksichtigt ist der Bereich Kindergärten und Vorschulen (P851), in dem rund 463 Tsd. Beschäftigte tätig sind. Diese drei Teilbereiche der Wirtschaftszweigklassifikation, in denen insgesamt etwa drei Millionen Beschäftigte arbeiten, werden nachfolgend zur Abgrenzung der Sozialwirtschaft herangezogen. Sie decken nahezu alle Aufgabenfelder der freien Wohlfahrtspflege ab und werden unter anderem in Studien über die Sozialwirtschaft in Bayern (Puch und Schellberg 2010) und in Bremen (Schneider 2008) als Abgrenzungsmerkmale herangezogen. Nicht berücksichtigt sind Krankenhäuser und humanmedizinische Tätigkeiten, die von nicht ärztlichem Personal erbracht werden, darunter zum Beispiel Angebote in Gesundheitszentren.<sup>100</sup> Unberücksichtigt bleiben zudem Hochschulen und andere Bildungseinrichtungen des Tertiärbereichs, die Aus- und Weiterbildungen für soziale und pflegerische Berufe erbringen. Inwieweit die Ausbildungsstätten und die gesundheitswirtschaftlichen Teilbereiche der Sozialwirtschaft zugerechnet werden können – und wenn ja zu welchem Anteil – ist in der Literatur umstritten und wird in verschiedenen Ländergutachten zur wirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft unterschiedlich gehandhabt.

**Tabelle 12: Anzahl an SV-Beschäftigten in der Sozialwirtschaft, unterschieden nach der Wirtschaftszweigklassifikation (WZ 2008) und dem Frauenanteil**

	Anzahl an SV-Beschäftigten	Darunter Frauen
Sozialwirtschaft	3.050.169	76%
Darunter: Sozialwesen (ohne Heime)	1.488.450	69%
Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)	1.087.883	79%
Kindergärten und Vorschulen	473.836	92%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2022a; Eigene Berechnung

Zusätzlich zur Wirtschaftszweigklassifikation kann eine zweite – in Studien zur Sozialwirtschaft eher selten genutzte – Datenquelle zur Beschreibung des Feldes herangezogen werden. So werden die Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit nicht nur nach Branchen,

<sup>100</sup> Die als Gesundheitswesen, anderweitig nicht genannt, bezeichnete Untergruppe (Q86.90) umfasst Tätigkeiten von Krankenschwestern, Hebammen, Physiotherapeuten und anderen Fachkräften der Bereiche Optometrie, Hydrotherapie, medizinische Massage, Beschäftigungstherapie, Sprachtherapie, medizinische Fußpflege, Homöopathie, Chiropraktik, Akupunktur usw. Diese Leistungen können in Gesundheitszentren, die Unternehmen, Schulen, Altenheimen, Gewerkschaften und Wohltätigkeitsvereinen angeschlossen sind, sonstigen Einrichtungen im Gesundheitswesen (mit Unterbringung, jedoch nicht in Krankenhäusern) oder eigenen Behandlungsräumen, im Hause des Patienten oder anderweitig erbracht werden.

sondern auch nach Berufen bzw. nach ausgeübter Tätigkeit klassifiziert (KldB 2010). Als sozialwirtschaftliche Tätigkeitsfelder können die Altenpflege (821) und die Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege (831) identifiziert werden. Beide Berufsgruppen umfassen die Berufsuntergruppen Altenpflege (ohne Spezialisierung) (8210), Altenpflege (sonstige spezifische Tätigkeitsangabe) (8218), Führungskräfte Altenpflege (8219), Kinderbetreuung und -erziehung (8311), Sozialarbeit und Sozialpädagogik (8312), Heilerziehungspflege und Sonderpädagogik (8313), Haus- und Familienpflege (8314), Sozial-, Erziehungs- und Suchtberatung (8315) sowie Aufsichts- und Führungskräfte in der Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege (8319), in denen zusammengenommen rund 2,35 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte tätig sind<sup>101</sup> (Tabelle 13). Während die Wirtschaftszweigklassifikation alle Beschäftigten einer Branche abbildet, darunter Verwaltungsangestellte ebenso wie technisches und hauswirtschaftliches Personal, ermöglicht die Klassifikation der Berufe den Fokus stärker auf das pädagogische Personal und das Pflegepersonal zu legen. In beiden Datenquellen ist abzulesen, in welchem hohem Maße die Sozialwirtschaft durch weibliche Beschäftigte geprägt ist. Gemessen an der Wirtschaftszweigklassifikation beträgt der Frauenanteil 76 Prozent, mit Blick auf die benannten sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen sogar 81 Prozent. Am höchsten fällt der Wert in Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung sowie in Kindertagesstätten und Vorschulen aus, wo rund neun von zehn Beschäftigten weiblich sind.

**Tabelle 13: Anzahl an SV-Beschäftigten in sozialwirtschaftlichen Berufen, unterschieden nach der Klassifikation der Berufe (KldB 2010) und dem Frauenanteil**

	Anzahl an SV-Beschäftigten	Darunter Frauen
<b>Sozialwirtschaftliche Berufe</b>	<b>2.348.761</b>	<b>81%</b>
Darunter Berufe in der: Altenpflege	631.945	82%
Kinderbetreuung, -erziehung	982.844	89%
Sozialarbeit, Sozialpädagogik	329.314	77%
Heilerziehungspflege, Sonderpädagogik	241.966	71%
Haus- und Familienpflege	110.289	82%
Sozial-, Erziehungs- und Suchtberatung	12.326	72%
Aufsichts- und Führungskräfte in der Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege	40.077	81%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2022a; Eigene Berechnung

<sup>101</sup> Auf dem Klassifikationsserver der statistischen Ämter des Bundes und der Länder werden die Berufsuntergruppen nach beruflichen Anforderungsniveaus (Helfer-/Anlern Tätigkeiten, fachlich ausgerichtete Tätigkeiten, komplexe Spezialistentätigkeiten) unterschieden und typischen Berufen, Aufgaben und Tätigkeitsfeldern zugeordnet. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023).

Während die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit eine Abgrenzung nach Aufgabengebieten vornimmt, ermöglichen es die Kinder- und Jugendhilfestatistik und die Pflegestatistik des statistischen Bundesamtes auch die Form der Trägerschaft (öffentlich, privat, frei-gemeinnützig) zu unterscheiden. Eine Auswertung der Daten zeigt, dass die Mehrzahl der Beschäftigten (55 Prozent) in freigemeinnützigen Trägern tätig ist, darunter fast jeder Dritte (30 Prozent) in Einrichtungen kirchlicher Trägerschaft (Tabelle 13). Eine Ausnahme bildet der Altenpflegebereich, wo mittlerweile rund die Hälfte der Beschäftigten (51 Prozent) in Einrichtungen privater Trägerschaft tätig ist. Im Bereich ambulanter Pflege- und Betreuungsdienste ist der Beschäftigtenanteil privater Dienste mit 67 Prozent besonders hoch. Öffentliche Träger haben sich demgegenüber aus der Altenpflegelandschaft nahezu vollständig zurückgezogen. Gemessen an ihrem Beschäftigungsanteil kommt Ihnen lediglich im Bereich der Kindertagesstätten (33 Prozent) und der Kinder- und Jugendhilfe (28 Prozent) eine relevante Rolle zu.

**Tabelle 14: Zahl der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft, unterschieden nach Teilbereichen und Art des Trägers**

	Öffentliche Träger	Freie Träger		
		Kirchliche Träger	Andere Freigemeinnützige Träger	Privatgewerbliche Träger
Kindertagesstätten (2020, N=785.670)	33%	34%	31%	2%
Kinder- und Jugendhilfe (2018, N=279.039)	28%	29%	34%	9%
Altenpflege (2019, N=1.218.613)	3%	27%	19%	51%
<b>Insgesamt (N=2.283.322)</b>	<b>17%</b>	<b>30%</b>	<b>25%</b>	<b>29%</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2018, 2019 und 2020; Eigene Berechnungen

## 6.2 Entwicklung der Verdienststrukturen

### 6.2.1 Einkommensentwicklung im Branchen- und Berufsvergleich

Mit Hilfe der Verdiensterhebung des statistischen Bundesamtes kann die Einkommensentwicklung vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer\*innen basierend auf einer Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) ermittelt werden. Wie einleitend dargestellt, kann der Bereich der Sozialwirtschaft hierbei über eine Zusammenfassung der Wirtschaftsabteilungen Heime (Q87) und Sozialwesen (ohne Heime) (Q88) sowie der Wirtschaftsgruppe Kita und Vorschule (P851) abgebildet werden. Basierend auf den Angaben zu diesen Teilbereichen errechnet sich für das Jahr 2020 ein durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst von rund 3.500 Euro (ohne Sonderzahlungen). Damit liegt das Verdienstniveau vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer\*innen

in der Sozialwirtschaft bei 88 Prozent des Durchschnittseinkommens, dass branchenübergreifend etwa 4.000 Euro beträgt (Tabelle 15). Unterschiede gibt es zum einen mit Blick auf die Alten und Neuen Länder: So liegt der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst in Ostdeutschland in der Sozialwirtschaft lediglich bei 3.210 Euro und damit nur bei rund 92 Prozent des gesamtdeutschen Niveaus<sup>102</sup>. Anders als im Bundesdurchschnitt entspricht das Verdienstniveau im Osten dem Durchschnittseinkommen und liegt über dem monatlichen Bruttoverdienst im Verarbeitenden Gewerbe. Während Beschäftigte in der Sozialwirtschaft deutschlandweit nur etwa 85 Prozent des Einkommens von Industriebeschäftigten erreichen, fällt der Verdienst in den Neuen Ländern aufgrund der deutlich geringeren Industrielöhne um 6 Prozent höher aus. Wichtige Unterschiede zeigen sich zudem mit Blick auf das Geschlecht: So liegt das mittlere Bruttoeinkommen vollzeitbeschäftigter Frauen in der Sozialwirtschaft nur geringfügig unter dem Durchschnittswert aller vollzeitbeschäftigter Frauen und entspricht in etwa dem Einkommensniveau im Verarbeitenden Gewerbe. Innerhalb der Neuen Länder verdienen Frauen in der Sozialwirtschaft mit 3.201 Euro sogar rund ein Viertel (24 Prozent) mehr als in der Industrie.

**Tabelle 15: Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer\*innen (ohne Sonderzahlungen) in Deutschland und den Neuen Ländern (2020)**

	Deutschland		Neue Länder	
	Gesamt	Frauen	Gesamt	Frauen
Sozialwirtschaft*	3.489 €	3.406 €	3.210 €	3.201 €
Darunter: Kita und Vorschule	3.498 €	3.510 €	3.556 €	3.603 €
Heime	3.465 €	3.355 €	3.224 €	3.199 €
Sozialwesen (ohne Heime)	3.505 €	3.408 €	3.123 €	3.086 €
Dienstleistungsbereich	3.971 €	3.608 €	3.424 €	3.361 €
Verarbeitendes Gewerbe	4.085 €	3.425 €	3.034 €	2.590 €
<b>Gesamt</b>	<b>3.975 €</b>	<b>3.578 €</b>	<b>3.289 €</b>	<b>3.231 €</b>

\* Der Mittelwert errechnet sich unter Einbezug der jeweiligen Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den betrachteten Teilbereichen der Sozialwirtschaft (vgl. Kap. 6.1).

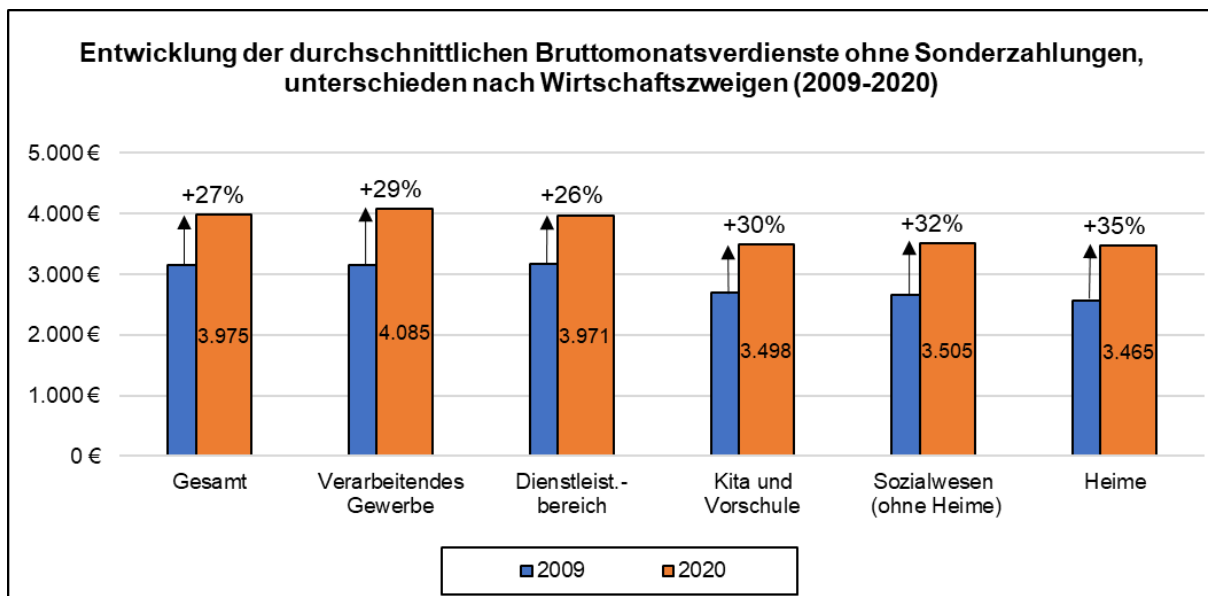
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021; Eigene Berechnung

Vor dem Hintergrund der benannten Untersuchungsfragen (vgl. Kap. 4.4) ist vor allem die Entwicklungsdynamik der Löhne von Interesse. Zwischen 2009 und 2020 sind die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste (ohne Sonderzahlungen) im Bereich sozialer

<sup>102</sup> Eine Ausnahme bildet der Teilbereich Kita und Vorschule, wo das Einkommen in den Neuen Ländern vergleichsweise höher ausfällt. Erklären lässt sich dies mit einer höheren Fachkraftquote: So beträgt der Anteil an Fachkräften mit einschlägigem Fachschulabschluss in den östlichen Flächenländern 81 Prozent und liegt damit deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt von 65 Prozent (Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021, S. 34).

Dienstleistungen um ein Drittel gestiegen, von 2623 Euro auf 3489 Euro (Abb. 2). Damit liegt die relative Steigerungsrate ein paar Prozentpunkte über dem Gesamtdurchschnitt (+27 Prozent) sowie über dem Mittelwert des Verarbeitenden Gewerbes (+29 Prozent) und des gesamten Dienstleistungsbereiches (26 Prozent). In absoluten Zahlen entsprechen die Einkommenszugewinne in der Sozialwirtschaft in etwa dem Durchschnittswert aller Wirtschaftsbereiche und liegen geringfügig unterhalb der Zugewinne in der Industrie. Zumindest relational hat sich die Situation der Beschäftigten im Bereich sozialer Dienstleistungen also seit 2009 verbessert: Betrug das Einkommensniveau 2009 noch 83 Prozent des Durchschnitts, liegt es 2020 bei 88 Prozent des Mittelwertes aller Beschäftigter. Am stärksten fallen die Zuwächse hierbei für Beschäftigte im Bereich Heime, darunter Pflege-, Alten- und Behindertenwohnheime, aus.

**Abb. 2**

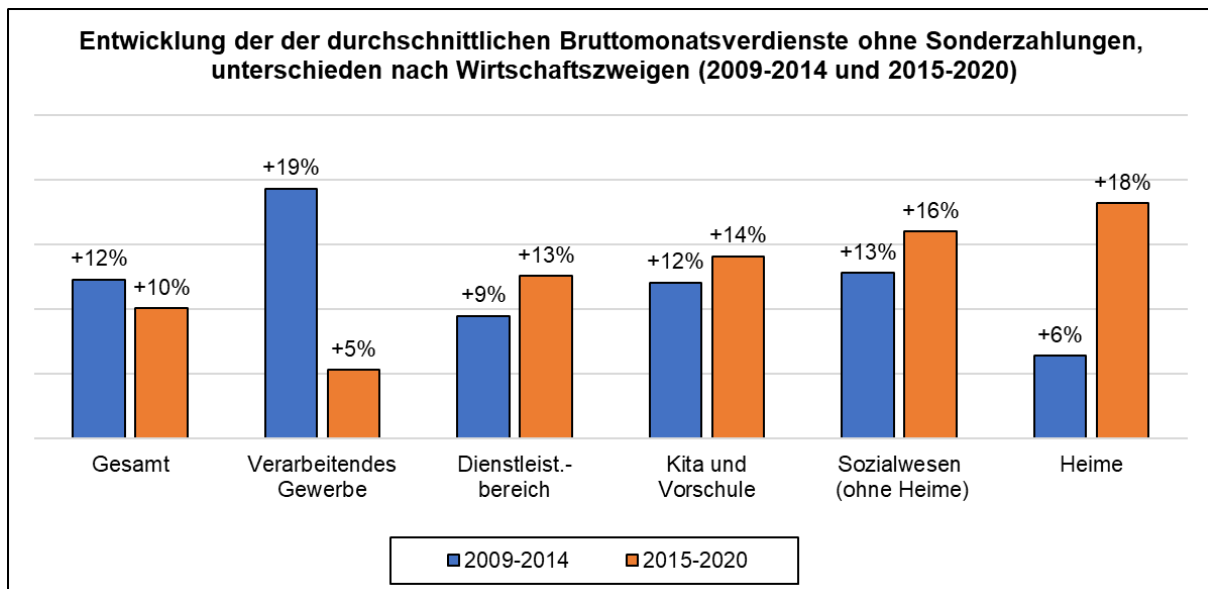


Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021; Eigene Darstellung

Bei genauerer Betrachtung der Einkommensentwicklung zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Zeiträumen 2009 bis 2014 und 2015 bis 2020 (Abb. 3). Während im erstgenannten Zeitraum der Verdienst in den sozialwirtschaftlichen Teilbereichen lediglich um rund 10 Prozent zugenommen hat, beträgt der Zuwachs in den sechs Jahren darauf 17 Prozent. Am stärksten haben sich die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste zwischen 2015 und 2020 im Bereich der Heime erhöht. Hier hat sich der prozentuale Einkommenszuwachs gegenüber dem Zeitraum 2009 bis 2014 in etwa verdreifacht, von 6 auf 18 Prozent. Dabei läuft die Entwicklung genau umgekehrt zum Trend in der Industrie: Während im Verarbeitenden Gewerbe die Löhne zwischen 2009 bis 2014 um 19 Prozent angewachsen sind, fällt der Zuwachs im Folgezeitraum mit 6 Prozent deutlich geringer aus. Auch in absoluten

Zahlen betrachtet sind die Zuwächse im Bereich sozialer Dienstleistungen zwischen 2015 und 2020 am größten. Während hier die Bruttolöhne um durchschnittlich 501 Euro gestiegen sind, liegen die Zuwächse über alle Branchen betrachtet bei 363 Euro und in der Industrie bei 206 Euro. Ein Grund für die unterschiedlichen Entwicklungstrends ist die Corona Pandemie, die im Jahr 2020 zu einer Stagnation der Lohnentwicklung innerhalb der Gesamtwirtschaft sowie einem geringfügigen Rückgang der Bruttomonatslöhne in der Industrie geführt hat, wohingegen die Einkommen in den sozialen Dienstleistungen - und hier insbesondere im Bereich der Pflege- und Altenheime - weiter angewachsen sind. Allerdings bildet sich auch ohne Berücksichtigung des Pandemiejahres 2020 eine überdurchschnittlich hohe Steigerung der Bruttomonatseinkommen für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer\*innen im Bereich sozialer Dienstleistungen ab.

**Abb. 3**



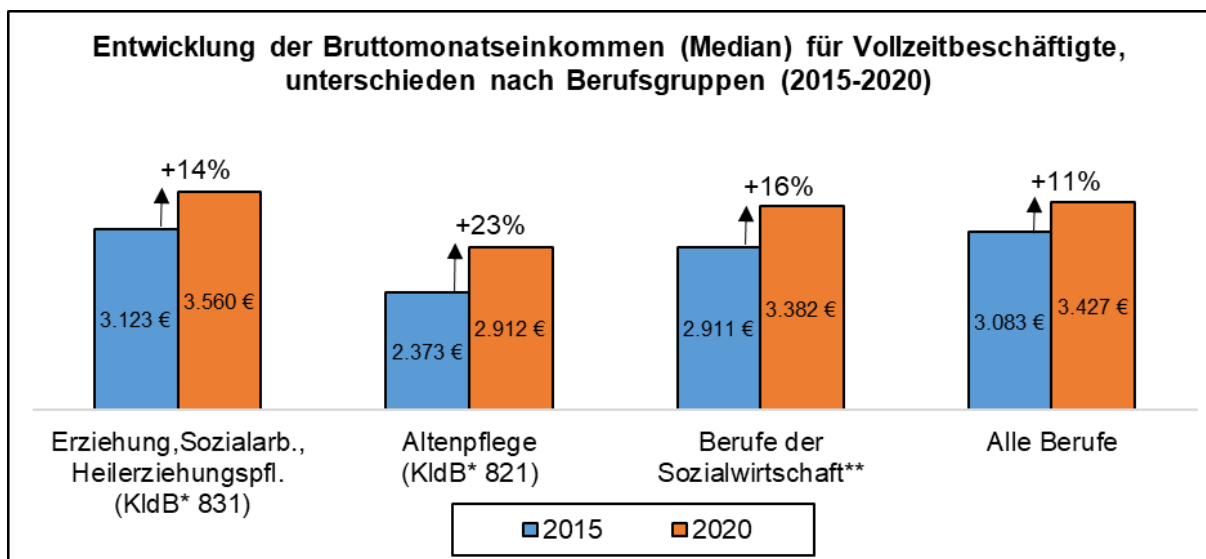
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2021; Eigene Darstellung

Als weitere Datenquelle zur Bewertung der Einkommenssituation können die Entgeltstatistiken der Bundesagentur für Arbeit herangezogen werden. Im Unterschied zur Verdiensterhebung des statistischen Bundesamtes werden hier Berufe statt Wirtschaftszweige und Median- statt Durchschnittslöhne betrachtet (vgl. Kap. 5.2). Die Daten werden entsprechend der aktuellen Klassifikation der Berufe (KldB 2010) dargestellt<sup>103</sup>, wobei die für den Bereich der

<sup>103</sup> Die seit 2011 gültige KldB ist entsprechend der Berufsfachlichkeit der Berufe in fünf Ebenen unterteilt, wobei die unterste Ebene der Berufsgattungen rund 1.300 Einträge umfasst. Die zweite strukturgebende Dimension ist das Anforderungsniveau, das auf der unteren Ebene zwischen Helfer- und Anlerntätigkeiten, fachlich ausgerichteten Tätigkeiten, komplexen Spezialistentätigkeiten und hoch komplexen Tätigkeiten unterscheidet.

Sozialwirtschaft relevanten Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufe in den beiden Berufsgruppen Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege (KIdB 831)<sup>104</sup> sowie Altenpflege (KIdB 821)<sup>105</sup> zusammengefasst sind. Während der Medianlohn in der Altenpflege - darunter Fachkräfte ebenso wie Helferberufe - nur etwa 85 Prozent des Gesamtniveaus umfasst, liegt der Verdienst der Berufsgruppe Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege leicht über dem Durchschnitt (104 Prozent). Werden diese beiden Berufsgruppen – unter Einbezug der jeweiligen Beschäftigungsanteile – zusammengefasst, errechnet sich für den Bereich der Sozialwirtschaft ein Medianlohn von rund 3.400 Euro, was nahezu dem Medianeinkommen aller Berufe entspricht (Abb. 4).

**Abb. 4**



\* Klassifikation der Berufe (2010) der Bundesagentur für Arbeit

\*\* Der Mittelwert errechnet sich unter Einbezug der jeweiligen Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den betrachteten Teilbereichen (KIdB 821 und 831)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2021; Eigene Darstellung

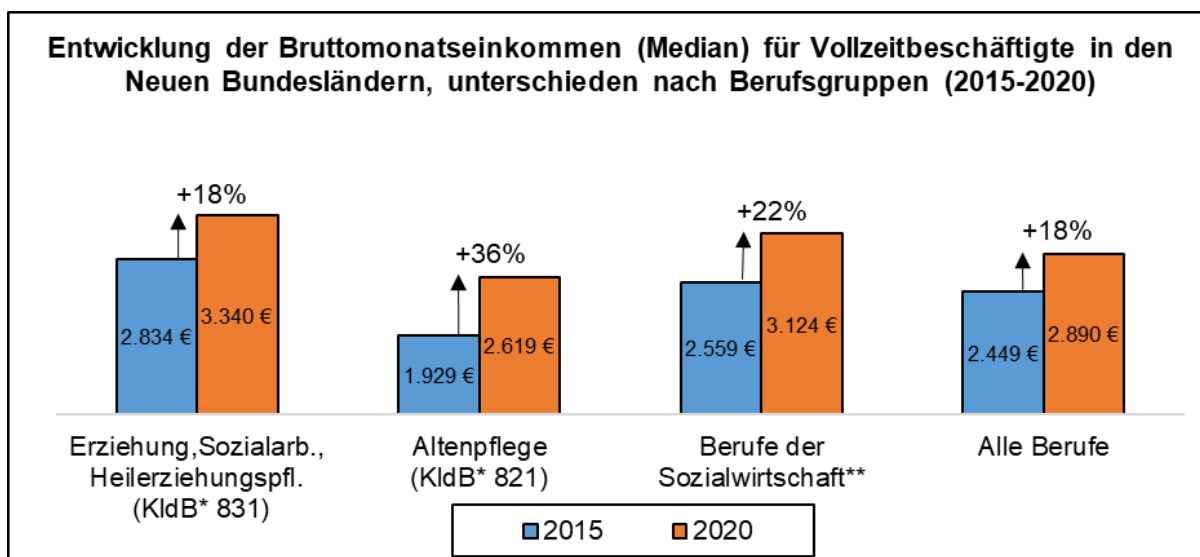
Die anhand der Verdiensterhebung skizzierte Entwicklung der Einkommen bildet sich auch in den Berufsstatistiken der Bundesagentur für Arbeit ab. Insbesondere die Bruttomonatseinkommen für vollzeitbeschäftigte Altenpfleger\*innen sind zwischen 2015 und 2020 deutlich angewachsen. Konkret hat sich der Medianlohn der Altenpflegekräfte im benannten Zeitraum um 23 Prozent auf rund 2.900 Euro erhöht, was einem doppelt so hohen Zuwachs verglichen mit allen Berufsgruppen (+11 Prozent) entspricht. Auch die Steigerung des Medianlohns in

<sup>104</sup> Die KIdB 831 umfasst folgende Berufsuntergruppen: Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung, Berufe in der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Berufe in Heilerziehungspflege und Sonderpädagogik, Berufe in der Haus- und Familienpflege, Berufe in der Sozial-, Erziehungs- und Suchtberatung sowie Aufsichts- und Führungskräfte im Bereich Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege.

<sup>105</sup> Die KIdB 821 umfasst folgende Berufsuntergruppen: Berufe in der Altenpflege (ohne Spezialisierung), Berufe in der Altenpflege (sonstige spezifische Tätigkeitsangabe) sowie Führungskräfte Altenpflege.

den Bereichen Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege liegt mit 14 Prozent Zuwachs über dem Durchschnitt. Eine besonders hohe Dynamik gibt es in den Neuen Ländern, wo sich der Medianlohn der Altenpflegekräfte zwischen 2015 und 2020 um mehr als ein Drittel (36 Prozent) erhöht hat (Abb. 5). Der Zuwachs in den Berufsgruppen Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege liegt bei 18 Prozent und entspricht dem Durchschnitt. In den Neuen Ländern verdienen Altenpfleger\*innen im Jahr 2020 in etwa 91 Prozent des durchschnittlichen Medianeinkommens, wohingegen Beschäftigte der Berufsgruppen Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege mit 116 Prozent Medianlohn deutlich über dem Gesamtdurchschnitt liegen. Wie bereits mit Blick auf die Branchenstatistiken benannt, resultiert dieser Unterschied wesentlich aus den deutlich geringeren Industrieinkommen in Ostdeutschland.

**Abb. 5**



\* Klassifikation der Berufe (2010) der Bundesagentur für Arbeit

\*\* Zusammenführung KldB 821 und 831

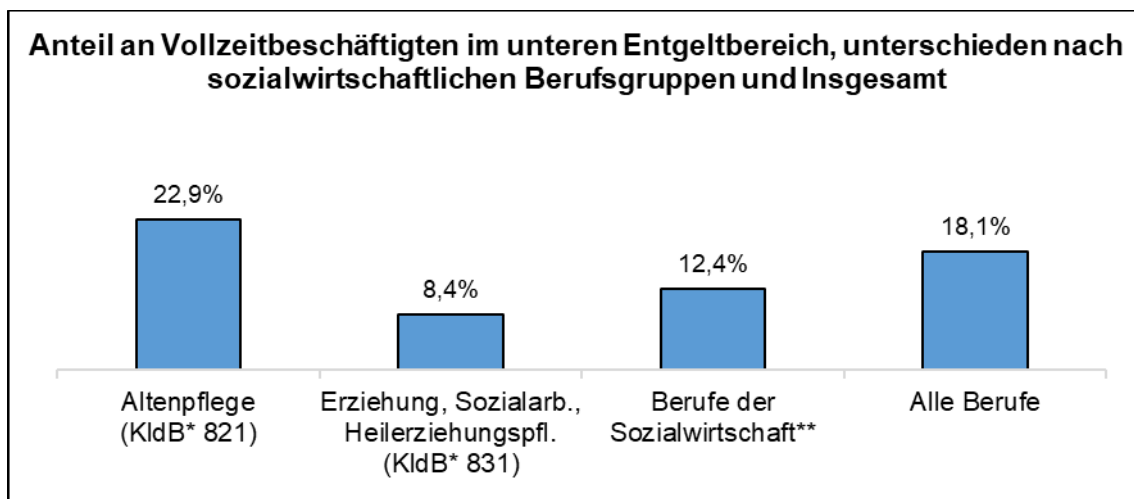
Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2021, Eigene Darstellung

Trotz der überdurchschnittlichen Zuwächse ist der Anteil an (vollzeitbeschäftigten) Geringverdienern im Bereich der Altenpflege überdurchschnittlich hoch (23 vs. 18 Prozent, vgl. Abb. 6). Betrachtet man hingegen den gesamten Bereich des Sozialwesens, so entspricht der untere Entgeltbereich, der von der Bundesagentur für Arbeit in Anlehnung an die OECD-Definition des Niedriglohnbereiches definiert wird<sup>106</sup>, dem Durchschnitt aller Branchen. Nimmt man den Kita-Bereich noch hinzu und zieht die Ergebnisse der sozialwirtschaftlichen

<sup>106</sup> Die Bundesagentur für Arbeit definiert Geringverdiener als Beschäftigte, die weniger als 2/3 des mittleren (median) monatlichen Bruttoarbeitsentgeltes aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten der Kerngruppe verdienen. Der untere Entgeltbereich erfasst also niedrige Monatslöhne von Vollzeitbeschäftigten und den Anteil der Geringverdiener, die trotz Vollzeitbeschäftigung am Ende des Monats nur wenig Lohn erhalten. Zur Methodik vgl. ausführlich Seils und Baumann (2022).

Berufsfelder Altenpflege, Erziehung, Sozialarbeit und Heilerziehungspflege zusammen, so errechnet sich ein Anteil von 12 Prozent an Geringverdienern, die trotz Vollzeitbeschäftigung am Ende des Monats weniger als Zweidrittel des durchschnittlichen Medianentgeltes erhalten.

**Abb. 6**



\* Klassifikation der Berufe (2010) der Bundesagentur für Arbeit

\*\* Der Mittelwert errechnet sich unter Einbezug der jeweiligen Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den betrachteten Teilbereichen (KldB 821 und 831)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2022d; Eigene Berechnung

Mit Hilfe einer Sonderauswertung der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit kann nachfolgend auch die Lohnentwicklung für ausgewählte Berufsuntergruppen (Viersteller) und Berufsgattungen (Fünfsteller) dargestellt werden (Tabelle 16). Wie die tabellarische Übersicht zeigt, sind die überdurchschnittlichen Lohnzuwächse der letzten Jahre nicht auf Fachkraftqualifikationen beschränkt, sondern umfassen auch Helferberufe. So hat beispielsweise das Verdienstniveau von Heilerziehungspflegehelfer\*innen und Integrationshelfer\*innen zwischen 2012 und 2021 in einem ähnlichen Maße zugenommen, wie das der Heilerziehungspfleger\*innen. Andere Helferberufe haben sogar eine bessere Lohnentwicklung als vergleichbare Fachkraftberufe erzielt, so fällt zum Beispiel der Lohnzuwachs bei Kinderpfleger\*innen höher als bei Erzieher\*innen aus. Wie bereits in Abb. 5 dargestellt, fallen die Lohnzuwächse bei Altenpflegeberufen besonders hoch aus und betragen in etwa das doppelte des Durchschnitts aller Berufe. Das Altenpflegehelfer\*innen in gleichem Maße Lohnzuwächse wie Altenpflegefachkräfte verzeichnen, ist unter anderem auf das 2019 in Kraft getretene Pflegelohneverbesserungsgesetz zurückzuführen. So wurden die Löhne für einjährig qualifizierte Pflegehilfskräfte schrittweise erhöht, zuletzt im April 2022 auf 13,20 Euro. Auch Pflegefachkräfte mit dreijähriger Ausbildung erhalten einen bundeseinheitlichen Mindestlohn von aktuell 15,40 Euro.

**Tabelle 16: Bruttomonatseinkommen (Median) für Vollzeitbeschäftigte, unterschieden nach ausgewählten Berufsuntergruppen und -gattungen\* (2012 und 2021)**

Berufe	2012	2021	Veränd.
Altenpflegehelfer*in (KIdB 82101)	1.682 €	2.352 €	+40%
Kinderpfleger*in, sozialpäd. Assistent (KIdB 83111)	1.944 €	2.726 €	+40%
Sozialassistent*in, -helfer*in Haus- und Familienpfl. (KIdB 83142)	2.107 €	2.778 €	+32%
Heilerziehungspflegehelfer, Integrationshelfer (KIdB 83131)	2.186 €	2.867 €	+31%
Gesundheits-, Krankenpflegehelfer (KIdB 81301)	2.284 €	2.867 €	+26%
Altenpflegefachkraft (KIdB 82102)	2.373 €	3.344 €	+41%
Erzieher*in (KIdB 83112)	2.761 €	3.564 €	+29%
Sonderpädagog*in (KIdB 83133)	2.968 €	3.689 €	+24%
Heilerziehungspfleger*in (KIdB 83132)	2.853 €	3.732 €	+31%
Heilpädagog*in, Integrationsberater*in (KIdB 83134)	3.018 €	3.795 €	+26%
Gesundheits-, Krankenpflegefachkraft (KIdB 81302)	2.958 €	3.807 €	+29%
Sozialarbeiter*in, Sozialpädagoge*in (Dipl., Master) (KIdB 83124)	3.200 €	4.085 €	+28%
Kitaleiter*in, Werkstatteleiter*in u.a. Führungskräfte (KIdB 8319)	3.723 €	4.845 €	+30%
<b>Insgesamt (Alle Berufe)</b>	<b>2.876 €</b>	<b>3.516 €</b>	<b>+22%</b>

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2023; Eigene Berechnung

Trotz dieses positiven Entwicklungstrends sind die Lohnabstände zwischen Altenpflegeberufen und anderen Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen noch immer groß, insbesondere im Vergleich zu den Verdienstmöglichkeiten von Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen, die in Krankenhäusern oder Rehakliniken tätig sind. Wie in Tabelle 16 abgebildet, verdienen Altenpflegeberufe im bundesdeutschen Median 463 Euro (Fachkräfte) bzw. 515 Euro (Hilfskräfte) weniger als Beschäftigte in Gesundheits- und Krankenpflegeberufen (Tabelle 16). Auch wenn sich die Lohnunterschiede in der Pflege in den letzten Jahren verringert haben, so betragen sie noch immer bis zu 1000 Euro im Bruttomonatsverdienst, je nach Einsatzort und Tätigkeitsbereich<sup>107</sup>. Insbesondere im Altenpflegebereich, aber auch in anderen Sozial- und Gesundheitsberufen, gibt es eine große berufsgruppenspezifische, aber auch eine hohe regionale Varianz, die über Einkommensunterschiede in Ost- und Westbundesländern hinausgeht (Bogai et al. 2015; Evans und Ludwig 2019). Das nachfolgende Kapitel vertieft diese Einblicke, indem Tarifabschlüsse und Tarifstrukturen öffentlicher und freigemeinnütziger Träger für ausgewählte sozialwirtschaftliche Berufsgruppen verglichen werden.

<sup>107</sup> Der Bruttomonatsverdienst (Median) ist bei Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen in Hochschulkliniken am höchsten (3691 €), gefolgt von Krankenhäusern (3533 €) und Vorsorge- und Rehabilitationskliniken (2948 €). In Pflegeheimen (2759 €), Alten- und Behindertenwohnheimen (2800 €) und ambulanten sozialen Diensten (2641 €) fällt das Einkommensniveau demgegenüber deutlich niedriger aus (Bundesagentur für Arbeit 2021).

## 6.2.2 Tarifstrukturen und Vergütungsgrundlagen kommunaler und freigemeinnütziger Träger

Lange Zeit galt der Flächentarifvertrag des öffentlichen Dienstes (Bundesangestellten-tarifvertrag) als anerkannte Leitwährung im Bereich Sozialer Dienste. Das nachfolgende Tarifwerk (TVöD) wird hingegen nur von Einrichtung in kommunaler Trägerschaft sowie einem eher kleinen Teil der Einrichtungen in freier Trägerschaft angewendet, mit dem Ergebnis, dass die Tariflandschaft in hohem Maße unübersichtlich geworden ist (vgl. Kap. 2.4). Viele Orts-, Kreis- und Landesverbände haben in der Vergangenheit Flächen- und Haustarifverträge mit Berufsverbänden aus dem Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB) abgeschlossen, darunter die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und Dienstleistung (GÖD) und die Berufsgewerkschaft DHV. Hierbei handelt es sich in der Regel um Gefälligkeitstarife, die arbeitgeberorientiert abgeschlossen werden. Nur ein Teil der Vergütungsgrundlagen der freien Träger orientierte sich eng am Tarifwerk des öffentlichen Dienstes, viele liegen deutlich darunter. Ein ver.di Gewerkschaftssekretär betont im Gespräch, dass zwar die Entgelttabelle des TVöD grundsätzlich viel genutzt wird, auch von tariflosen Trägern und Einrichtungen, *„jedoch bleibt es dann bei dieser Tarifarithmetik. Nur die Eingruppierung, also in welche Entgeltstufe die Leute eingestuft werden, ist eine ganz andere Logik. Beschäftigte, die dann studiert haben, werden zum Beispiel trotzdem sehr niedrig eingestuft“* (G1, 32:12). Zur Zersplitterung der Tariflandschaft beigetragen hat die Auslagerung von Leistungen und die Gründung von GGmbHs, verbunden mit dem Ziel, sowohl die Höhe der Entlohnung als auch die Dauer der Tarifbindung zu reduzieren. Hinzu kommt die bereits benannte Sonderstellung der kirchlichen Träger, die sich eine weitgehende Autonomie bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und Vergütungsgrundlagen gesichert haben.<sup>108</sup> Viele Einrichtungen in privater Trägerschaft sind zudem ohne jede Tarifbindung.

Aufgrund eines fehlenden Gesamtregisters ist es nahezu unmöglich, einen vollständigen Überblick über bestehende Tarifstrukturen im Bereich der Sozialwirtschaft zu gewinnen. Wie hoch der jeweilige Anteil an Beschäftigten ist, der nach TVöD oder in Anlehnung an den TVöD bezahlt wird, ist aufgrund der Vielzahl an Tarifwerken kaum zu ermitteln. Eine Forschungsstudie schätzt im Jahr 2013 die Anzahl an Tarifabschlüssen und arbeitsrechtlichen Vereinbarungen auf rund 1.430, darunter viele Tarifvereinbarungen, die mit Blick auf einzelne Arbeitsmaßnahmen geschlossen werden (Evans et al. 2013, S. 213). Zwar gibt es eine Tarifdatenbank des Statistischen Bundesamtes, allerdings sind zu den wenigen Einträgen im

---

<sup>108</sup> Im Rahmen des sogenannten Dritten Weges haben sich Caritas und Diakonie ein eigenes Verfahren zur kollektiven Regelung des Inhalts kirchlicher Arbeitsverhältnisse geschaffen. Dabei ist die Anwendung von Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) in kirchlichen Betrieben zur Festlegung von Lohn- und Arbeitsbedingungen zwar sehr weit verbreitet, aber keine zwingende Praxis. In einem kleinen Teil der kirchlichen Einrichtungen haben Beschäftigte in Kooperation mit ver.di die AVR durch Haustarifverträge ersetzt. Zudem gibt es einige regionale Flächentarifverträge, darunter der kirchliche Tarifvertrag der Diakonie (KTD), der Tarifvertrag für die evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (TV EKBO) sowie der Tarifvertrag für die Diakonie Niedersachsen (TV DN), der für fast 40.000 Beschäftigte gilt.

Bereich des Sozialwesens keine Tariffinformationen hinterlegt. Auch in den Tarifarchiven der Hans-Böckler-Stiftung und des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) finden sich keine detaillierten Angaben zur Tarifbindung der sozialwirtschaftlichen Teilbereiche. Nachfolgend wird daher auf Daten des Wohlfahrt-Intern Jahrbuches zurückgegriffen, ein verbandunabhängiges Fachmagazin für Führungskräfte in der Sozialwirtschaft, das seit 2013 jährlich Tarifverträge und kirchlichen Arbeitsvertragsrichtlinien für mehr als vierzig Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen zusammenträgt (Röthig 2013, 2020)<sup>109</sup>. Aus dieser umfangreichen Datenbasis werden in einem ersten Schritt die niedrigsten und höchsten Einstiegsgehälter von elf ausgewählten Berufsgruppen für das Jahr 2020 dargestellt (Tabelle 17). Die Auswahl umfasst typische Berufsgruppen der Sozialwirtschaft, darunter Hilfs- und Fachkräfte sowie Aufsichts- und Führungspersonal, die insbesondere in den Teilbereichen Altenpflege, Kinder- und Jugendhilfe und Behindertenhilfe tätig sind.

**Tabelle 17: Vergleich von Bruttostundenlöhnen (niedrigste Entgeltgruppe) in ausgewählten Tarifwerken und Berufen der Sozialwirtschaft**

	Niedrigste Entgeltgruppe		Differenz
	Min.	Max.	
Pflegedienstleiter*in >15 stationär	17,30 € <sup>1</sup>	30,72 € <sup>2</sup>	77,6%
Sozialpädagoge*in	15,67 € <sup>3</sup>	23,80 € <sup>2</sup>	51,9%
Altenpflegehelfer*in	11,54 € <sup>4</sup>	17,21 € <sup>5</sup>	49,1%
Kitaleiter*in	16,04 € <sup>4</sup>	23,92 € <sup>5</sup>	49,1%
Werkstattleiter*in	16,03 € <sup>6</sup>	23,80 € <sup>2</sup>	48,5%
Kinderpfleger*in	11,75 € <sup>3</sup>	17,05 € <sup>2</sup>	45,1%
Altenpfleger*in	13,66 € <sup>4</sup>	19,79 € <sup>5</sup>	44,9%
Heilerziehungspflegehelfer*in	11,75 € <sup>3</sup>	16,99 € <sup>7</sup>	44,6%
Erzieher*in	13,88 € <sup>8</sup>	19,79 € <sup>2</sup>	42,6%
Heilerziehungspfleger*in	14,18 € <sup>3</sup>	19,79 € <sup>2</sup>	39,6%
Pflegedienstleiter*in <15 ambulant	16,76 € <sup>9</sup>	22,77 € <sup>10</sup>	35,9%

1 TV DRK Sachsen-Anhalt; 2 AVR Diakonie Deutschland; 3 TV AWO Thüringen; 4 TV IB Berlin-Brandenburg; 5 AVR Diakonie Niedersachsen; 6 TV AWO Saarland; 7 BAT-KF Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe; 8 TV DRK Sachsen; 9 TV Paritätär Brandenburg; 10 KTD Diakonie Hamburg

Quelle: Wohlfahrt Intern Jahrbuch 2020, Eigene Berechnung

Die Differenzen zwischen den geringsten und höchsten Bruttostundenlöhnen innerhalb den betrachteten Tarifwerken und Arbeitsvertragsrichtlinien sind erheblich und betragen im Durchschnitt 48 Prozent. Besonders große Unterschiede gibt es bei der Entlohnung von Pflegedienstleiter\*innen in stationären Einrichtungen mit mehr als 15 Mitarbeiter\*innen: So

<sup>109</sup> Auch die Tarifdatenbank des Fachmagazins ist unvollständig, insbesondere, was die zahlreichen Tarifverträge mit geringer Reichweite betrifft. Die Stichtagsberechnung zum 1. Januar 2020 umfasst insgesamt 39 Vergütungsgrundlagen in der Eingangs-, mittleren und maximalen Erfahrungsstufe. Es werden nur Vergütungsgrundlagen kommunaler und freigemeinnütziger Träger miteinander verglichen, es fehlen Angaben zu privat-gewerblichen Trägern.

beträgt der Bruttostundenlohn in der niedrigsten Entgeltgruppe beim Deutschen Roten Kreuz in Sachsen-Anhalt 17,30 Euro, wohingegen in den Arbeitsvertragsrichtlinien der Diakonie Deutschland (AVR DD) eine Entlohnung von 30,72 Euro festgeschrieben ist. Auch in der höchsten Entgeltgruppe weisen die Bruttostundenlöhne aus der Wohlfahrt-Intern Datenbank eine erhebliche Spannweite auf: Die Unterschiede betragen im Mittelwert 50 Prozent, wobei zum Beispiel Heilerziehungspfleger\*innen beim Deutschen Roten Kreuz in Sachsen einen Bruttostundenlohn von 16,98 Euro erhalten, wohingegen sie im angrenzenden Bundesland, beim Bayrischen Roten Kreuz, 27,57 Euro verdienen.

**Tabelle 18: Vergleich von Bruttostundenlöhnen (höchste Entgeltgruppe) in ausgewählten Berufen der Sozialwirtschaft**

	Höchste Entgeltgruppe		Differenz
	Min.	Max.	
Heilerziehungspfleger*in	16,98 € <sup>1</sup>	27,57 € <sup>2</sup>	62,4%
Heilerziehungspflegehelfer*in	13,96 € <sup>3</sup>	22,38 € <sup>4</sup>	60,3%
Erzieher*in	16,66 € <sup>1</sup>	26,30 € <sup>5</sup>	57,9%
Altenpflegehelfer*in	13,77 € <sup>6</sup>	21,09 € <sup>7</sup>	53,2%
Kinderpfleger*in	13,96 € <sup>3</sup>	21,24 € <sup>2</sup>	52,1%
Werkstattleiter*in	21,77 € <sup>8</sup>	32,84 € <sup>4</sup>	50,8%
Pflegedienstleiter*in <15 ambulant	19,45 € <sup>9</sup>	28,64 € <sup>10</sup>	47,2%
Pflegedienstleiter*in >15 stationär	24,28 € <sup>8</sup>	35,52 € <sup>11</sup>	46,3%
Kita-Leiter*in	20,42 € <sup>12</sup>	29,60 € <sup>13</sup>	45,0%
Sozialpädagoge*in	20,61 € <sup>3</sup>	28,81 € <sup>2</sup>	39,8%
Altenpfleger*in	16,66 € <sup>1</sup>	23,23 € <sup>2</sup>	39,4%

1 TV DRK Sachsen; 2 TV BRK; 3 TV AWO Thüringen, 4 TVöD West; 5 TV AWO Baden-Württemberg, 6 AVR Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg, 7 AVR Caritas, 8 AVB Paritätär; 9 TV Paritätär Brandenburg; 10 KTD Diakonie Hamburg; 11 TV Diakonie Niedersachsen; 12 TV DRK Thüringen, 13 TV-L West

Quelle: Wohlfahrt Intern Jahrbuch 2020, Eigene Berechnung

Aus den tabellarischen Übersichten (Tabelle 17 und Tabelle 18) geht hervor, dass bis auf eine Ausnahme<sup>110</sup> die niedrigsten Löhne in ostdeutschen und die höchsten in westdeutschen Tarifregionen bezahlt werden. Beispielhaft wurden bereits die großen Verdienstunterschiede innerhalb des Deutschen Roten Kreuzes benannt, wobei sich innerhalb des Wohlfahrt Intern Jahrbuchs viele weitere Beispiele finden lassen. Der (formal) bundesweit geltenden DRK-Reformtarif entspricht zwar in etwa dem Niveau des TVöD, gilt allerdings nur für rund 48.000 Beschäftigte, was lediglich etwa einem Fünftel der Belegschaft entspricht<sup>111</sup>. Dabei sind die

<sup>110</sup> Bei der Ausnahme handelt es sich um die Einstiegsgehälter von Werkstattleiter\*innen. Diese fallen bezogen auf die betrachtete Tarifdatenbank bei der Arbeiterwohlfahrt im Saarland am geringsten aus.

<sup>111</sup> Mitglieder der Bundestarifgemeinschaft des DRK sind Stand März 2023 die Landestarifgemeinschaften der Landesverbände Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein, Rheinland-Pfalz, Saarland und das Generalsekretariat in Berlin sowie die Kreisverbände Cloppenburg, Ostholstein, Soltau und Verden und die DRK-Rettungsdienstgesellschaften in Cloppenburg und Potsdam-Mittelmark als Sondertarifgemeinschaften (vgl. <https://btg.drk.de/>).

unterschiedlichen Tarifstrukturen in ost- und westdeutschen Bundesländern nicht der einzige Erklärungsfaktor für die hohe Varianz der Einkommen. Ein Blick auf die durchschnittlichen Einkommen der elf ausgewählten Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufe in den Alten und den Neuen Ländern zeigt, dass die Differenzen im Mittelwert kleiner ausfallen, als es die Auflistung der niedrigsten und höchsten Löhne zunächst vermuten lässt (Tabelle 19). Konkret betragen die Mehrverdienste der westdeutschen Vergütungsgrundlagen in der Tarifdatenbank zwischen 2 Prozent (Einstiegsgehalt Werkstattleiter\*innen) und 17 Prozent (höchste Entgeltgruppe Heilerziehungspflegehelfer\*in). Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes, bei der die Bruttomonatsverdienste in den Alten Ländern im Durchschnitt etwa 10 Prozent höher als in den Neuen Ländern ausfallen (vgl. Kap. 6.2.1).

**Tabelle 19: Vergleich von Bruttostundenlöhnen (niedrigste und höchste Entgeltgruppe) in ausgewählten Berufen der Sozialwirtschaft, unterschieden nach Alten und Neuen Ländern**

	Niedrigste Entgeltgruppe		Höchste Entgeltgruppe	
	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder
Kinderpfleger*in	14,16 €	15,16 €	16,98 €	18,77 €
Erzieher*in	16,39 €	17,49 €	20,59 €	22,64 €
Kita-Leiter*in	18,48 €	19,79 €	23,93 €	26,28 €
Heilerziehungspflegehelfer*in	13,72 €	15,55 €	16,52 €	19,25 €
Heilerziehungspfleger*in	16,21 €	17,92 €	20,78€	23,85 €
Werkstattleiter*in	20,26 €	20,70 €	26,41 €	27,70 €
Altenpflegehelfer*in (stationär)	13,44 €	14,39 €	16,36 €	18,29 €
Altenpfleger*in (stationär)	16,13 €	17,55 €	19,47 €	21,15 €
Pflegedienstleiter*in (ambulant, >15 MA)	21,24 €	22,59 €	25,60 €	27,00 €
Pflegedienstleiter*in (stationär, >15 MA)	23,35 €	25,31 €	29,32 €	30,10 €
Sozialpädagoge*in	18,44 €	20,23 €	23,76 €	26,87 €

Quelle: Wohlfahrt Intern Jahrbuch 2020, Eigene Berechnung

Anhand der Daten des Wohlfahrt Intern Jahrbuchs lässt sich aufzeigen, dass kirchliche Träger häufig auf TVöD-Niveau und zum Teil auch darüber hinaus zahlen, insbesondere was die Entlohnung von Fachkräften betrifft. Anders sieht es bei Helferberufen aus, wo die Einkommen gegenüber dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes zum Teil abfallen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch, warum die arbeitsrechtliche Kommission der Caritas im Jahr 2021 die Einführung eines allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrags für die Pflege abgelehnt hat (vgl. Gruß und Weinsberg 2021). Indem die kirchlichen Träger ihre arbeitsrechtlichen Sonderprivilegien erhalten, können Helferberufe gegebenenfalls niedriger entlohnt werden, wohingegen bei Fachkräften der Lohnabstand zu anderen freien Trägern gewahrt werden kann, was in Zeiten von hohen Fachkräfteengpässe die Rekrutierung und

Bindung von Personal erleichtert. Dabei zeigt ein Vergleich der Tarifdatenbanken des Wohlfahrt Intern Jahrbuches der Jahre 2013 und 2020, dass die Lohnzuwächse bei kirchlichen Trägern in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich hoch ausgefallen sind und sowohl in den höchsten als auch den niedrigsten Entgeltgruppen über den Tarifsteigerungen anderer freigemeinnütziger Träger liegen (Tabelle 20).

**Tabelle 20: Durchschnittliche Tarifsteigerungen zwischen 2013 und 2020, unterschieden nach Art des Trägers, Region und Berufserfahrung**

	Alte Länder		Neue Länder	
	Niedrigste Entgeltgruppe	Höchste Entgeltgruppe	Niedrigste Entgeltgruppe	Höchste Entgeltgruppe
Kommunale Träger	+26,3%	+23,3%	+26,0%	+25,3%
Kirchliche Träger	+26,4%	+25,2%	+27,2%	+30,1%
Andere freie Träger	+18,1%	+17,5%	+22,5%	+19,5%

Quelle: Wohlfahrt Intern Jahrbuch 2020, Eigene Berechnungen

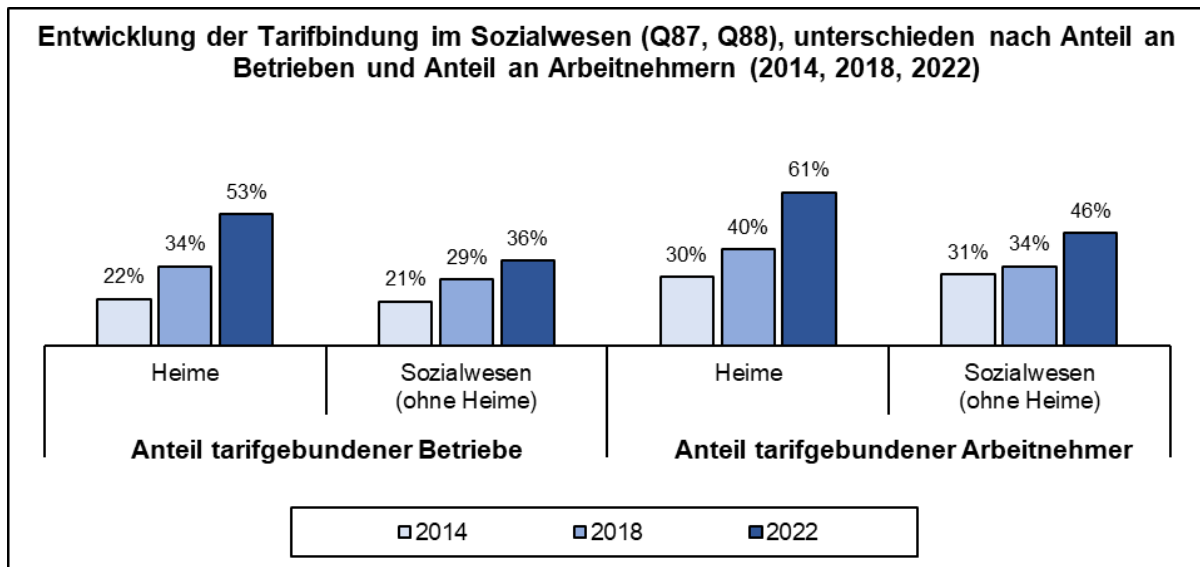
Festzuhalten bleibt, dass es aufgrund der Vielfalt an Vergütungsgrundlagen und der Nutzung von Tarifsyste men und Arbeitsvertragsrichtlinien als Wettbewerbsinstrument sowohl zwischen als auch innerhalb der freigemeinnützigen und privaten Träger erhebliche Einkommensdifferenzen gibt. Bessere oder schlechtere Arbeitsbedingungen und Entgelte bleiben somit eine Frage der Machtressourcen einzelner Träger und sind zudem abhängig von weiteren Faktoren wie der finanziellen Situation der jeweiligen Kommunen, denen eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der sozialen Daseinsvorsorge zukommt. Für die Beschäftigten bleiben die Lohndifferenzen weitestgehend intransparent und das eigene Lohnniveau kann nur schwer verglichen und eingeordnet werden.

Allerdings gibt es auch bei der Entwicklung der Tarifstrukturen positive Entwicklungstrends. So hat die Tarifbindung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen, und zwar entgegen einem bundesdeutschen Abwärtstrend<sup>112</sup>. Während zwischen 2010 und 2014 der Anteil an tarifgebundenen Betrieben und Arbeitnehmer\*innen noch rückläufig war, ist er seit 2014 im Bereich des Sozialwesens (Q87 und Q88)<sup>113</sup> deutlich angewachsen (Abb. 7). Besonders hohe Zuwächse können im Bereich der Heime (darunter Pflege-, Alten- und Behindertenheime) verzeichnet werden: Hier haben sich zwischen 2014 und 2022 der Anteil an tarifgebundenen Arbeitnehmer\*innen von 30 auf 61 Prozent und der Anteil an tarifgebundenen Betrieben von 22 auf 53 Prozent mehr als verdoppelt.

<sup>112</sup> Aus dem WSI-Tarifarchiv lässt sich ablesen, dass die Tarifbindung der Beschäftigten und der Betriebe seit den 1990er Jahren kontinuierlich rückläufig ist. So hat sich seit 1998 der Anteil der tarifgebundenen Betriebe etwa halbiert, von 53 auf 28 Prozent im Jahr 2020. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2023)

<sup>113</sup> Für den Kita-Bereich lassen sich keine Daten ausweisen.

Abb. 7



Quelle: Verdiensterhebung Statistisches Bundesamt 2023; Eigene Darstellung

Bei der Tarifbindung zeichnet sich auch deshalb eine Trendwende ab, weil das Bundesarbeitsgericht der Berufsgewerkschaft DHV im Juni 2021 mit dem Verweis auf ihren geringen Organisationsgrad die Tariffähigkeit abgesprochen hat.<sup>114</sup> Schon vor dem Verbot haben zahlreiche Kreis- und Landesverbände freier Träger begonnen, Tarifverträge mit ver.di auszuhandeln, die eine schrittweise Annäherung und zum Teil auch Angleichung an das Niveau des TVöD vorsehen. Insbesondere in den Neuen Ländern, in denen die Fachkräfteengpässe aufgrund der demografischen Entwicklung besonders ausgeprägt sind, konnten in den vergangenen Jahren neue Tarifabschlüsse erzielt werden, so dass sich infolgedessen die Gehaltsunterschiede zwischen freigemeinnützigen und kommunalen Trägern reduziert haben. In Mecklenburg-Vorpommern hat ver.di bereits im Jahr 2018 mit acht AWO-Kreisverbänden und dem Landesverband einen Vergütungstarifvertrag verhandelt, der bis 2024 das Niveau des TVöD erreicht (Lühning 2019). Im Jahr 2019 hat die Bundesebene der Arbeiterwohlfahrt dann eine neue Grundsatzerklärung verfasst, die nach 17 Jahren Zusammenarbeit mit gelben Gewerkschaften zukünftig vorsieht, nur noch Tarifverträge mit DGB-Gewerkschaften zu verhandeln. Im gleichen Jahr verhandelte ein AWO-Kreisverband in Thüringen für mehr als 1.000 Beschäftigte einen ordentlichen Tarifvertrag mit ver.di, der Einkommensverbesserungen von bis zu 24 Prozent vorsieht (Weinsberg 2021). Positive Entwicklungstrends gibt darüber hinaus auch bei zahlreichen Kreis- und Landesverbänden des Deutschen Roten Kreuzes. So gilt in Thüringen ab 2026 der bundesweit einheitliche DRK-Reformtarifvertrag, was zum Teil mit erheblichen Entgeltsteigerungen von bis zu 40 Prozent einhergeht (Motzke 2022). Auch

<sup>114</sup> Als zentrale Begründung führt das Gericht an, dass die DHV mit einem Organisationsgrad von lediglich einem Prozent keine Durchsetzungskraft gegenüber dem Arbeitgeber habe. Bundesarbeitsgericht (2021)

die DRK-Landesverbände in Sachsen und Sachsen-Anhalt haben mit ver.di als Verhandlungspartner Tarifeinigungen erzielt, die die Lücke zum TVöD verkleinern (Urmann 2022).

### **6.3 Entwicklung atypischer Beschäftigung**

Soziale Dienstleistungsarbeit gilt als ein Beschäftigungsfeld, das von einem hohen Anteil an atypischer Beschäftigung geprägt ist (Fuchs-Rechlin 2018, 709). Atypische Beschäftigungsverhältnisse unterscheiden sich von Normalarbeitsverhältnissen, insbesondere was die Arbeitszeiten, die Beschäftigungssicherheit, die Integration in soziale Sicherungssysteme und die Höhe des Einkommens betrifft. Zu den möglichen Folgen atypischer Beschäftigung gehören eine Benachteiligung hinsichtlich von Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen, Unsicherheit und fehlende Planungssicherheit sowie eine geringere soziale oder materielle Absicherung (Weinkopf et al. 2009). Atypische Beschäftigungsverhältnisse können zwar nicht mit prekären Beschäftigungsverhältnissen gleichgesetzt werden, allerdings sind sie höheren Prekaritätsrisiken ausgesetzt (Brehmer und Seifert 2008, S. 516). Das Statistische Bundesamt fasst unter atypischen Beschäftigungsverhältnissen Leih- bzw. Zeitarbeit, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs), Teilzeitbeschäftigung unter 20 Wochenstunden sowie befristete Beschäftigungsverhältnisse (Statistisches Bundesamt 2023b). Nachfolgend werden der Stand und die Entwicklung von Teilzeitarbeit sowie von geringfügiger und befristeter Beschäftigung für den Bereich der Sozialwirtschaft im Vergleich zur Gesamtwirtschaft betrachtet. Leiharbeit und Zeitarbeit werden nicht näher untersucht, da sie lediglich im Altenpflegebereich vorkommen. Zwar hat die Anzahl an Leiharbeiter\*innen in der Altenpflege in der Vergangenheit zugenommen, spielt aber mit Blick auf die Gesamtbeschäftigung nach wie vor nur eine marginale Rolle.<sup>115</sup> Hinzu kommt, dass Leiharbeit im Pflegebereich unter anderen Vorzeichen als üblich praktiziert wird. Pflegekräfte wechseln freiwillig in Leiharbeit, da sie hier in der Regel überdurchschnittliche Löhne und mehr Mitbestimmungsrechte bei Dienstplänen und bezahlte Überstunden erwarten (Evans 2020, S. 19; Nehls 2022).

#### **6.3.1 Geringfügige Beschäftigung**

Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt vor, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung 520 Euro im Monat regelmäßig nicht überschreitet, wobei die Verdienstgrenze bis August 2022 bei 450 Euro lag. Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die

---

<sup>115</sup> Zwischen 2013 und 2019 ist die Anzahl an Leiharbeiter\*innen im Bereich der Altenpflege von 8.241 auf 12.475 gestiegen (Bundesagentur für Arbeit 2020). Bezogen auf die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Altenpflege hat sich der Anteil an Leiharbeiter\*innen im benannten Zeitraum von 1,7 auf 2 Prozent erhöht.

Entwicklung des Anteils an ausschließlich geringfügig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung relevant.<sup>116</sup> Zwischen 2013 und 2020 ist die Anzahl an sogenannten Mini-Jobs deutschlandweit von rund 5,22 auf 4,23 Millionen gesunken, was bezogen auf die Gesamtbeschäftigung einem Rückgang von 14,9 auf 11,2 Prozent entspricht (Tabelle 21). Innerhalb der Sozialwirtschaft ist die Anzahl geringfügig Beschäftigter zwar nur leicht rückläufig (-6 Prozent), allerdings sind die Beschäftigtenzahlen deutlich gestiegen. Im Ergebnis ist der Anteil an Mini-Jobs von 9,2 auf 6,9 Prozent zurückgegangen, so dass geringfügiger Beschäftigung in der Sozialwirtschaft eine eher geringe und zudem rückläufige Bedeutung zukommt. Insbesondere in den Teilbereichen Kindergärten und Vorschulen sowie Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime) sind die Anteile vergleichsweise niedrig. Besonders gering fällt der Anteil an Mini-Jobs in den Neuen Ländern aus, wo nur etwa 4 Prozent der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft ausschließlich geringfügig tätig sind.

**Tabelle 21: Entwicklung des Anteils an ausschließlich geringfügig Beschäftigten (12/2013 bis 12/2020), unterschieden nach Branche und Region**

	Deutschland		Neue Länder	
	2013	2020	2013	2020
<b>Sozialwirtschaft</b>	<b>9,2%</b>	<b>6,9%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,1%</b>
Darunter: Kindergärten und Vorschulen	8,5%	5,7%	4,7%	2,9%
Heime	8,0%	5,9%	4,5%	3,6%
Sozialwesen (ohne Heime)	10,3%	8,1%	5,9%	4,6%
<b>Gesamtwirtschaft</b>	<b>14,9%</b>	<b>11,2%</b>	<b>11,2%</b>	<b>8,0%</b>

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit 2021

Ein Blick auf die Entwicklung nach Berufsgruppen zeigt, dass die größten Rückgänge in Berufen der Altenpflege und im Bereich Sozialarbeit und Sozialpädagogik zu verzeichnen sind (Tabelle 22). Dabei liegt der Anteil an Mini-Jobs in allen sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen bei rund 5 Prozent und damit halb so niedrig wie im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (11,2 Prozent). Innerhalb der Neuen Länder fällt der Anteil noch geringer aus und liegt im Mittelwert bei 2,6 Prozent. Eine Ausnahme bilden Berufe in der Haus- und Familienpflege, wo deutschlandweit etwa jeder achte Beschäftigte (11,5 Prozent) ausschließlich geringfügig tätig ist. Generell spielt die ausschließlich geringfügige Beschäftigung in der Pflege aber eine untergeordnete Rolle. Mit einem Anteil von 4,7 Prozent liegt sie bei weniger als der Hälfte des Gesamtniveaus (Bundesagentur für Arbeit 2021, S. 6).

<sup>116</sup> In der Beschäftigungsstatistik wird zwischen ausschließlich geringfügiger Beschäftigung und Beschäftigten, die im Nebenjob geringfügig tätig sind, unterschieden. Für die vorliegende Betrachtung ist lediglich die erste Kategorie von Bedeutung.

**Tabelle 22: Entwicklung des Anteils an ausschließlich geringfügig Beschäftigten (12/2013 bis 12/2020), unterschieden nach Berufen und Region**

	Deutschland		Neue Länder	
	2013	2020	2013	2020
Berufe in der Altenpflege	6,9%	5,0%	3,4%	2,8%
Berufe in der Kinderbetreuung, -erziehung	7,5%	5,6%	2,9%	2,2%
Berufe in der Sozialarbeit, Sozialpädagogik	5,5%	3,7%	3,1%	2,1%
Berufe in der Heilerziehungspflege, Sonderpäd.	5,9%	4,7%	2,5%	2,3%
Berufe in der Haus- und Familienpflege	14,0%	13,0%	7,6%	6,8%
Berufe i.d. Sozial-, Erziehungs-, Suchtberatung	6,2%	5,0%	5,6%	2,9%

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, 2021

Eine der wenigen Untersuchungen zum sozioökonomischen Hintergrund geringfügig Beschäftigter (Körner et al. 2013) zeigt, dass es sich größtenteils um vier sehr unterschiedliche Personengruppen handelt: Den größten Anteil stellen Hausfrauen und -männer (35 Prozent), gefolgt von Rentner\*innen (22 Prozent), Schüler\*innen und Studierenden (20 Prozent), Arbeitslosen (11 Prozent) und sonstigen Gruppen (11 Prozent). Je nach Personengruppe fallen die mit geringfügiger Beschäftigung verbundenen Prekaritätsrisiken unterschiedlich groß aus. Bei Rentner\*innen, Schüler\*innen und Studierenden äußert sich die große Mehrzahl der Befragten mit dem Umfang der Beschäftigung zufrieden, da es sich in der Regel um Zuverdienste in Lebensphasen vor oder nach den Jahren der Haupterwerbstätigkeit handelt. In der Gruppe der Arbeitslosen ist hingegen nur eine kleine Minderheit (6 Prozent) mit dem Umfang der geringfügigen Beschäftigung zufrieden (ebd., S. 57ff).

### 6.3.2 Teilzeitbeschäftigung

Innerhalb der Sozialwirtschaft ist etwas mehr als jede/r zweite Beschäftigte (53 Prozent) in Teilzeit tätig, was deutlich über dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft (29 Prozent) liegt (Tabelle 21). Dabei ist die hohe Teilzeitquote im Bereich sozialer Dienstleistungen wesentlich auf den hohen Anteil weiblicher Beschäftigter zurückzuführen: So arbeitet branchenübergreifend etwa jede zweite Frau (48 Prozent) in Teilzeit, aber nur etwa jeder zehnte Mann (11 Prozent) (Bundesagentur für Arbeit, 2021). Bevor die (geschlechterspezifischen) Motive für Teilzeitbeschäftigung in den Blick genommen werden, zunächst ein Blick auf den Entwicklungstrend der vergangenen Jahre: Zwischen 2013 und 2020 ist die Teilzeitquote lediglich im Bereich der sozialen Betreuung älterer Menschen und Behinderter<sup>117</sup> rückläufig (von 57 auf 39 Prozent), wohingegen in den anderen sozialwirtschaftlichen Teilbereichen kein

<sup>117</sup> Die soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter (Q881) ist in der Wirtschaftsklassifikation (WZ 2008) dem Teilbereich Sozialwesen (ohne Heime) (Q88) zugeordnet.

Rückgang zu verzeichnen ist. Gesamtwirtschaftlich betrachtet hat die Teilzeitbeschäftigung im benannten Zeitraum leicht zugenommen, was unter anderem auf die steigenden Erwerbstätigenquoten von Frauen und älteren Menschen (Altersgruppe 55+) zurückzuführen ist.<sup>118</sup> Auch innerhalb der Sozialwirtschaft hat der Anteil an Beschäftigten der Altersgruppe 55+ deutlich zugenommen, von 17 Prozent im Jahr 2013 auf 24 Prozent im Jahr 2020 (Bundesagentur für Arbeit, 2021). Zusammenfassend trägt also nicht nur der hohe Frauenanteil, sondern auch der hohe und wachsende Anteil älterer Erwerbstätiger zu den überdurchschnittlich hohen Teilzeitquoten im Bereich sozialer Dienstleistungen bei.

**Tabelle 23: Entwicklung des Anteils an Teilzeitbeschäftigten (12/2013 bis 12/2020), unterschieden nach Branche und Region**

	Deutschland		Neue Länder	
	2013	2020	2013	2020
<b>Sozialwirtschaft</b>	56%	53%	59%	57%
Darunter: Kindergärten und Vorschulen	59%	59%	65%	69%
Heime*	55%	59%	60%	65%
Sozialwesen (ohne Heime)	55%	48%	57%	49%
<b>Gesamtwirtschaft</b>	26%	29%	27%	32%

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, 2021

Mit Blick auf atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse ist der Umfang der Teilzeitbeschäftigung entscheidend und hier vor allem der Anteil an Beschäftigungsverhältnissen unterhalb von 20 Wochenstunden. Da es in der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit keine weitergehende Unterscheidung von Teilzeittätigkeit gibt, wird nachfolgend auf Branchendaten im Pflege- und im Kita-Bereich sowie auf Mikrozensusdaten zurückgegriffen. Aus Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik geht hervor, dass in Kindertagesstätten rund 60 Prozent der Beschäftigten in Teilzeit arbeiten, wobei 19 Prozent in vollzeitnaher Teilzeit (zwischen 32 und 38,5 Wochenstunden) und 29 Prozent im Umfang von 21 bis unter 32 Wochenstunden tätig sind (Tabelle 24). Der Anteil an Beschäftigten, die weniger als 20 Wochenstunden arbeiten, liegt bei 16 Prozent. Die Statistik ermöglicht es zudem, zwischen Beschäftigten in Einrichtungen kommunaler und freier Trägerschaft zu unterscheiden. Dass es zwischen beiden Beschäftigtengruppen kaum Unterschiede gibt<sup>119</sup>,

<sup>118</sup> Deutschlandweit ist die Erwerbstätigenquote der Frauen zwischen 2010 und 2019 von 66 auf 73 Prozent gestiegen. Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen ist im gleichen Zeitraum von 58 auf 73 Prozent angewachsen, die der 65- bis 69-Jährigen hat sich von 9 auf 18 Prozent verdoppelt. Eurostat (2023) Eine wichtige Ursache dieser Entwicklung ist die demografisch bedingte Veränderung des Arbeitsmarktes von einem Angebots- zu einem Nachfragemarkt (vgl. Kap. 2).

<sup>119</sup> Der Anteil an Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten ist nahezu identisch, lediglich der Anteil an Beschäftigten mit weniger als 20 Wochenstunden fällt in Einrichtungen freier Trägerschaft etwas höher aus (17 vs. 14 Prozent).

lässt vermuten, dass eine tarifliche Einbindung und die Höhe der Entlohnung vergleichsweise wenig Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen Teilzeit haben. Ein Blick auf den Zeitverlauf zeigt, dass sich die Teilzeitquoten im Bereich der Kindertagesstätten zwischen 1998 und 2010 deutlich erhöht haben, seither aber nahezu konstant bleiben. Zwischen 2010 und 2021 hat lediglich der Anteil an vollzeitnaher Teilzeitbeschäftigung leicht zugenommen, während der Anteil an Beschäftigten mit 21 bis 32 Wochenstunden leicht rückläufig ist.

**Tabelle 24: Entwicklung der vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit im Bereich der Kindertageseinrichtungen (1998 bis 2021)**

	1998	2010	2021
<b>Vollzeit</b> (38,5 und mehr Wochenstunden)	<b>52%</b>	<b>40%</b>	<b>39%</b>
<b>Teilzeit</b> (über 20 Wochenstunden)	<b>37%</b>	<b>44%</b>	<b>45%</b>
Darunter: 32 bis unter 38,5 Wochenstunden	11%	17%	20%
Darunter: 21 bis unter 32 Wochenstunden	26%	28%	25%
<b>Teilzeit</b> (20 Wochenstunden und weniger)	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>
Darunter: 10 bis unter 21 Wochenstunden	10%	12%	12%
Darunter: unter 10 Wochenstunden	1%	4%	3%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2023c

Das Beispiel zeigt, dass ein hoher Teilzeitanteil - hier 60 Prozent des pädagogischen Personals - nicht zwangsläufig eine geringe durchschnittliche (vertragliche) Arbeitszeit bedeutet. Jeder dritte Teilzeitbeschäftigte im Kita-Bereich arbeitet mittlerweile in vollzeitnaher Teilzeit (32 bis unter 38,5 Wochenstunden) und der Anteil an Beschäftigten mit weniger als 20 Wochenstunde fällt mit 16 Prozent eher gering aus. Das statistische Bundesamt weist in den Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe für das Jahr 2020 rund 481 Tausend Beschäftigte in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege bei rund 396 Tausend Vollzeitstellen (mit einer angenommenen Wochenarbeitszeit von 39 Stunden) aus (Statistisches Bundesamt 2023c). Aus diesen Zahlen lässt sich eine durchschnittliche vertragliche Wochenarbeitszeit von 32,1 Stunden errechnen. Dieser Wert deckt sich nahezu mit Mikrozensusdaten, die für das Jahr 2018 die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit im Teilarbeitsmarkt Frühe Bildung<sup>120</sup> auf 32,7 Stunden beziffern, was lediglich 2,1 Stunden unter dem Gesamtdurchschnitt aller Erwerbstätigen liegt (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021, S. 143). Zudem geht aus den Mikrozensus Befragungen hervor, dass sich nur ein sehr

<sup>120</sup> Der nachfolgend verwendete Begriff Frühe Bildung entspricht weitestgehend der Wirtschaftsklassifikation Kita und Vorschule. Konkret werden in der Mikrozensusauswertung folgende Teilbereiche der Berufsklassifikation (KldB 2010) berücksichtigt: Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung – fachlich ausgerichtete Tätigkeiten“ (83112), Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung – Helfer-/Anlernertätigkeiten (83111) sowie Aufsichtskräfte – Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege (83193).

kleiner Teil der Erwerbstätigen in der Kindertagesbetreuung (7 Prozent) wünscht, die durchschnittliche Wochenarbeitszeit zu erhöhen (Tabelle 28).

Im Bereich der Altenpflege ist der Anteil an Teilzeitbeschäftigten noch höher als in Berufen der Frühen Bildung und liegt in stationären Pflegeeinrichtungen bei 62 Prozent und im ambulanten Bereich bei 68 Prozent (Tabelle 25). Zwischen 2009 und 2013 haben sich die Quoten nur geringfügig erhöht und sind seither nahezu unverändert. Der Anteil an Teilzeitbeschäftigten mit mehr als 20 Wochenstunden ist im Zeitverlauf gestiegen, wohingegen der Anteil an Beschäftigten mit 20 Wochenstunden und weniger rückläufig ist.<sup>121</sup> Zusammengerechnet waren im Jahr 2019 knapp zwei Drittel des Pflegepersonals in Teilzeit tätig, darunter ein Viertel (25 Prozent) mit einem Beschäftigungsumfang von 50 Prozent oder weniger.

**Tabelle 25: Entwicklung der vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit im Bereich der stationären und ambulanten Pflege (2009 bis 2019)**

	Stationäre Pflege			Ambulante Pflege		
	2009	2013	2019	2009	2013	2019
<b>Vollzeit</b> (≥ 39 Wochenstunden)	33%	30%	29%	27%	27%	28%
<b>Teilzeit</b> (<39 Wochenstunden)						
Über 50%	34%	38%	41%	33%	36%	37%
50% und weniger	25%	24%	22%	37%	34%	31%
Auszubildende/-r und Andere*	6%	7%	8%	2%	3%	4%

\* Helfer\*in im freiwilligen sozialen Jahr, Helfer\*in im Bundesfreiwilligendienst, Praktikant\*in außerhalb einer Ausbildung und Zivildienstleistende (nur 2009)

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Pflegestatistik 2009, 2013 und 2019

Die Mikrozensusbefragungen weisen für den Altenpflegebereich im Jahr 2018 eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 31 Stunden aus. Allerdings liegt die Teilzeitquote der Befragten hier lediglich bei 50 Prozent (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021, S. 143) und damit 15 Prozentpunkte unter dem - methodisch deutlich exakteren - Wert aus der Pflegestatistik<sup>122</sup>. Die Pflegestatistik ermöglicht es detaillierte Aussagen zur Entwicklung der Wochenarbeitszeiten zu treffen, da hier die Vollzeitäquivalente des Personals in ambulanten und stationären Einrichtungen nach Berufsabschlüssen und Tätigkeitsbereichen erfasst sind. Die aktuellen Daten zeigen, dass in stationären Einrichtungen die durchschnittliche Wochenarbeitszeit rund 28 Stunden beträgt und geringfügig höher als im ambulanten Bereich (rund 27 Stunden) ist. Größere Unterschiede gibt es mit Blick auf die Berufsabschlüsse und

<sup>121</sup> Der Anteil an Beschäftigten mit weniger als 20 Wochenstunden wird in der Pflegestatistik nicht ausgewiesen.

<sup>122</sup> Die Pflegestatistik wird von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder seit Dezember 1999 im zweijährlichen Rhythmus durchgeführt. Es werden ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen befragt, zudem liefern die Spitzenverbände der Pflegekassen und der Verband der privaten Krankenversicherung Informationen über die Empfänger\*innen von Pflegegeldleistungen.

den Tätigkeitsbereich des Pflegepersonals. So liegen die Wochenarbeitszeiten von Altenpfleger\*innen, Altenpflegehelfer\*innen und Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen signifikant über dem Durchschnitt von Beschäftigten mit sonstigen Berufsabschlüssen oder ohne Berufsabschluss (Tabelle 26), wobei beide Gruppen einen ähnlich hohen Anteil am Pflegepersonal aufweisen<sup>123</sup>.

**Tabelle 26: Entwicklung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit (in Stunden) im Bereich der stationären und ambulanten Pflege (2013 und 2019)\*, unterschieden nach ausgewählten Berufsabschlüssen und Tätigkeitsbereichen**

	Stationäre Pflege		Ambulante Pflege	
	2013	2019	2013	2019
<b>Berufsabschlüsse, darunter:</b>				
Staatlich anerkannte/r Altenpfleger*in	32,5	32,5	30,0	30,4
Staatlich anerkannte/r Altenpflegehelfer*in	29,3	29,6	28,1	28,6
Gesundheits- und Krankenpfleger*in	29,9	30,0	26,3	26,9
Sonstiger Berufsabschluss	26,2	26,8	22,7	24,4
Ohne Berufsabschluss	25,2	26,4	22,5	24,2
<b>Tätigkeitsbereiche, darunter:</b>				
Körperbezogene Pflege	28,9	29,3	26,4	27,3
Betreuung**	26,0	26,7	20,8	21,6
Hauswirtschaftsbereich, -hilfen	24,9	25,3	20,0	21,5
Verwaltung, Geschäftsführung	29,9	30,8	29,3	29,9
Ambulante Pflegedienstleitung	-	-	36,9	36,7
<b>Insgesamt</b>	<b>27,9</b>	<b>28,3</b>	<b>26,0</b>	<b>26,7</b>

\* Berechnungen basieren auf der Annahme, dass eine Vollzeitstelle 39 Wochenstunden entspricht

\*\* Darunter zusätzliche Betreuung nach § 43b SGB XI im (2019) und zusätzliche Betreuung nach § 87b SGB XI (2013) im stationären Bereich sowie im ambulanten Bereich Betreuung nach § 36 Absatz 2 Satz 3 SGB XI

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Pflegestatistik 2009, 2013 und 2019; eigene Berechnungen

Diese qualifikationsbezogenen Unterschiede korrelieren mit den unterschiedlichen Arbeitszeiten in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen. Kurz gesagt üben qualifizierte Fach- und Hilfskräfte mit einem vergleichsweise hohen Umfang an Wochenstunden vor allem pflegerische Tätigkeiten aus, wohingegen An- und Ungelernte in den Bereichen der Betreuung (unter anderem nach § 43b SGB XI) und der hauswirtschaftlichen Hilfe mit geringeren Beschäftigungsumfängen tätig sind. Beispielsweise arbeitet im stationären Bereich rund die Hälfte (51 Prozent) der staatlich anerkannten Altenpfleger\*innen in Vollzeit, aber nur etwa

<sup>123</sup> Von den rund 1,2 Mio. Beschäftigten in der Pflege hat etwa ein Viertel (~300 Tsd.) keinen Sozial- und Gesundheitsberuf und kann – sieht man von den Beschäftigten in der Verwaltung, Geschäftsführung und Haustechnik ab (~50 Tsd.) – zu den Quereinsteigern gezählt werden. Etwa jeder Zehnte (~130 Tsd.) ist ohne Berufsabschluss bzw. An- und Ungelernt. Unter den Sozial- und Gesundheitsberufen kommt den staatlich anerkannten Altenpfleger\*innen (~285 Tsd.) und Altenpflegehelfer\*innen (~75 Tsd.) sowie den Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen (~130 Tsd.) innerhalb der Pflege die größte Bedeutung zu (vgl. Tabelle 26).

jeder Fünfte (21 Prozent) Beschäftigte mit einem Quereinsteigerberuf oder ohne Berufsabschluss. Auch Beschäftigte in der Verwaltung und Geschäftsführung sowie insbesondere in der (ambulanten) Pflegedienstleitung weisen vergleichsweise hohe durchschnittliche Stundenumfänge auf. Ähnlich wie im Kita-Bereich zeigen sich auch im Pflegesektor kaum Veränderungen im Zeitverlauf. Im Zeitraum von 2013 bis 2019 bleiben die errechneten durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten für alle betrachteten Fälle nahezu konstant.

Die Branchendaten aus dem Kita- und aus dem Pflegebereich zeigen, dass eine Bewertung der hohen Teilzeitquoten im Bereich der Sozialwirtschaft einer genauen Betrachtung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit bzw. des jeweiligen Anteils an vollzeitnahen Beschäftigungsverhältnissen, klassische Halbtagsstellen und geringfügiger Beschäftigung mit zehn oder weniger Wochenstunden bedarf. Zudem gilt es – insbesondere mit Blick auf die Frage nach den Auswirkungen des Fachkräftemangels – Unterschiede hinsichtlich der Qualifikation und dem Tätigkeitsbereich zu berücksichtigen. In einem dritten Schritt ist es notwendig, nach den geschlechterspezifischen Gründen für Teilzeitbeschäftigung zu fragen und in den Blick zu nehmen, inwieweit es sich um eine eher freiwillige oder eher erzwungene Teilzeitbeschäftigung handelt. Während Männer selten und dann vor allem zu Beginn und zum Ende ihres Erwerbslebens in Teilzeit arbeiten, reduzieren Frauen ihre Arbeitszeit während der Phase der Familiengründung und häufig auch darüber hinaus (Gundert 2010, S. 45). Aus Mikrozensusbefragungen geht hervor, dass fast die Hälfte der teilzeitbeschäftigten Frauen (45 Prozent) aufgrund einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, d.h. aufgrund der Betreuung von Kindern, Pflegebedürftigen oder Behinderten bzw. sonstigen persönlichen und familiären Verpflichtungen in reduzierter Stundenzahl arbeitet (Tabelle 27).

**Tabelle 27: Gründe für Teilzeitbeschäftigung, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht**

	Sozialwirtschaft			Geschlecht		Gesamt
	Frühe Bildung	Soziale Berufe	Altenpflege	Frauen	Männer	
Betreuung von Kindern, Pflegebedürftigen u.a.	36%	24%	29%	28%	4%	23%
Sonstige persönliche oder familiäre Verpflichtungen	17%	15%	15%	17%	6%	14%
Aus- oder Fortbildung	4%	9%	2%	7%	23%	10%
Vollzeittätigkeit nicht zu finden	10%	11%	15%	9%	13%	9%
Sonstige Gründe / ohne Angabe	33%	42%	46%	40%	54%	43%

Quelle: Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021, S. 141; basierend auf Mikrozensusdaten 2018

Aus- und Weiterbildungsaktivitäten sind – im Gegensatz zu Männern – nur selten der Grund für eine Teilzeitbeschäftigung. Bemerkenswert ist, dass nur etwa jede zehnte Erwerbstätige in Teilzeit arbeitet, weil keine Vollzeittätigkeit zu finden ist. Dies trifft auch auf die befragten Beschäftigten in sozialen Dienstleistungsberufen zu, lediglich im Altenpflegebereich fällt der Anteil mit 15 Prozent geringfügig höher aus. Darüber hinaus weisen die Mikrozensusdaten einen hohen Anteil an Befragten aus, der sonstige Gründe benennt. Nicht erfragt werden unter anderem eine Reduzierung der Stunden aufgrund einer hohen Arbeitsbelastung sowie der Wunsch nach mehr Freizeit, unabhängig vom Bedürfnis oder der Verpflichtung, Sorgearbeit zu leisten. Beide Motive spielen eine Rolle, wie beispielsweise die repräsentative Untersuchung „Frauen in Teilzeit“ des Delta Institutes zeigt (Wippermann 2018)<sup>124</sup>. Bei der Frage danach, was die Entscheidung für die aktuelle Teilzeitbeschäftigung maßgeblich beeinflusst hat, nennt die große Mehrzahl „mehr Zeit für familiäre Aufgaben“ (86 Prozent), aber auch mehr persönliche Freizeit (26 Prozent) und eine hohe Arbeitsbelastung (18 Prozent) werden als Gründe benannt<sup>125</sup>. Bezogen auf die Frage nach freiwilliger oder unfreiwilliger Teilzeit kommt die Studie zu dem Befund, dass 82 Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen freiwillig und sehr gern in Teilzeit arbeiten. Rund die Hälfte der Frauen (52 Prozent) gibt an, „äußerst gern“ teilzeitbeschäftigt zu sein. Demgegenüber sagt nur jede Achte (12 Prozent), dass sie eher unfreiwillig Teilzeit arbeitet, keine Wahl hat und sich in einer Teilzeitfalle befinden (ebd., S. 7). Ganz ähnliche Ergebnisse zeigen die Befragungen im Rahmen des Mikrozensus. Auch hier wünscht die große Mehrzahl der Erwerbstätigen weder eine Verlängerung noch eine Verkürzung der Arbeitszeit, und zwar weitestgehend unabhängig von Geschlecht und Beruf (Tabelle 28).

**Tabelle 28: Wunsch nach kürzerer oder längerer Arbeitszeit, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht**

	Sozialwirtschaft			Geschlecht		Gesamt
	Frühe Bildung	Soziale Berufe	Altenpflege	Frauen	Männer	
Wunsch nach längerer Arbeitszeit*	7%	10%	11%	8%	6%	3%
Wunsch nach kürzerer Arbeitszeit**	5%	3%	2%	3%	4%	8%
Kein Veränderungswunsch	88%	87%	87%	88%	90%	89%

\* Bei entsprechend höherem Lohn

\*\* Bei entsprechend geringerem Lohn

Quelle: Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021, S. 286; basierend auf Mikrozensusdaten 2018

<sup>124</sup> Insgesamt wurden im Jahr 2016 2000 teilzeitbeschäftigte Frauen befragt. Die Daten sind repräsentativ und bezogen auf Alter, Schulabschluss, Berufsausbildung, Familienstand, Haushaltsgröße und Bundesland gewichtet.

<sup>125</sup> Insbesondere ältere Frauen ab 50 Jahren reduzieren ihre Arbeitszeit, weil die gegebenen Arbeitsbedingungen zu belastend sind und gesundheitliche Risiken befürchtet werden (ebd. S.16)

### 6.3.3 Befristete Beschäftigung

Mikrozensusdaten zufolge, haben rund 9 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland einen befristeten Arbeitsvertrag (Tabelle 29). Im Zeitraum von 2012 bis 2018 hat sich dieser Anteil kaum verändert und gilt für Männer und Frauen nahezu gleichermaßen. Anders in den sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen, wo sich die Befristungsquoten im benannten Zeitraum deutlich reduziert haben. Der größte Rückgang erfolgte im Bereich der Altenpflege: War 2012 die Quote mit 16 Prozent noch fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt aller Berufe, so entspricht sie ihr nun nahezu. Aber auch in Berufen der frühen Bildung und anderen sozialen Berufen ist der Anteil an befristeten Beschäftigungsverhältnissen signifikant zurückgegangen. Überdurchschnittlich hoch ist er mit rund 15 Prozent noch im Bereich der Sozialarbeit, was voraussichtlich auf befristete Zuwendungsfinanzierung von freiwillig finanzierten Angeboten, wie beispielsweise Jugendclubs, Gesundheits-, Schuldner-, Familien- oder Erziehungsberatungsstellen, zurückgeführt werden kann<sup>126</sup>.

**Tabelle 29: Befristungsquoten im Zeitverlauf, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht**

	Sozialwirtschaft			Geschlecht		Gesamt
	Frühe Bildung	Soziale Berufe	Altenpflege	Frauen	Männer	
<b>2012</b>	14%	20%	16%	10%	9%	9%
<b>2014</b>	13%	18%	14%	10%	9%	9%
<b>2016</b>	13%	17%	12%	10%	9%	9%
<b>2018</b>	10%	15%	10%	9%	8%	9%

Quelle: Autorengruppe Fachkräftebarometer 2017, 2019 u. 2021; basierend auf Mikrozensusdaten 2012 bis 2018

Die Mikrozensusdaten ermöglichen es auch, Befristungsgründe in den Blick zu nehmen, wengleich nur aus Beschäftigtenperspektive und nicht aus Sicht des Arbeitgebers. Einer der Hauptfaktoren, insbesondere im Altenpflegebereich, ist eine Befristung innerhalb der Probezeit (Tabelle 30). Wie die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt, lagen die Befristungsquoten für neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse in der Sozialwirtschaft (ohne Kita) im vierten Quartal 2020 bei 43 Prozent, allerdings kann auch hier im Zeitverlauf eine positive Entwicklung verzeichnet werden. Im vierten Quartal 2015 betrug die Quote noch 53 Prozent, was mit Blick auf den aktuellen Wert einem Rückgang von zehn Prozentpunkten in fünf Jahren entspricht (Bundesagentur für Arbeit, 2021). Weitere

<sup>126</sup> Eine Zuwendungsfinanzierung ist an den öffentlichen Haushalt gebunden und dient der Bereitstellung von Dienstleistungen, welche nicht über den Weg einer (rechtlich garantierten) Entgeltfinanzierung gewährleistet sind. Der Rahmen der Zuwendungsfinanzierung wird über einen Zuschussantrag festgelegt, mit dessen Bewilligung eine zielgebundene Finanzierung über ein- bis zwei Jahre erfolgt.

Befristungsgründe sind Ausbildungsverträge (rund 10 Prozent), dass eine Daueranstellung nicht gewünscht ist (rund 4 Prozent) sowie sonstige Gründe, die nicht näher benannt werden. Das eine Daueranstellung nicht zu finden ist, wird in etwa jedem fünften Fall (21 Prozent) als Ursache angeführt.

**Tabelle 30: Gründe für befristete Beschäftigung, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht**

	Sozialwirtschaft			Geschlecht		Gesamt
	Frühe Bildung	Soziale Berufe	Altenpflege	Frauen	Männer	
Ausbildung	9%	9%	10%	10%	10%	10%
Probezeit – Arbeitsvertrag	21%	14%	32%	21%	22%	22%
Dauerstellung nicht gewünscht	3%	4%	4%	5%	5%	5%
Dauerstellung nicht zu finden	23%	21%	21%	21%	20%	21%
Andere Gründe	45%	51%	33%	43%	43%	43%

Quelle: Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021, S. 145; basierend auf Mikrozensusdaten 2018

#### 6.4 Entwicklung der Qualifikationsstruktur

Anhand der Entwicklung der Qualifikationsstruktur in Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen soll überprüft werden, ob und inwieweit die stetig wachsenden Personalengpässe zu einer vermehrten Einstellung von an- und ungelernten Kräften und von Quereinsteigern geführt haben und ob sich der einleitend am Beispiel der frühkindlichen Bildung geschilderte Professionalisierungstrend in einer wachsenden Anzahl an akademischen Fachkräften widerspiegelt. Anhand von Beschäftigungsstatistiken der Bundesagentur für Arbeit lässt sich in einem ersten Schritt zeigen, dass der Anteil an Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung im Zeitraum von 2013 bis 2020 von 21 auf 19 Prozent leicht zurückgegangen ist (Tabelle 31). Auch der Anteil an Beschäftigten mit einem anerkannten Berufsabschluss ist in nahezu allen sozialwirtschaftlichen Teilbereichen leicht rückläufig, wohingegen der Anteil an Akademikern zugenommen hat, von etwa 10 auf rund 14 Prozent. Diese Entwicklung folgt zunächst einmal einem gesamtwirtschaftlichen Trend, der – wie der jährliche Berufsbildungsbericht zeigt (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2021) – seit vielen Jahren ungebrochen ist.<sup>127</sup> In der Sozialwirtschaft hat die große Mehrzahl des Personals – insbesondere in der Kindertagesbetreuung und in den Pflege-, Alten- und Behindertenwohnheimen – eine

<sup>127</sup> Im Jahr 1992 haben noch doppelt so viele Menschen eine Berufsausbildung begonnen wie ein Hochschulstudium. Mittlerweile hat die Zahl der Studienanfänger\*innen die Anzahl an Berufsausbildungen im dualen System übertroffen. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2022).

Berufsausbildung, allerdings wächst der Anteil an Beschäftigten mit einer Hochschulausbildung jährlich an. Eine Ausnahme bildet der Teilbereich Soziale Betreuung älterer Menschen und Behinderter, der vor allem ambulante Soziale Dienste und Angebote der Tagespflege umfasst und in dem überdurchschnittlich viele Beschäftigten ohne eine berufliche Ausbildung tätig sind. Auch hier gibt es einen positiven Entwicklungstrend, der allerdings nicht in einer Zunahme an Akademikern, sondern an Beschäftigten mit einem anerkannten Berufsabschluss besteht.

**Tabelle 31: Entwicklung des Anteils an Beschäftigten mit und ohne Berufsabschlüsse in der Sozialwirtschaft und Insgesamt (2014 bis 2020)\***

	Ohne berufliche Ausbildung		Mit anerkanntem Berufsabschluss		Mit akadem. Berufsabschluss	
	2014	2020	2014	2020	2014	2020
<b>Sozialwirtschaft*, darunter:</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>69%</b>	<b>68%</b>	<b>11%</b>	<b>14%</b>
Kindergärten und Vorschulen	7%	8%	85%	81%	8%	10%
Heime	15%	15%	75%	74%	9%	11%
darunter: Pflegeheime	16%	16%	78%	76%	6%	7%
Sozialwesen (ohne Heime)	29%	25%	56%	58%	15%	17%
darunter: Soziale Betreuung Älterer und Behinderter	42%	36%	53%	57%	6%	7%
<b>Insgesamt (alle Branchen)</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>	<b>70%</b>	<b>66%</b>	<b>16%</b>	<b>20%</b>

\* Ohne Berücksichtigung von Beschäftigten, deren Ausbildung unbekannt ist. Es werden Daten aus 2014 verwendet, da bis 2013 die Mehrzahl der Berufsabschlüsse (61%) im Teilbereich soziale Betreuung Älterer und Behinderter unbekannt war. Im Jahr 2014 beträgt der Anteil an Beschäftigten mit unbekannter Ausbildung lediglich 22%, was eine annähernde Vergleichbarkeit mit dem Jahr 2020 gewährleistet (hier 19%).

Quelle: Beschäftigungsstatistik Bundesagentur für Arbeit, 2021

Während die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten also bereichsübergreifend zunimmt und Nachwuchsfachkräfte immer häufiger eine akademische – bzw. im Fall der ambulanten Sozialen Dienste und Angebote der Tagespflege eine berufliche – Ausbildung durchlaufen, bleibt das Anforderungsniveau in den meisten Sozial-, Gesundheits- und Erzieherberufen nahezu unverändert (Tabelle 32). Das Anforderungsniveau wird im Kontext der statistischen Klassifikation der Berufe (KldB 2010) erfasst und beschreibt die Komplexität einer beruflich ausgeübten Tätigkeit, unabhängig von der formalen Qualifikation einer Person<sup>128</sup>. Das bedeutet, dass ein wachsendes Qualifikationsniveau im Bereich sozialer Dienstleistungen zunächst einmal wenig an den konkreten beruflichen Tätigkeiten verändert. Der Anteil an Helferberufen bleibt konstant hoch und beträgt ungefähr das Doppelte des Durchschnitts aller Wirtschaftsbereiche (29 vs. 15 Prozent). Auffällig ist, dass sich das Anforderungsniveau im

<sup>128</sup> Zur Einstufung werden die für die Ausübung des Berufs erforderlichen formalen Qualifikationen zwar herangezogen, aber auch informelle Bildung und/oder Berufserfahrung sind bei der Zuordnung von Bedeutung .

Bereich der Heime und hier vor allem innerhalb der Pflegeheime verschlechtert hat. So haben Helfertätigkeiten messbar zu- und Spezialisten- und Expertentätigkeiten abgenommen. Hier bildet sich eine Entwicklung ab, die einleitend als neue Arbeitsteilung im (stationären) Pflegebereich beschrieben wurde (vgl. Kap. 4.2) und mit Prozessen der De-Qualifizierung einhergeht. Wie im weiteren Verlauf näher ausgeführt, nimmt im Bereich der Pflege auch der Anteil an Assistenzberufen, Quereinsteiger\*innen und An- und Ungelernten zu (vgl. Abb. 9).

**Tabelle 32: Entwicklung des beruflichen Anforderungsniveaus in der Sozialwirtschaft und Insgesamt (2014 bis 2020)\***

	Helfer		Fachkraft		Spezialist oder Experte	
	2014	2020	2014	2020	2014	2020
<b>Sozialwirtschaft, darunter:</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>52%</b>	<b>53%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>
Kindergärten und Vorschulen	10%	10%	82%	82%	8%	8%
Heime	33%	34%	48%	50%	19%	16%
darunter: Pflegeheime	35%	38%	47%	49%	17%	13%
Sozialwesen (ohne Heime)	32%	32%	44%	45%	24%	22%
darunter: Soziale Betreuung Älterer und Behinderter	46%	45%	42%	44%	12%	11%
<b>Insgesamt (alle Branchen)</b>	<b>14%</b>	<b>15%</b>	<b>60%</b>	<b>58%</b>	<b>26%</b>	<b>27%</b>

\* Ohne Berücksichtigung von Beschäftigten, deren Ausbildung unbekannt ist. Es werden Daten aus 2014 verwendet, da bis 2013 die Mehrzahl der Berufsabschlüsse (61%) im Teilbereich soziale Betreuung Älterer und Behinderter unbekannt war. Im Jahr 2014 beträgt der Anteil an Beschäftigten mit unbekannter Ausbildung lediglich 26%, was eine annähernde Vergleichbarkeit mit dem Jahr 2020 gewährleistet, wo der Anteil 19% beträgt.

Quelle: Beschäftigungsstatistik Bundesagentur für Arbeit, 2021

Ähnlich wie die Verdienststrukturen und der Anteil atypischer Beschäftigung sind auch die Qualifikationsstrukturen durch die große Heterogenität der Branche geprägt. Die besondere Situation im Bereich der ambulanten Sozialen Dienste und Angebote der Tagespflege wurde bereits angesprochen: Hier arbeitet fast die Hälfte der rund 845 Tsd. Beschäftigten (45 Prozent) in einem Helferberuf, zudem hat mehr als jede/r Dritte (36 Prozent) keine berufliche Ausbildung. Unter allen anderen Beschäftigten im Bereich Sozialwesen (ohne Heime) – darunter viele Beschäftigte aus der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kita), der Beruflichen Bildung und aus Beratungsstellen – beträgt der Anteil an Helferberufen hingegen nur 18 Prozent, während mehr als jeder Dritte (35 Prozent) das berufliche Anforderungsniveau eines Spezialisten oder Experten hat und 29 Prozent der Beschäftigten Akademiker sind. Ergänzend zu den Daten der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit wird daher nachfolgend ein vertiefender Blick auf die branchenspezifische Situation geworfen, beginnend beim Bereich der Kindertagesbetreuung.

Wie die Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen, ist der Kita-Bereich durch einen gleichbleibend hohen Anteil an Fachkräften und einen konstant niedrigen Anteil an Beschäftigten in Helferberufen geprägt (Tabelle 31 und Tabelle 32). Dabei sind in der Vergangenheit als Reaktion auf die wachsenden Fachkräfteengpässe durchaus erweiterte Zugänge in das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung geschaffen worden<sup>129</sup>. Das Ziel, mehr Quereinsteigerinnen aus artverwandten Berufsabschlüssen sowie Personen aus sogenannten Assistenzberufen zu gewinnen, wird seit Anfang der 2010er Jahre unter dem Stichwort „multiprofessionelle Teams“ diskutiert. Während auf Seiten der Wohlfahrtsverbände wenig überraschend der Chancendiskurs überwiegt und pädagogische Qualitätsgewinne thematisiert werden (vgl. beispielhaft Thielen 2019), gibt es auch kritische Stimmen, die davon ausgehen, dass insbesondere in kleineren Teams ein „höherer Anteil nicht-einschlägig qualifizierter Fachkräfte tendenziell mit einer geringeren Prozessqualität einhergeht“ (Weltzien 2019, S. 132). Mit Hilfe von Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik kann diese Entwicklung abgebildet und eingeordnet werden: So hat sich die Zahl der Beschäftigten mit einem sonstigen (nicht pädagogischen) Berufsausbildungsabschluss<sup>130</sup> zwischen 2010 und 2020 in etwa verdoppelt, allerdings ist der Anteil an der Gesamtbeschäftigung lediglich von 2,8 auf 3,6 Prozent angewachsen (Abb. 8). Trotz der hohen Zuwächse ist der Anteil an Quer- und Seiteneinsteiger\*innen und der Mitarbeiter\*innen mit Assistenzberufen<sup>131</sup> also sehr gering. Die große Mehrzahl des pädagogischen Personals (73 Prozent) hat eine Fachschulausbildung und ist in der Regel als staatlich anerkannte Erzieherinnen oder Erzieher tätig. Stark zugenommen hat auch die Anzahl an Hochschulabsolvent\*innen, beträgt aber bemessen an der Gesamtbeschäftigung ebenfalls nur rund 6 Prozent. Wenn überhaupt, kann für das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung von einer Akademisierung gesprochen werden, nicht hingegen von einer De-Qualifizierung oder Polarisierung. Auf die stark wachsenden Personalbedarf und die Fachkräfteengpässe reagieren die Träger und Einrichtungen vor allem mit einer Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft. So haben sich die Anzahl und der Anteil an Auszubildenden an der Gesamtbeschäftigung innerhalb der betrachteten Dekade in etwa vervierfacht.

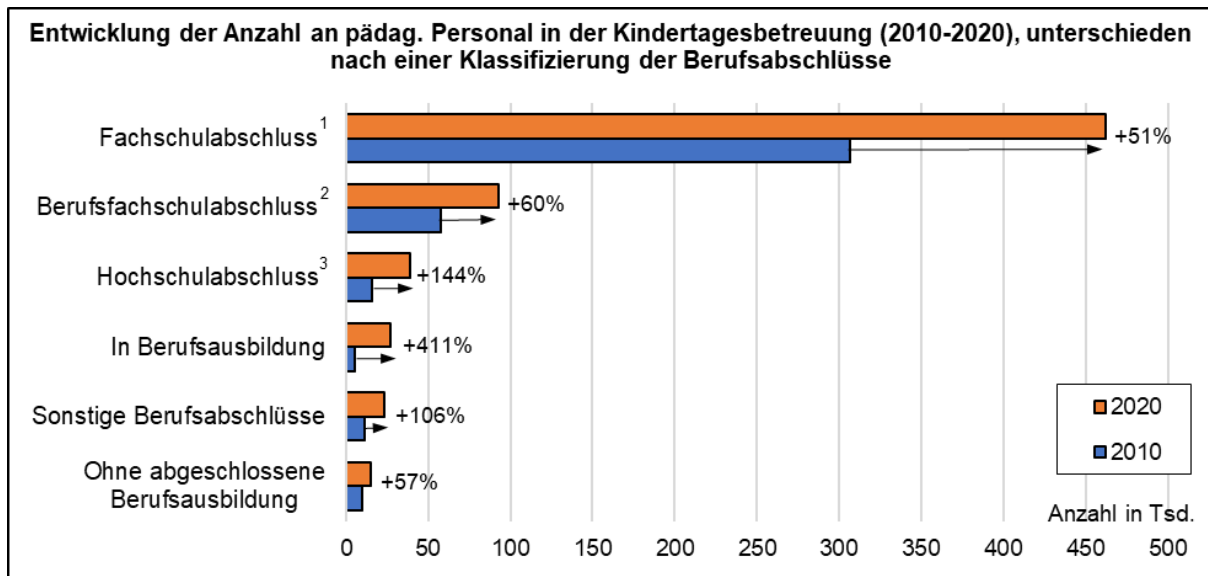
---

<sup>129</sup> Im Bundesland Berlin wurde die Quereinsteigerquote im Jahr 2017 auf bis zu 33 Prozent Anteil am Fachkräfteschlüssel angehoben. Seit 2018 können nun auch „Personen eingesetzt werden, die eine andere oder sogar gar keine pädagogische Qualifikation nachweisen können“ (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2019, S. 3).

<sup>130</sup> Verwaltungs- und Büroberufe sind hierbei nicht berücksichtigt und werden getrennt erfasst.

<sup>131</sup> Die Anzahl an Beschäftigten mit einem Berufsausbildungsabschluss als Familienpfleger\*in, Assistent\*in im Sozialwesen sowie mit einem sozialen und medizinischen Helferberuf oder einer sonstigen sozialen oder sozialpädagogische Kurzausbildung hat sich nahezu vervierfacht (+362%), macht aber lediglich 3,3% an der Gesamtbeschäftigung im Bereich der Kindertagesbetreuung aus

Abb. 8



1 Erzieher\*innen, Heilpädagogen\*innen, Heilerzieher\*innen, Heilerziehungspfleger\*innen

2 Familienpfleger\*innen, Assistenten\*innen im Sozialwesen, soziale und medizinische Helferberufe, Kinderpfleger\*innen

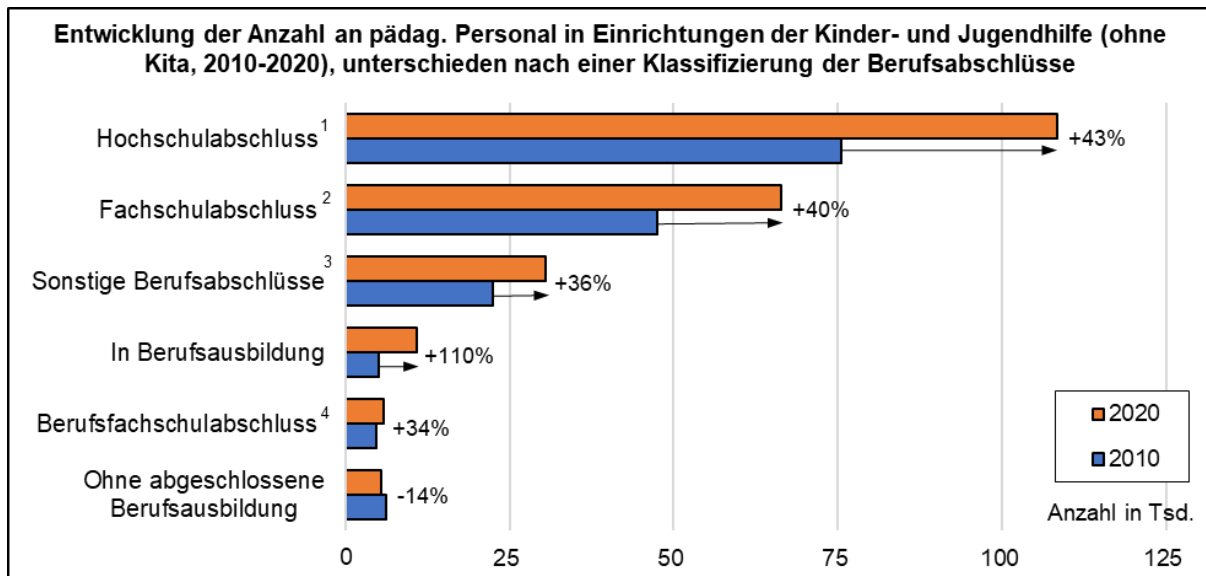
3 Dipl. Sozialpädagogen\*innen, Dipl. Sozialarbeiter\*innen, Dipl. Erziehungswissenschaftler\*innen, Dipl. Heilpädagogen\*innen, Staatlich anerkannte Kindheitspädagogen\*innen

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2010 und 2020; eigene Berechnungen

In den übrigen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kita)<sup>132</sup> hat die Mehrzahl der pädagogisch Beschäftigten (49 Prozent) einem Hochschulabschluss, in der Regel als Diplom Sozialpädagog\*in oder Diplom Sozialarbeiter\*in. Ähnlich wie im Kita-Bereich gibt es im Zuge der wachsenden Personalengpässe eine Zunahme der Ausbildungsbereitschaft, wobei sich die Zahl der Auszubildenden von 2010 bis 2020 mehr als verdoppelt hat (Abb. 9). An der Qualifikationsstruktur hat sich im benannten Zeitraum kaum etwas verändert. Die Kinder- und Jugendhilfe bleibt stark von Hochschulabsolvent\*innen geprägt, deren Anzahl im Zeitverlauf etwas stärker zugenommen hat als die der Fachschul- und Berufsfachschulabsolvent\*innen. Es gibt nur wenige Beschäftigten in Helfer- und Assistenzberufen und kaum An- und Ungelernte ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung, zumal deren Anzahl im Zeitverlauf abnimmt.

<sup>132</sup> Die Kinder- und Jugendhilfe ist sehr heterogen und umfasst eine Vielzahl an Arbeitsbereichen, darunter zum Beispiel: mobile Jugendarbeit, Schulsozialarbeit, Heimerziehung, Betreuung behinderter junger Menschen, allgemeiner, kommunaler, regionaler oder sozialer Dienst, erzieherische Hilfen und vieles mehr.

Abb. 9

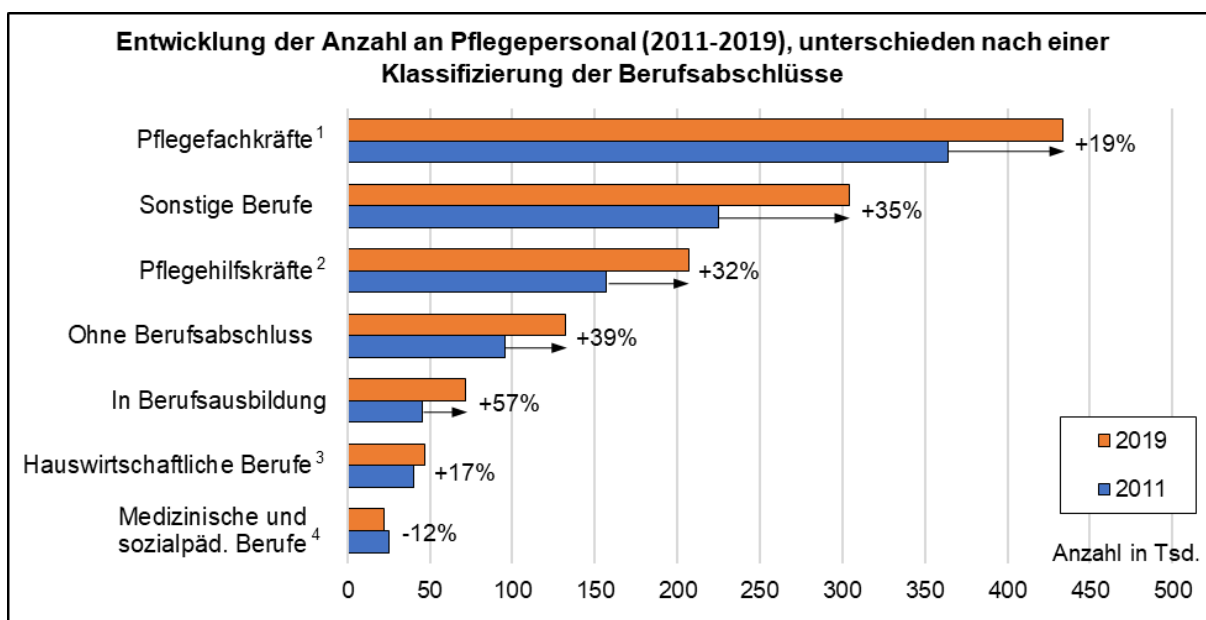


1 Dipl. Sozialpädagogen\*innen, Dipl. Sozialarbeiter\*innen, Dipl. Erziehungswissenschaftler\*innen, Dipl. Heilpädagogen\*innen, Staatlich anerkannte Kindheitspädagogen\*innen  
 2 Erzieher\*innen, Heilpädagogen\*innen, Heilerzieher\*innen, Heilerziehungspfleger\*innen  
 3 Ohne Lehrer\*innenberufe und ohne medizinische, therapeutische, hauswirtschaftliche und künstlerische Berufe  
 4 Familienpfleger\*innen, Assistenten\*innen im Sozialwesen, soziale und medizinische Helferberufe, Kinderpfleger\*innen  
 Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Tageseinrichtungen für Kinder) 2010 und 2020; eigene Berechnungen

Ganz anderes ist die Ausgangssituation im Pflegebereich. Hier gibt es einen vergleichsweise hohen Anteil an Quereinsteiger\*innen aus fachfremden Berufszweigen (25 Prozent), an Beschäftigten, die einen berufsfachschulische Ausbildung in Assistenz- und Helferberufen (darunter v.a. Alten- und Krankenpflegehelfer\*innen sowie sonstige pflegerische Berufe wie Betreuungsassistent\*in) haben (17 Prozent) sowie an Personal ohne einen Berufsabschluss (11 Prozent) (Abb. 10). In den vergangenen Jahren hat der Anteil dieser Beschäftigtengruppen am Pflegepersonal leicht zugenommen, von 52,6 Prozent im Jahr 2011 auf 56,1 Prozent im Jahr 2019. Um die Versorgung der steigenden Anzahl an Pflegebedürftigen sicherstellen zu können, wird also zunehmend auf Pflegekräfte ohne Abschluss oder mit Abschlüssen unterhalb des Fachkraftniveaus zurückgegriffen. Auch die aktuellen Debatten um das neue Personalbemessungsinstrument verweisen auf die zukünftig wachsende Bedeutung der Hilfskräfte sowie die damit einhergehende Veränderung der Arbeitsteilung (vgl. Kap. 4.2). So sollen Pflegehilfskräfte und Assistenzpersonen zukünftig stärker in die pflegerische Versorgung eingebunden werden, mit dem Ziel, die stärker koordinierend tätigen Pflegefachkräfte zu entlasten (Bundesministerium für Gesundheit 2021). Der Anteil an Pflegepersonal mit einer Fachschul- oder Hochschulausbildung (darunter vor allem staatlich anerkannte Altenpfleger\*innen und Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen) hat demgegenüber leicht abgenommen, von 40,2 auf 37,8 Prozent. Zwar ist die Anzahl der Pflegefachkräfte im Zeitverlauf deutlich gestiegen (+19 Prozent), allerdings fallen die

Zuwächse geringer aus als dies bei den Assistenzberufen, Quereinsteiger\*innen und An- und Ungelernten der Fall ist. Dies trifft insbesondere auf die Berufsgruppe der Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen zu, deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung im benannten Zeitraum von 14,3 auf 10,6 Prozent zurückgegangen ist. Der Rückgang kann wesentlich darauf zurückzuführen werden, dass die Verdienstmöglichkeiten von Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen in Krankenhäusern und Rehakliniken deutlich höher ausfallen als im Bereich der Altenpflege. Zwar haben sich die Lohnunterschiede in den letzten Jahren verringert, allerdings betragen sie noch immer bis zu 1000 Euro im Bruttomonatsverdienst<sup>133</sup>. Wenn zukünftig Pflegefachkräfte generalistisch ausgebildet werden (vgl. Kap. 4.3), wird sich die Abwanderung aus der Alten- in die Krankenpflege voraussichtlich weiter intensivieren, sofern es nicht zu einer stärkeren Lohnangleichung kommt.

Abb. 10



1 Staatlich anerkannte Altenpfleger\*in, Gesundheits- und Krankenpfleger\*in, Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger\*in, Heilerziehungspfleger\*in, Heilerzieher\*in, Heilpädagog\*in, pflegewissenschaftl. Hochschulausbildung

2 Staatlich anerkannte Altenpflegehelfer\*in, Krankenpflegehelfer\*in, Heilerziehungspflegehelfer\*in, Familienpfleger\*in, Dorfhelfer\*in, Sonstige pflegerische Berufe (darunter Betreuungsassistent\*in, Schwesternhelfer\*in u.a.)

3 Fachhauswirtschaftler\*in für ältere Menschen, Sonstiger hauswirtschaftlicher Berufsabschluss

4 Ergotherapeut\*in, Physiotherapeut\*in, Sonstiger Abschluss im Bereich der nichtärztlichen Heilberufe; Sozialpädagogischer/sozialarbeiterischer Berufsabschluss

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Pflegestatistik 2011 und 2019; eigene Berechnungen

Abschließend wird ein Teilaspekt der Qualifikationsentwicklung benannt, der sich nicht in den Statistiken zur Entwicklung von Berufsabschlüssen abbildet. Die Rede ist von der Qualität der

<sup>133</sup> Der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit zu Folge, ist der Bruttomonatsverdienst (Median) von Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen in Hochschulkliniken am höchsten (3691 €), gefolgt von Krankenhäusern (3533 €) und Vorsorge- und Rehabilitationskliniken (2948 €). In Pflegeheimen (2759 €), Alten- und Behindertenwohnheimen (2800 €) und ambulanten sozialen Diensten (2641 €) fällt das Einkommensniveau demgegenüber deutlich niedriger aus (Bundesagentur für Arbeit 2020)

Ausbildungsgänge, die sich nach Ansicht von Branchenexpert\*innen voraussichtlich sowohl im Bereich der Erzieher\*innen- als auch der Pflegeausbildung erschlechtert hat. An den Fachschulen für Sozialpädagogik wurden die Zugangsvoraussetzungen für die Aufnahme einer Erzieher\*innenausbildung erleichtert und mit der Neufassung der Fachschulverordnung 2020 in Richtung einer Erstausbildung gerückt (Autorengruppe Fachkräftebarometer, S. 118). Aus Sicht der Weiterbildungsinitiative Frühe Bildung legen „die als Pluralisierung und Diversifizierung beschriebenen Entwicklungen im Qualifizierungssystem (...) die Frage nahe, ob damit nicht ein Absenken von Qualitätsstandards einhergeht“ (Ebd., S. 130). Als Beispiele nennen die Autor\*innen eine Kürzung des Stundenumfangs der Ausbildungen aufgrund diverser Anrechnungsmöglichkeiten und eine unzureichende Anleitung der Auszubildenden. Eine ähnliche Entwicklung gibt es im Pflegebereich, wo eine Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung im Jahr 2020 dazu geführt hat, dass weniger Anforderungen bezüglich des Pflegeprozess gestellt werden, weniger Kompetenzen zur Unterstützung von Familien und sozialen Bezugssystemen gefordert sind und wissenschaftliche Erkenntnisse, Theorien und Modelle der Altenpflege in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung gestrichen wurden (Millich 2018).

## **6.5 Zwischenfazit: Neue Erfolge und alte Herausforderungen**

In den amtlichen Statistiken zeigen sich bekannte Probleme und Herausforderungen, aber auch positive Trends, insbesondere was die Entwicklung der Einkommen und der Beschäftigungssicherheit betrifft. Seit 2015 liegen nicht nur die relativen, sondern auch die absoluten Lohnzuwächse über dem Niveau der Gesamtwirtschaft. Die überdurchschnittlichen Lohnzuwächse der letzten Jahre bleiben nicht auf Fachkraftqualifikationen beschränkt, sondern umfassen auch die zahlreichen Helferberufe. Obwohl der Anteil an diesen Helferberufen konstant hoch bleibt und bezogen auf das berufliche Anforderungsniveau ungefähr das Doppelte des Durchschnitts aller Wirtschaftsbereiche beträgt, entspricht der Medianlohn in sozialwirtschaftlichen Berufen mittlerweile dem Durchschnitt aller Branchen. Im Altenpflegebereich, wo nicht zuletzt aufgrund des sehr hohen Anteils an Helferberufen lediglich 85 Prozent des durchschnittlichen Medianeinkommens erreicht werden, fallen die Lohnzuwächse besonders hoch aus und liegen mit rund 40% innerhalb von zehn Jahren (2012-2021) nahezu doppelt so hoch wie die Zuwachsraten in der Gesamtwirtschaft. Vor allem in den neuen Bundesländern halten die Verdienststrukturen der Sozialwirtschaft einem Branchenvergleich stand, insbesondere was die Entlohnung der weiblichen Beschäftigten betrifft. Aufgrund der vergleichsweise geringen Industrielöhne verdienen Frauen im Osten Deutschlands im Bereich der Sozialwirtschaft rund ein Viertel mehr als im Verarbeitenden Gewerbe. Vor dem Hintergrund wachsender Fachkräftengpässe haben sich sowohl die Löhne überdurchschnittlich erhöht, als auch die Befristungsquoten deutlich reduziert, wobei im

Kita- und Pflegebereich bereits im Jahr 2018 das Niveau der Gesamtwirtschaft erreicht wurde.<sup>134</sup> Nicht nur gehen die Befristungsquoten neuereinstellter Beschäftigter zurück, auch zeigen Mikrozensusdaten, dass ein Mangel an Daueranstellungen nur von einer Minderheit der Beschäftigten als Befristungsgrund benannt wird.

Zu den bestehenden Herausforderungen zählt hingegen die hohe Teilzeitquote, die unverändert deutlich über dem Durchschnitt aller Beschäftigter liegt und in etwa der Teilzeitquote aller erwerbstätiger Frauen entspricht. Gleichwohl zeigen Branchendaten aus dem Kita- und aus dem Pflegebereich, dass eine Bewertung der hohen Teilzeitquoten einer genauen Betrachtung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit bzw. des jeweiligen Anteils an vollzeitnahen Beschäftigungsverhältnissen, klassische Halbtagsstellen und geringfügiger Beschäftigung bedarf. Dabei übersteigt der Anteil an geringfügiger Beschäftigung lediglich in der Haus- und Familienpflege die Quote der Gesamtwirtschaft und spielt in den übrigen Bereichen der Sozialwirtschaft eine eher untergeordnete Rolle. Wie aus Kita-Statistiken abzulesen, geht ein hoher Teilzeitanteil – hier rund 60 Prozent des pädagogischen Personals – nicht zwangsläufig mit einer geringen durchschnittlichen Wochenarbeitszeit einher. Auch gilt es nach den geschlechterspezifischen Gründen für Teilzeitbeschäftigung zu fragen und herauszuarbeiten, inwieweit es sich um eine eher freiwillige oder eine eher erzwungene Teilzeittätigkeit handelt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass nur etwa jede zehnte Erwerbstätige in sozialen Dienstleistungsberufen deshalb in Teilzeit arbeitet, weil keine Vollzeitbeschäftigung zu finden ist. Mikrozensusdaten und die Ergebnisse repräsentativer Studien legen den Schluss nahe, dass der Anteil an freiwilliger Teilzeitbeschäftigung den Anteil unfreiwilliger Teilzeitarbeit deutlich übersteigt.<sup>135</sup> So wünscht die große Mehrzahl der befragten Erwerbstätigen weder eine Verlängerung noch eine Verkürzung ihrer Arbeitszeit, und zwar weitestgehend unabhängig von Geschlecht und Beruf.

Die benannten Daten und Entwicklungstrends vor Augen, kann nicht länger davon gesprochen werden, dass der Bereich der Sozialwirtschaft in überdurchschnittlichem Maße von atypischen Beschäftigungsverhältnissen geprägt ist. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, eine Teilzeitbeschäftigung unterhalb von 20 Wochenstunden und der Anteil an befristeten Beschäftigungsverhältnissen entsprechen weitestgehend dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft oder liegen sogar darunter. Zwar haben Leiharbeitsverhältnisse im Pflegebereich an Bedeutung gewonnen, spielen aber gemessen an den Beschäftigungsanteilen nur eine

---

<sup>134</sup> Im Bereich der Sozialarbeit hat sich die Befristungsquote ebenfalls reduziert, liegt aufgrund der befristeten Zuwendungsfinanzierungen freiwillig finanzierter Angebote aber noch einige Prozentpunkte über dem Durchschnitt.

<sup>135</sup> Als unfreiwillig Teilzeitbeschäftigte gelten Erwerbstätige, die gerne Vollzeit arbeiten würden aber auf dem Arbeitsmarkt keine entsprechende Stelle finden. Wie Eurostat-Daten zeigen, beträgt der Anteil an unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten in Deutschland lediglich 7% und liegt damit deutlich unterhalb anderer europäischer Mitgliedsstaaten (Statistisches Bundesamt 2023e). Unklar bleibt allerdings, ob Frauen auch deshalb in Teilzeit arbeiten, weil sie nicht anders können, beispielsweise weil es eine unzureichende außerhäusliche Kinderbetreuung gibt.

marginale Rolle. Hinzu kommt, dass Pflegekräfte in der Regel freiwillig in Leiharbeit wechseln, da sie hier bessere Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen erwarten. Eine unverändert große Herausforderung liegt hingegen in der hohen Varianz der Entlohnung und der Zersplitterung der Tariflandschaft. Wie anhand der Tarifdatenbanken des Wohlfahrt-Intern Jahrbuches herausgearbeitet werden konnte, sind die Differenzen zwischen den geringsten und höchsten Bruttostundenlöhnen erheblich und liegen im Durchschnitt der betrachteten Tarifwerke und Arbeitsvertragsrichtlinien bei etwa fünfzig Prozent innerhalb gleicher Berufsgruppen. Die Entlohnungsbedingungen sind daher eng an die Machtressourcen der Träger gebunden und darüber hinaus abhängig von der finanziellen Situation der jeweiligen Kommunen. Für die Beschäftigten bleiben die Ursachen der Lohndifferenzen weitestgehend intransparent und das eigene Lohnniveau kann nur schwer verglichen und eingeordnet werden. Das verbändegeprägte Institutionensystem erschwert es erheblich, arbeitspolitische Forderungen trägerübergreifend zu verhandeln und durchzusetzen. Allerdings gibt es auch mit Blick auf die Entwicklung der Tarifstrukturen positive Entwicklungstrends. Entgegen dem bundesdeutschen Abwärtstrend hat die Tarifbindung im Bereich der Sozialwirtschaft in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Eine mögliche Trendwende zeichnet sich auch deshalb ab, weil das Bundesarbeitsgericht der Berufsgewerkschaft DHV die Tariffähigkeit abgesprochen hat und zahlreiche Kreis- und Landesverbände freier Träger damit begonnen haben, Tarifverträge mit der Gewerkschaft ver.di auszuhandeln. Insbesondere in den besonders von Fachkräfteengpässen geprägten ostdeutschen Bundesländern konnten in den vergangenen Jahren neue Tarifabschlüsse erzielt werden, welche eine schrittweise Annäherung und zum Teil auch Angleichung an das Niveau des TVöD vorsehen. Gleichwohl bleibt die zersplitterte und vielfach dezentrale Organisation sozialpartnerschaftlicher Beziehungen und der geringe Organisationsgrad der Beschäftigten eine der großen zukünftigen Herausforderung.

Die einleitend aufgeworfene Frage, ob und inwieweit die stetig wachsenden Personalengpässe im Bereich Sozialer Dienste zu einer vermehrten Einstellung von Quereinsteigern und von an- und ungelernten Kräften geführt haben, kann nur mit Blick auf den (stationären) Pflegebereich bestätigt werden und bildet sich nicht in den zusammenfassenden Branchenstatistiken ab.<sup>136</sup> Wie Beschäftigungsstatistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen, ist der Anteil an Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung im Bereich der Sozialwirtschaft leicht zurückgegangen, wohingegen der Anteil an Akademikern leicht zugenommen hat. Ähnlich wie die Verdienststrukturen zeichnen sich allerdings auch die Qualifikationsstrukturen durch eine große Heterogenität innerhalb der Branche aus. So ist zum Beispiel die Kinder-

---

<sup>136</sup> Ein Teilaspekt der Qualifikationsentwicklung, der sich nicht in den Statistiken zur Entwicklung von Berufsabschlüssen abbildet, betrifft die Qualität der Ausbildungsgänge, die sich nach Ansicht von Branchenexpert\*innen sowohl im Bereich der Erzieher\*innen als auch der Pflegeausbildung verschlechtert hat (vgl. Kap. 8.2.2 und 9.1).

und Jugendhilfe stark von Hochschulabsolvent\*innen geprägt, deren Anzahl im Zeitverlauf etwas stärker zugenommen hat als die der Fachschul- und Berufsfachschulabsolvent\*innen. Der Kita-Bereich wiederum zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Fachkräften und einen niedrigen Anteil an Beschäftigten in Helferberufen aus. Zwar hat die Rekrutierung von Quer- und Seiteneinsteiger\*innen zugenommen, aber deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung ist nahezu gleichgeblieben. Gestiegen ist der Anteil an Hochschulabsolvent\*innen und Auszubildenden, wobei die Träger und Einrichtungen vor allem mit einer Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft auf die wachsenden Rekrutierungsschwierigkeiten reagiert haben. Ganz anderes ist die Ausgangssituation im Pflegebereich, wo es einen vergleichsweise hohen Anteil an Quereinsteiger\*innen aus fachfremden Berufszweigen, an Beschäftigten mit einer berufsfachschulischen Ausbildung in Assistenz- und Helferberufen sowie an An- und Ungelernten ohne einen Berufsabschluss gibt. Dass der Anteil dieser Beschäftigtengruppen am Pflegepersonal leicht zugenommen hat zeigt, dass vor dem Hintergrund wachsender Fachkräfteengpässe etwas häufiger auf Pflegekräfte ohne Abschluss oder mit Abschlüssen unterhalb des Fachkraftniveaus zurückgegriffen wird. Dabei ist insbesondere der Anteil an Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen rückläufig, was auf die deutlich besseren Verdienstmöglichkeiten in Krankenhäusern und Rehakliniken zurückgeführt werden kann.

## **7 Arbeits- und Entlohnungsbedingungen quantitativ erfasst: Ergebnisse einer Sonderauswertung des DGB-Index Gute Arbeit im Zeitverlauf**

Bei der Sonderauswertung des DGB-Index Gute Arbeit handelt es sich um eine quantitative Sekundäranalyse von insgesamt zehn repräsentativen Beschäftigtenbefragungen zur Bewertung der Arbeitsqualität, die im Zeitraum von 2012 bis 2021 durchgeführt wurden. Um eine ausreichend hohe Fallzahl zu gewährleisten, wurden die Erhebungsjahre 2012 bis 2014, 2015 bis 2018 und 2019 bis 2021 zusammengefasst (vgl. Kap. 5.3). In einem ersten Schritt werden die Ergebnisse der Jahre 2019 bis 2021 analysiert, verbunden mit dem Ziel, aktuelle Belastungs- und Entlastungsfaktoren für verschiedene sozialwirtschaftliche Berufsgruppen auszuwerten. Hierzu werden zunächst die Häufigkeiten von Anforderungen (Kap. 7.1) und das Belastungsempfinden der Beschäftigten analysiert (Kap. 7.2). Im Anschluss wird die Beschäftigungssituation in der Sozialwirtschaft bilanziert und mit der Gesamtwirtschaft verglichen (Kap. 7.3). In einem zweiten Schritt wird die Entwicklung der Arbeitsqualität im Zeitverlauf betrachtet, indem die (Teil-)Indexwerte der drei zusammengefassten Befragungszeiträume (2012-14, 2015-18 und 2019-21) miteinander verglichen werden (Kap. 7.4). Abschließend werden ein möglicher Einfluss der Corona-Pandemie auf die Messung der Arbeitsqualität diskutiert (Kap. 7.5) und die zentralen Ergebnisse der Sonderauswertung zusammengefasst (Kap. 7.6).

### **7.1 Bewertung der Arbeitsqualität in sozialwirtschaftlichen Berufsfeldern (2019-2021)**

#### **7.1.1 Teilindex Einkommen und Sicherheit**

##### **7.1.1.1 Einkommen und Rente**

Die Höhe des Einkommens ist für Beschäftigte ein zentrales Kriterium für gute Arbeitsbedingungen. Der Verdienst entscheidet nicht nur über gegenwärtige und - mit Blick auf das Rentenniveau – auch über zukünftige Lebensstandards und Teilhabechancen, auch drückt sich in ihm Wertschätzung für die geleistete Arbeit aus. Im untersuchten Sample erhält die Mehrzahl der Befragten (61 Prozent) ein durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen, das unterhalb von 2500 Euro liegt. Nur 23 Prozent verfügen über ein Bruttoeinkommen von mehr als 3000 Euro, darunter vor allem Fachkräfte mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium. Am niedrigsten fallen die Löhne bei den befragten Altenpflegekräften aus, hier verdienen 29 Prozent maximal 1500 Euro im Monat (Tabelle 33). In den anderen drei Berufsgruppen liegen die Löhne signifikant höher, insbesondere Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen erzielen im Durchschnitt ein deutlich höheres Einkommen.

**Tabelle 33: Durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen, unterschieden nach Tätigkeitsbereich**

	bis 800€	>800- 1500€	>1500- 2000€	>2000- 2500€	>2500- 3000€	>3000- 4000€	>4000€
Kinderbetreuung u. -erziehung (N=607)	2%	14%	20%	20%	21%	20%	3%
Heilerziehungspflege, Sonderpäd. (N=149)	4%	20%	13%	19%	16%	24%	4%
Altenpflege (N=404)	3%	26%	30%	19%	15%	8%	1%
Sozialarbeit, Sozialpäd. (N=303)	3%	8%	13%	17%	18%	26%	16%
Gesamt (N=1.462)	3%	17%	21%	19%	18%	18%	5%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Gerade mit Blick auf die Arbeitsanforderungen und die hohe Arbeitsintensität (Tabelle 39) erachten viele Erwerbstätigen in der Sozialwirtschaft ihre Entlohnung als zu gering. Für 61 Prozent der Befragten ist das eigene Einkommen nur in geringem Maße (47 Prozent) oder gar nicht (14 Prozent) der eigenen Arbeitsleistung angemessen (Tabelle 34). Nur etwas mehr als die Hälfte der Befragten (55 Prozent) kann vom Verdienst aus der Haupterwerbstätigkeit gut (41 Prozent) und in einigen Fällen auch sehr gut (14 Prozent) leben, alle anderen Befragten (45 Prozent) verneinen diese Aussage. Besonders große Sorgen machen sich die Erwerbstätigen mit Blick auf die gesetzliche Rente, von der die große Mehrzahl (86 Prozent) annimmt, dass sie nicht (45 Prozent) oder gerade so (41 Prozent) ausreichen wird.

**Tabelle 34: Bewertung von Einkommen und Rente**

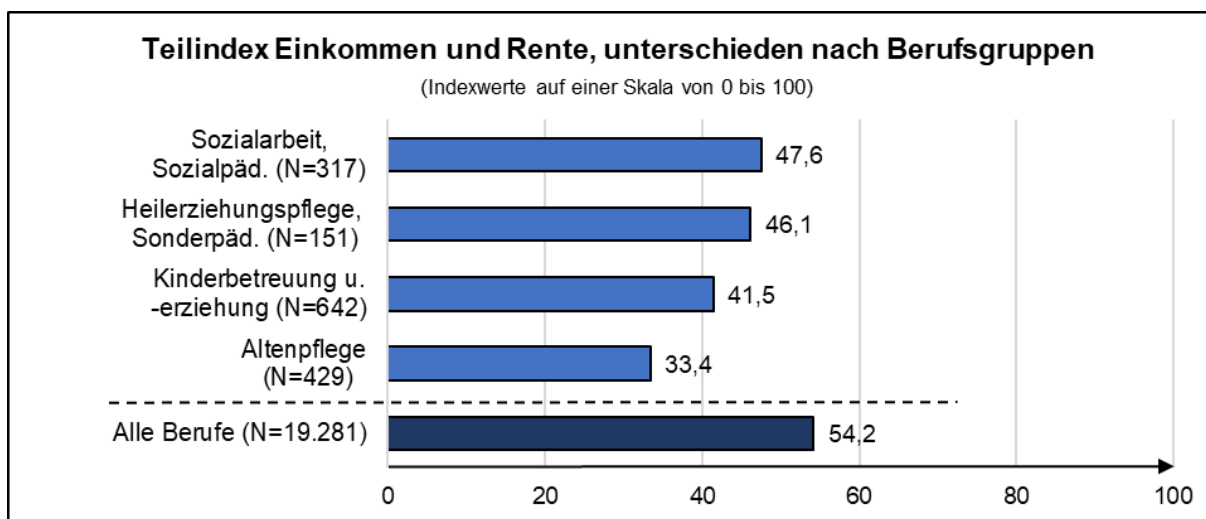
	In sehr hohem Maße	In hohem Maß	In geringem Maß	Gar nicht
Angemessenheit von Einkommen in Bezug auf die eigene Arbeitsleistung? (N=1.525)	3%	36%	47%	14%
	<b>Kann sehr gut davon leben</b>	<b>Reicht gut aus</b>	<b>Reicht gerade</b>	<b>Reicht nicht aus</b>
Welche Aussage trifft auf das Einkommen aus Ihrer Haupterwerbstätigkeit zu? (N=1.527)	14%	41%	37%	8%
	<b>Werde sehr gut davon leben können</b>	<b>Wird gut ausreichen</b>	<b>Wird gerade ausreichen</b>	<b>Wird nicht ausreichen</b>
Welche Aussage trifft auf gesetzl. Rente aus Haupterwerbstätigkeit zu? (N=1.500)	1%	13%	41%	45%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Insgesamt gibt es also eine hohe Unzufriedenheit mit den Entlohnungsbedingungen, die neben der hohen Arbeitsintensität und den körperlichen Anforderungen der größte Belastungsfaktor sind (vgl. Kap. 7.2). Dass das Einkommen nicht der eigenen Arbeitsleistung entspricht, wird von 37 Prozent der Befragten als stark belastend wahrgenommen. Dass die Entlohnung in vielen Fällen nicht zur Sicherung der gesetzlichen Rente ausreicht, stellt für etwas weniger als die Hälfte der betroffenen Erwerbstätigen (44 Prozent) eine starke Belastung dar.

Wie bereits aus der Übersicht zum durchschnittlichen monatlichen Bruttoeinkommen ersichtlich (Tabelle 33), gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den hier betrachteten Berufsbildern. Als Vergleichsmaßstab eignet sich der Teilindex Einkommen und Rente, in dem die benannten Befragungsergebnisse auf einer Skala von 0 bis 100 Punkten zusammengefasst werden<sup>137</sup>. So bewerten Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen (47,6 Punkte) sowie Heilerziehungspfleger\*innen und Sonderpädagog\*innen (46,1 Punkte) die Situation deutlich besser als die Beschäftigten in der Berufsgruppe Kinderbetreuung und -erziehung (41,5 Punkte). Die mit Abstand geringste Zufriedenheit gibt es unter den Altenpfleger\*innen (33,4 Punkte), deren Indexwert mehr als zwanzig Punkte unter dem Durchschnittswert aller Berufsgruppen (54,2 Punkte) liegt (Abb. 11).

**Abb. 11**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

<sup>137</sup> In den Index fließen sowohl die Häufigkeit der Anforderung als auch der empfundene Grad an Belastung ein Holler (2013).

### 7.1.1.2 Beschäftigungssicherheit und berufliche Zukunftssicherheit

Neben der Entlohnung gehört die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes zu den wichtigsten Anforderungen der Erwerbstätigen an gute Arbeit (INQA 2006). Beschäftigungssicherheit ist die Voraussetzung, um das eigene Leben mittel- und langfristig zu planen und Familie, soziale Beziehungen, Wohnverhältnisse und andere zentrale Aspekte des Lebens zu organisieren. Für die Beschäftigten in den ausgewählten Sozial- und Gesundheitsberufen spielt die Angst vor Arbeitsplatzverlust eine marginale Rolle. Drei Viertel der Befragten (75 Prozent) machen sich nie Sorgen ihren Arbeitsplatz zu verlieren, weitere 18 Prozent tun dies eher selten (Tabelle 35). Selbst unter den befristet angestellten Beschäftigten äußert nur ein kleiner Anteil (15 Prozent) sich häufiger um einen Arbeitsplatzverlust zu sorgen. Nur geringfügig verbreiteter sind die Sorgen um die eigene berufliche Zukunft. Ein Grund hierfür ist die (relative) Rationalisierungsresistenz sozialer Dienstleistungen. So äußert kaum ein Befragter (4 Prozent) ernsthafte Bedenken, dass der eigene Arbeitsplatz durch neue Technologien oder organisatorische Veränderungen überflüssig wird.

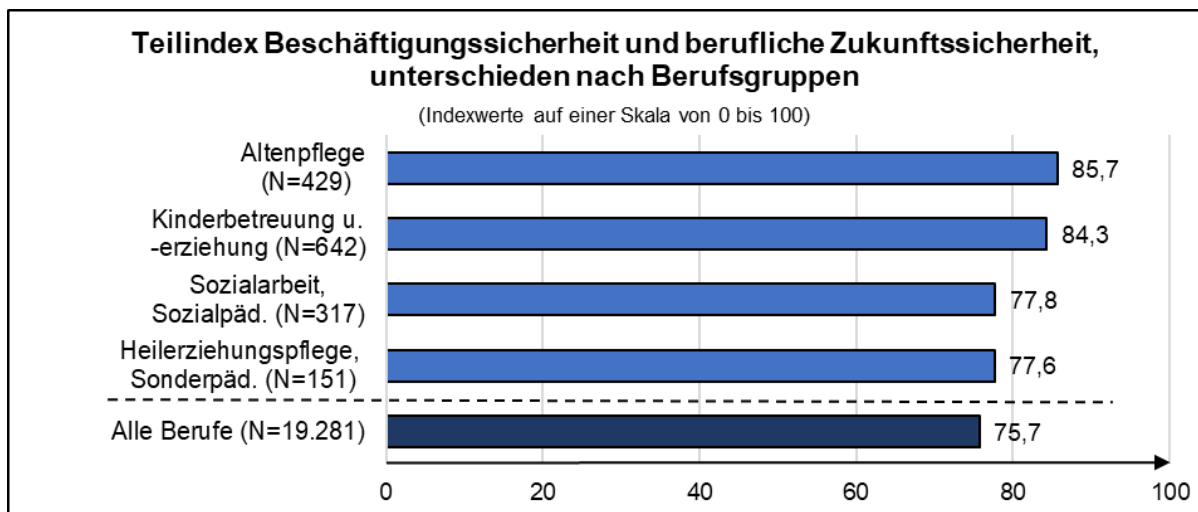
**Tabelle 35: Beschäftigungssicherheit und berufliche Zukunftssicherheit**

	<b>Sehr häufig</b>	<b>Oft</b>	<b>Selten</b>	<b>Nie</b>
Kommt es vor, dass Sie sich Sorgen um Ihre berufliche Zukunft machen? (N=1.538)	5%	8%	22%	65%
Kommt es vor, dass Sie sich Sorgen machen, Ihren Arbeitsplatz zu verlieren? (N=1.533)	3%	4%	18%	75%
Machen Sie sich Sorgen, dass Ihr Arbeitsplatz überflüssig wird, z.B. neue Technologien? (N=1.530)	2%	3%	11%	85%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Im Teilindex Beschäftigungssicherheit und berufliche Zukunftssicherheit (Skala von 0 bis 100 Punkte) schneiden Altenpflegekräfte (85,7 Punkte) und Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung (84,3 Punkte) besonders gut ab. Hier sind die beruflichen Zukunftsaussichten am größten und die Angst vor Arbeitsplatzverlust ist selbst bei befristet angestellten Beschäftigten selten präsent. Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen (77,8 Punkte) und Heilerziehungspfleger\*innen und Sonderpädagog\*innen (77,6 Punkte) erreichen ebenfalls einen sehr guten Wert, der über dem Gesamtdurchschnitt liegt (75,7 Punkte).

Abb. 12



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

## 7.1.2 Teilindex Belastungen

### 7.1.2.1 Körperliche Anforderungen

Körperliche Anforderungen resultieren sowohl aus der Arbeitsumgebung als auch der Gestaltung des Arbeitsplatzes und sind die Quelle zahlreicher Gesundheitsbeeinträchtigungen, darunter vor allem Lärm-, Muskel- und Skeletterkrankungen. Unter den befragten Erwerbstätigen aus Sozial- und Gesundheitsberufen arbeiten fast zwei Drittel (64 Prozent) sehr häufig (40 Prozent) oder oft (24 Prozent) in einer ungünstigen Körperhaltung (Tabelle 15). Laute Umgebungsbedingungen kennzeichnen den Arbeitsplatz von 59 Prozent der Befragten und körperlich schweres Arbeiten wird in 42 Prozent der Fälle als häufige Anforderung benannt. Widrige Umgebungsbedingungen wie z.B. Kälte, Hitze und Nässe spielen hingegen eine untergeordnete Rolle.

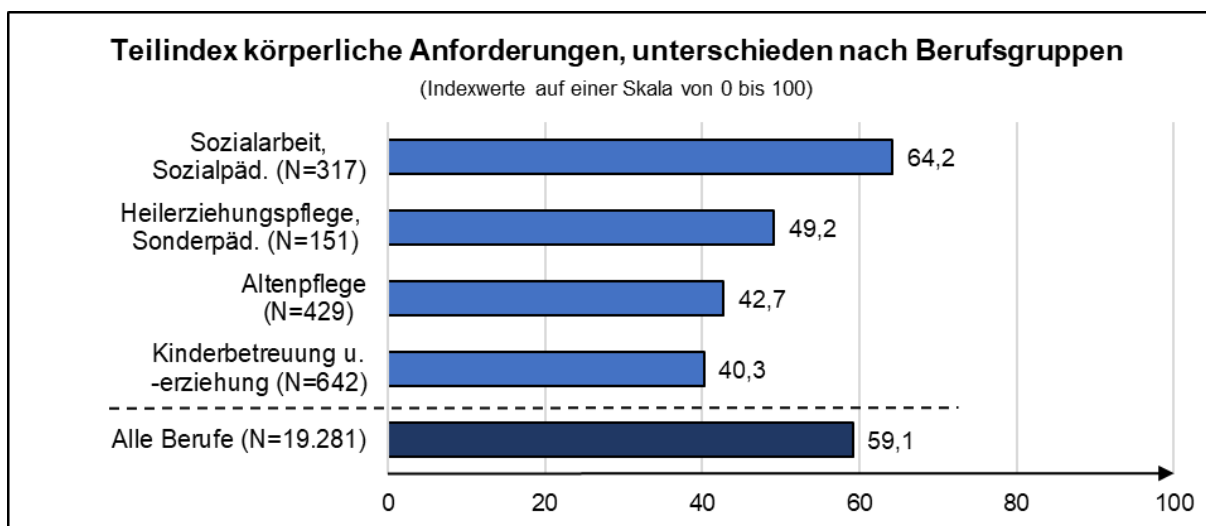
Tabelle 36: Körperliche Anforderungen

	Sehr häufig	Oft	Selten	Nie
Ungünstige Körperhaltung, z.B. Arbeiten in der Hocke, im Knien, Arbeiten über Kopf, langanhaltendes Stehen oder Sitzen? (N=1.536)	40%	24%	19%	16%
Lärm oder laute Umgebungsbedingungen am Arbeitsplatz? (N=1.534)	40%	19%	26%	16%
Körperlich schwer arbeiten, z.B. schwer heben, tragen oder stemmen? (N=1.536)	24%	18%	33%	25%
Widrige Umgebungsbedingungen (z.B. Kälte, Hitze, Nässe, Zugluft) (N=1.524)	9%	14%	29%	48%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Die erfragten körperlichen Anforderungen stellen jeweils für ein Viertel bis ein Drittel der Beschäftigten eine starke Belastung dar, wobei das Belastungsempfinden mit zunehmendem Alter ansteigt. Damit gehören körperliche Anforderungen in der Sozialwirtschaft zu den besonders negativen Einflüssen auf die Arbeitsqualität. Ein Vergleich der Teilindexwerte (Skala von 0 bis 100 Punkten) zeigt auf, dass die Beschäftigten in der Kinderbetreuung und -erziehung (40,3 Punkte) und der Altenpflege (42,7 Punkte) am häufigsten von körperlichen Anforderungen betroffen sind (Abb. 13). Während bei Berufen in der Kinderbetreuung und -erziehung vor allem Lärm eine Quelle von Belastungen ist, stellt in der Altenpflege das schwere Heben und Bewegen der Klient\*innen die häufigste und am stärksten belastendste körperliche Anforderung dar. Unter Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen spielen physische Arbeitsaspekte hingegen eine wesentlich geringere Rolle. Hier fällt der Indexwert mit 64,2 Punkten deutlich positiver aus und liegt auch über dem Durchschnittswert aller Berufe (59,1 Punkte).

**Abb. 13**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

### 7.1.2.2 Soziale und emotionale Anforderungen

Für Erwerbstätige in der Sozialwirtschaft sind alltags-, beziehungs- und hilfebezogene soziale Interaktionen ein fester Bestandteil der eigenen Tätigkeit. Im Gegensatz zur Produktionsarbeit hängt die Erreichung der Arbeitsergebnisse wesentlich von einer gelungenen „Ko-Produktion“ zwischen Beschäftigten und Adressat\*innen ab. Die höchst voraussetzungsvolle Zusammenarbeit basiert auf dem gesamten Spektrum des sozialen Handelns und kann als ein integratives Konzept aus Kooperationsarbeit, Emotionsarbeit, Gefühlsarbeit und subjektivierendem Arbeitshandeln beschrieben werden (Dunkel und Wehrich 2012). In einem durch Unbestimmtheit gekennzeichneten Arbeitsprozess sind Kompromissbereitschaft,

Durchsetzungsfähigkeit, ein Gespür für eigene und fremde Erwartungshaltungen, taktische und strategische Fähigkeiten, das Verbergen oder Offenbaren von eigenen Gefühlen sowie das Befolgen alter und das Einüben neuer Routinen notwendig. Diese Besonderheiten von Interaktionsarbeit lassen sich mit dem Instrument des DGB-Index nur begrenzt abbilden. Erfragt wird zum einen die emotionale Distanz als ein Element der Emotionsregulation, das arbeitsmedizinischen Studien zu Folge zu emotionaler Erschöpfung und Burnout-Symptomen führen kann (Schöllgen und Schulz 2016, S. 40ff). Zum anderen wird die Häufigkeit von Konflikten oder Streitigkeiten mit Klienten sowie die Häufigkeit von respektloser Behandlung durch Klient\*innen oder Kolleg\*innen thematisiert. Nur wenige Beschäftigte (12 Prozent) sind regelmäßig einem herablassenden oder respektlosem Verhalten durch Kunden, Kollegen oder Vorgesetzten ausgesetzt, viele Befragte (39 Prozent) sind es nie (Tabelle 37). Die Mehrzahl der betroffenen Beschäftigten wird von Kund\*innen herablassend behandelt (63 Prozent) und jeweils etwa ein Drittel von Vorgesetzten (33 Prozent) und/oder von Kolleg\*innen (31 Prozent). Ein großer Teil der Erwerbstätigen (86 Prozent) berichtet über Konfliktsituationen und Streitigkeiten mit Kund\*innen, Kolleg\*innen oder Patient\*innen, die allerdings in der Mehrzahl der Fälle eher selten (59 Prozent) als regelmäßig (27 Prozent) stattfinden. Die häufigste erfragte soziale und emotionale Anforderung betrifft das Erbringen von Emotionsarbeit. Im vorliegenden Sample geben 44 Prozent der Befragten an, dass die eigene Tätigkeit es sehr häufig (21 Prozent) oder oft (23 Prozent) verlangt, Gefühle zu verbergen.

**Tabelle 37: Soziale und emotionale Anforderungen**

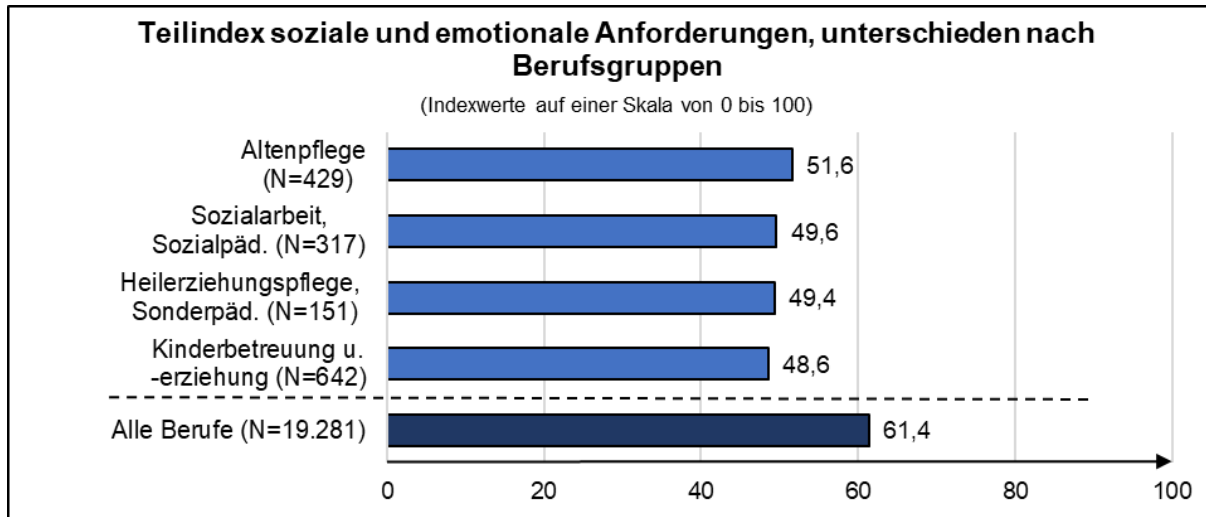
	<b>Sehr häufig</b>	<b>Oft</b>	<b>Selten</b>	<b>Nie</b>
Wie häufig verlangt es Ihre Arbeit von Ihnen, dass Sie Ihre Gefühle verbergen? (N=1.526)	21%	23%	32%	24%
Wie häufig kommt es bei Ihrer Arbeit zu Konflikten oder Streitigkeiten mit Kunden, Klienten oder Patienten? (N=1.528)	9%	18%	59%	14%
Wie häufig werden Sie bei Ihrer Arbeit von anderen Menschen, z.B. Kunden, Kollegen oder Vorgesetzten, herablassend bzw. respektlos behandelt? (N=1.533)	3%	9%	48%	39%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Alle benannten Anforderungen werden vergleichsweise häufig als (eher) stark belastend wahrgenommen, vor allem wenn sie regelmäßig auftreten. Insbesondere respektloses bzw. herablassendes Verhalten durch Kunden, Kollegen oder Vorgesetzte ist ein Arbeitsaspekt, der zwar vergleichsweise selten vorkommt, trotzdem aber von jedem dritten Befragten als (eher) stark belastend bewertet wird (vgl. Kap. 7.2). Im Resultat schneiden die betrachteten Sozial- und Gesundheitsberufe im Teilindex soziale und emotionale Anforderungen (Skala von 0 bis

100 Punkte) deutlich schlechter als im Durchschnitt aller Berufe ab, wobei die Unterschiede zwischen den vier betrachteten Berufsgruppen eher gering ausfallen (Abb. 14). Den besten Wert weisen Altenpflegekräfte auf, da es hier deutlich seltener zu Streitigkeiten mit Kunden, Klienten oder Patienten kommt.

**Abb. 14**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

### 7.1.2.3 Widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität

Widersprüchliche Arbeitsanforderungen sind ein konstitutiver Bestandteil vieler sozialer Dienstleistungen. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf das sogenannte ‚doppelte Mandat‘ der Beschäftigten. Der Begriff bringt zum Ausdruck, dass sich die Leistungserbringer am Klient\*innenwohl orientieren, gleichzeitig aber auch im Auftrag des Staates und im Interesse der Gesellschaft agieren sollen. Somit treffen berufliche Leitvorstellungen, institutionelle Rahmenbedingungen und Interessen der Adressat\*innen aufeinander, die der Tendenz nach gegensätzlich sind und in Einklang gebracht werden müssen. Hinzu kommt, dass in komplexen Interaktionssituationen mit Kund\*innen und Klient\*innen permanent Handlungsentscheidungen unter Ungewissheitsbedingungen getroffen werden müssen. Beides führt zu Konfliktsituationen, die situativ zu bearbeiten sind. Unter den befragten Beschäftigten ist fast die Hälfte (47 Prozent) sehr häufig (18 Prozent) oder oft (29 Prozent) mit Anforderungen konfrontiert, die schwierig miteinander zu vereinen sind (Tabelle 38). Besonders schwer wiegt dies für Beschäftigte in der Pflege, wo widersprüchliche Anforderungen von 43 Prozent der Befragten als starke (24 Prozent) oder eher starke (19 Prozent) Belastung empfunden werden.

**Tabelle 38: Widersprüchliche Anforderungen, Informationsdefizite und Unterbrechungen**

	<b>Sehr häufig</b>	<b>Oft</b>	<b>Selten</b>	<b>Nie</b>
Wie häufig werden bei der Arbeit verschiedene Anforderungen an Sie gestellt, die schwer miteinander zu vereinbaren sind? (N=1.536)	18%	29%	39%	14%
Wie häufig kommt es bei der Arbeit vor, dass sie nicht alle Informationen erhalten, die Sie brauchen, um Ihre Arbeit gut zu erledigen? (N=1.534)	11%	24%	51%	15%
Wie häufig kommt es vor, dass Sie bei Ihrer Arbeit gestört oder unterbrochen werden, z.B. durch technische Probleme oder Telefonate? (N=1.538)	24%	27%	37%	12%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Neben widersprüchlichen Anforderungen werden im Rahmen der DGB-Index Erhebung Informationsdefizite und Arbeitsunterbrechungen erfragt. Nicht alle Informationen zu erhalten, um die Arbeit gut zu erledigen, ist ein Arbeitsaspekt der eher selten als häufig vorkommt (Tabelle 38), aber von mehr als einem Drittel der Befragten (35 Prozent) als Belastungsfaktor wahrgenommen wird (vgl. Kap. 7.2). Für Arbeitsunterbrechungen durch Telefonate oder Kolleg\*innen gilt tendenziell der gegenteilige Fall: Mehr als die Hälfte der Befragten ist hiervon sehr häufig (24 Prozent) oder oft (27 Prozent) betroffen, allerdings bewerten dies nur 30 Prozent als eine (eher) große Belastung.

Ein weiterer thematischer Aspekt der in den Teilindex einfließt ist die Arbeitsintensität, die als das Verhältnis von Arbeitsmenge, qualitativen Anforderungen und Arbeitszeit definiert werden kann. In allen betrachteten Berufsfeldern der Sozialwirtschaft werden sowohl die Arbeitsintensität als auch die Arbeitsintensivierung als hoch bewertet. Mit Blick auf das aktuelle Anforderungsniveau gehen lediglich 35 Prozent der Beschäftigten davon aus, dass sie ihre jetzige Tätigkeit ohne Einschränkung bis zum gesetzlichen Rentenalter ausüben kann. Dabei fühlt sich die Mehrzahl der Erwerbstätigen (59 Prozent) sehr häufig (29 Prozent) oder oft (30 Prozent) bei der Arbeit gehetzt oder steht unter Zeitdruck (Tabelle 39). In der Folge müssen 42 Prozent der Befragten regelmäßig Abstriche bei der Qualität ihrer Arbeit machen, um ihr Arbeitspensum zu schaffen. Das nicht noch mehr Beschäftigte über Qualitätseinbußen berichten, ist ein Indiz dafür, dass die hohe Arbeitsintensität auch auf Kosten lebensweltlicher Ressourcen und der eigenen Gesundheit bewältigt wird. Dabei zeigen die Ergebnisse des DGB-Index, dass Arbeitshetze, Zeitdruck und Qualitätsabstriche enorm belastend wirken: 60 Prozent der Altenpflegekräfte, die Hälfte der Erzieher\*innen, 44 Prozent der Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen und jeder dritte Beschäftigte im Bereich Heilerziehungspflege fühlen sich durch die hohe Arbeitsintensität (eher) stark belastet. Ähnliche hohe Belastungswerte zeigen sich mit Blick auf die Notwendigkeit, regelmäßig Abstriche hinsichtlich der Arbeitsqualität zu machen.

**Tabelle 39: Arbeitsintensität**

	<b>Sehr häufig</b>	<b>Oft</b>	<b>Selten</b>	<b>Nie</b>
Wie häufig fühlen Sie sich bei der Arbeit gehetzt oder stehen unter Zeitdruck? (N=1.533)	29%	30%	30%	11%
Wie häufig kommt es vor, dass Sie Abstriche bei der Qualität Ihrer Arbeit machen müssen, um Ihr Arbeitspensum zu schaffen? (N=1.527)	17%	25%	37%	21%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Die Mehrzahl der Befragten (60 Prozent) hat den Eindruck, dass Sie in den letzten 12 Monaten mehr Arbeit in der gleichen Zeit als vorher schaffen musste, wobei 40 Prozent berichten, dass die Arbeitslast im vergangenen Jahr in (sehr) hohem Maße gestiegen ist (Tabelle 40). Alles in allem sprechen die Befragungsergebnisse dafür, dass die gesundheitsgefährdende Belastungsgrenze regelmäßig überschritten wird. Dies zeigt sich auch mit Blick auf die hohe Verbreitung von Präsentismus. So haben fast zwei Drittel der Beschäftigten (61 Prozent) in der Sozialwirtschaft trotz Erkrankung innerhalb der letzten 12 Monate gearbeitet und dies zum Teil (20 Prozent) über mehrere Wochen (Tabelle 41). Besonders häufig trifft dies auf Beschäftigte in Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung zu.

**Tabelle 40: Arbeitsintensivierung (N=920)**

	<b>In sehr hohem Maße</b>	<b>In hohem Maße</b>	<b>In geringem Maße</b>	<b>Gar nicht</b>
Haben Sie den Eindruck, dass Sie in den letzten 12 Monaten mehr Arbeit in der gleichen Zeit als vorher schaffen müssen? (N=1.522)	13%	27%	20%	40%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

**Tabelle 41: Präsentismus (N=1.143)**

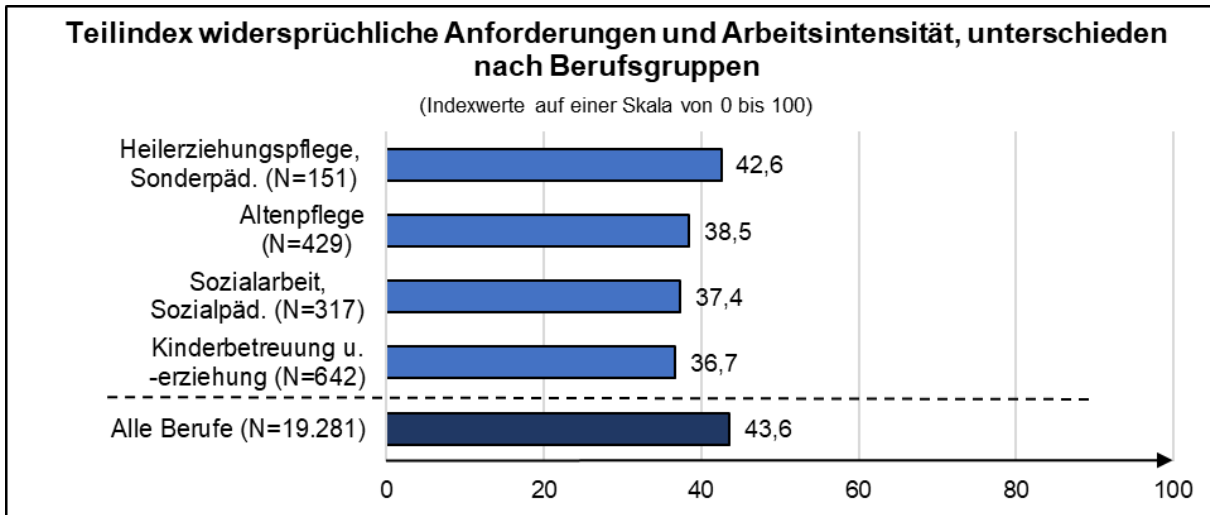
	<b>0 Tage</b>	<b>1-9 Tage</b>	<b>10-19 Tage</b>	<b>&gt;19 Tage</b>
An wie vielen Tagen ist es in den letzten 12 Monaten vorgekommen, dass Sie gearbeitet haben, obwohl Sie sich so richtig krank gefühlt haben? (N=1.505)	30%	31%	19%	20%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Im Resultat weist der Teilindex widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität (Skala von 0 bis 100 Punkten) mit 37,9 Punkten einen sehr niedrigen und damit einen sehr schlechten Wert auf. Am besten wird die Situation in den Berufsgruppen Heilerziehungspfleger\*innen und Sonderpädagog\*innen bewertet, wo der Wert (42,6 Punkte) in etwa dem Durchschnitt aller

Berufe (43,6 Punkte) entspricht. Den niedrigsten Indexwert weisen Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen (37,4) Punkte) sowie Beschäftigte in Berufen der Kindererziehung und -betreuung auf (36,7 Punkte).

Abb. 15



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

#### 7.1.2.4 Arbeitszeitlege

Lediglich rund die Hälfte der befragten Beschäftigten in der Sozialwirtschaft (48 Prozent) arbeitet Vollzeit oder ist in vollzeitnaher Teilzeitarbeit mit mehr als 34 Wochenstunden tätig. Jede/r Siebte (14 Prozent) arbeitet bis 20 Stunden, alle anderen Befragten (38 Prozent) haben eine vertragliche Arbeitszeit von 20 bis 34 Stunden. Fast zwei Drittel (62 Prozent) erbringen auch außerhalb Ihrer normalen Arbeitszeit unbezahlte Arbeit für Ihren Betrieb, darunter aber nur wenige Befragte sehr häufig (8 Prozent) oder oft (16 Prozent) (Tabelle 42).

Tabelle 42: Ständige Erreichbarkeit und unbezahlte Mehrarbeit

	Sehr häufig	Oft	Selten	Nie
Wie häufig erledigen Sie außerhalb Ihrer normalen Arbeitszeit unbezahlte Arbeit für Ihren Betrieb? (N=1.537)	8%	16%	38%	38%
Wie häufig wird von Ihnen erwartet, dass Sie außerhalb Ihrer normalen Arbeitszeit für Ihre Arbeit erreichbar sind? (N=1.533)	14%	14%	35%	38%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Außerhalb der normalen Arbeitszeit erreichbar zu sein, ist vor allem im Altenpflegebereich eine weit verbreitete Beanspruchung. Konkret geben 43 Prozent der befragten Pflegekräfte an, dass diese Anforderung regelmäßig an sie gestellt wird, wohingegen der Durchschnitt aller betrachteten Berufe bei 28 Prozent der Beschäftigten liegt. Auch bei den weiteren erfragten Aspekten der Arbeitszeitgestaltung unterscheiden sich Altenpflegekräfte deutlich von anderen sozialwirtschaftlichen Berufen. Wie aus der nachfolgenden Tabelle 43 ersichtlich, leisten sie signifikant häufiger Schicht-, Wochenend-, Abend- und Nachtarbeit.

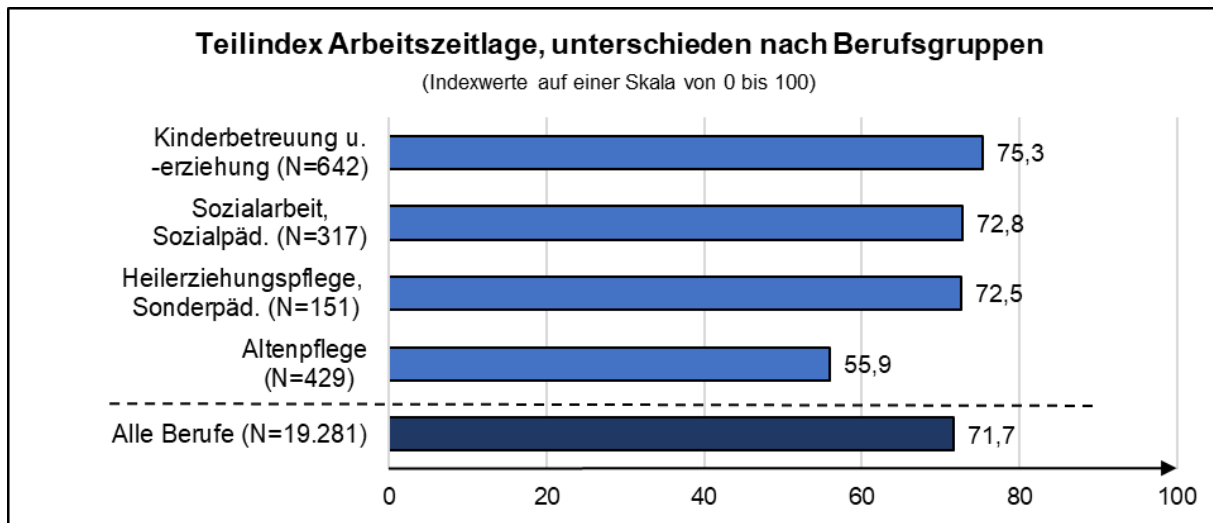
**Tabelle 43: Arbeitszeitalage, unterschieden nach Berufsgruppen**

	Kinder- betreuung, -erziehung	Heilerz.- pflege, Sonderpäd.	Alten- pflege	Sozial- arbeit, Sozialpäd.	Gesamt
Ständig oder regelmäßig Schichtarbeit	23%	29%	68%	14%	<b>34%</b>
Sehr häufig oder oft Wochenendarbeit	12%	18%	86%	18%	<b>36%</b>
Sehr häufig oder oft Arbeit am Abend (zwischen 18:00 und 23:00 Uhr)	14%	34%	63%	25%	<b>32%</b>
Sehr häufig oder oft Nachtarbeit (zwischen 23:00 und 6:00 Uhr)	6%	10%	23%	4%	<b>11%</b>

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Folgerichtig zeigen sich beim Teilindex Arbeitszeitalage (Skala von 0-100 Punkten) große Unterschiede zwischen den betrachteten Teilbereichen (Abb. 16). Während Beschäftigte in der der Kinderbetreuung und -erziehung (75,3 Punkte), der Sozialarbeit und Sozialpädagogik (72,8 Punkte) und der Heilerziehungspflege (72,5 Punkte) die Arbeitszeitsituation alles in allem als gut bewerten, wird die Lage im Altenpflegebereich deutlich schlechter eingeschätzt (55,9 Punkte). Wochenend- und Schichtarbeit sowie die Anforderung der ständigen Erreichbarkeit stellen hierbei typische Belastungsfaktoren in einem von Zeitdruck geprägten Arbeitsumfeld dar.

Abb. 16



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

### 7.1.3 Teilindex Ressourcen

#### 7.1.3.1 Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten

Aus arbeitsmedizinischer Sicht stellt Autonomie im Arbeitsprozess eine wichtige Ressource dar. Viele Stressmodelle betonen die entlastende Bedeutung von Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten. So geht beispielsweise das Anforderungs-Kontroll-Modell von einem unmittelbaren Wirkungszusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitsanforderungen und dem Ausmaß der Kontrolle aus (Karasek und Theorell 1990). Bei geringen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten kann bereits ein niedriges Stressniveau belastend wirken. Dagegen werden hohe Anforderungen im Verbund mit großen Handlungsspielräumen von den Beschäftigten eher als positive Herausforderung und Entwicklungsmöglichkeit verstanden. Aus professionstheoretischer Sicht sind Handlungsspielräume zudem eine notwendige Voraussetzung für professionelles Handeln. Im Kontext des DGB-Index werden unter anderem der Einfluss auf die Gestaltung von Arbeitsmenge und Arbeitszeit erfragt. In beiden Fällen überwiegt die Anzahl an Beschäftigten, die diesbezüglich nur geringe oder gar keine Handlungsspielräume haben (63 Prozent und 56 Prozent, Tabelle 44). Anders sieht es allerdings mit Blick auf die Arbeitsplanung aus, auf die mehr als zwei Drittel der Befragten (69 Prozent) in der Sozialwirtschaft in (sehr) hohem Maße Einfluss nehmen können. Unterschiede im Antwortverhalten gibt es mit Blick auf die Sozialpädagog\*innen und Sozialarbeiter\*innen, deren Einfluss insbesondere auf die Gestaltung der Arbeitszeit deutlich höher ausfällt. Konkret benennen hier nur 29 Prozent der Berufsgruppe, einen geringen oder gar keinen Einfluss ausüben zu können. Auch die Autonomiespielräume hinsichtlich der Arbeitsplanung fallen in dieser Berufsgruppe deutlich größer als im Durchschnitt aus.

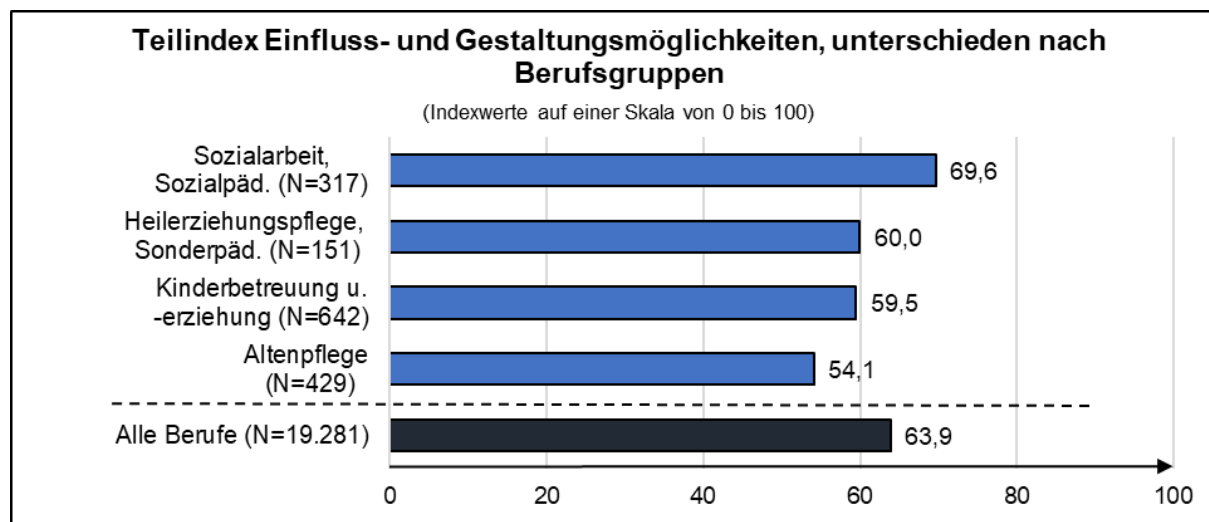
**Tabelle 44: Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten**

	In sehr hohem Maße	In hohem Maße	In geringem Maße	Gar nicht
Haben Sie Einfluss auf die Arbeitsmenge, die Sie erledigen müssen? (N=1.538)	7%	29%	32%	31%
Haben Sie Einfluss auf die Gestaltung Ihrer Arbeitszeit? (N=1.532)	13%	31%	29%	27%
Können Sie Ihre Arbeit selbständig planen und einteilen? (N=1.531)	24%	45%	21%	11%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Alles in allem werden fehlende Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten unter den Beschäftigten eher als geringe bis moderate Belastungsfaktoren wahrgenommen. Am belastendsten wirkt der fehlende Einfluss auf Arbeitsmenge und Arbeitszeit im Bereich der Altenpflege, voraussichtlich da hier Arbeitsintensität und Arbeitsintensivierung am größten sind. Unter den betrachteten Sozial- und Gesundheitsberufen schneiden Sozialpädagog\*innen und Sozialarbeiter\*innen im Teilindex Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten (Skala von 0 bis 100 Punkte) mit Abstand am besten ab (69,9 Punkte), während alle anderen Berufsgruppen unter den Gesamtdurchschnitt (63,9 Punkte) liegen (Abb. 17).

**Abb. 17**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

### 7.1.3.2 Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten

Um Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten zu bewerten, werden im DGB-Index keine Teilnahmequoten an Fort- und Weiterbildungen erfasst, sondern Fragen zu lernförderlichen Arbeitsbedingungen, Partizipationschancen und betriebliche Unterstützungsleistungen

gestellt. So wird zum einen erfragt, ob es das Arbeitsumfeld ermöglicht, das eigene Können und Wissen weiterzuentwickeln, was von der großen Mehrzahl der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft (77 Prozent) in (sehr) hohem Maße bejaht wird (Tabelle 45). Eine vergleichbar große Zustimmung gibt es hinsichtlich der Frage, ob in der Arbeit eigene Ideen eingebracht werden können, was auf 80 Prozent der Befragten in (sehr) hohem Maße zutrifft. Zum positiven Gesamtbild gehört, dass im Bereich Sozialer Dienste die Bereitschaft, Fort- und Weiterbildungsangebote zu ermöglichen, stark ausgeprägt ist. 79 Prozent der Befragten berichten, dass Sie sich entsprechend Ihren beruflichen Anforderungen weiterqualifizieren können und ihre Qualifizierungswünsche durch konkrete Angebote, z.B. Schulungen, Weiterbildungen, Fortbildungen oder Seminare, unterstützt werden. Die Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sind also überdurchschnittlich gut, allerdings münden die Aktivitäten nicht zwangsläufig in bessere Karriereoptionen. Nur knapp jeder dritte Befragte (30 Prozent) gibt an, in (sehr) hohem Maße Aufstiegschancen im eigenen Betrieb zu haben.

**Tabelle 45: Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten**

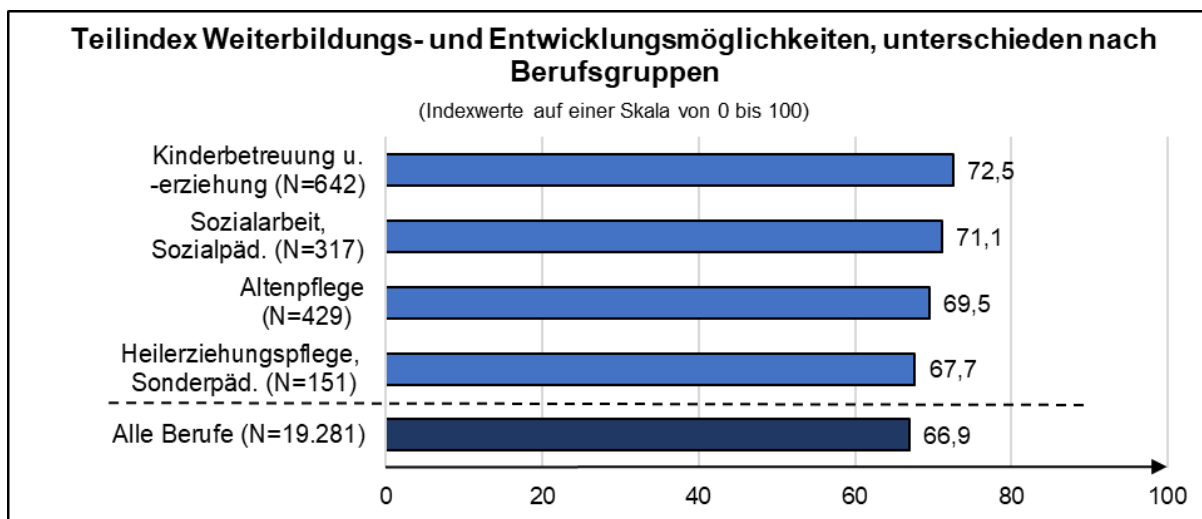
	In sehr hohem Maße	In hohem Maße	In geringem Maße	Gar nicht
Ermöglicht es Ihnen Ihre Arbeit, Ihr Wissen und Können weiterzuentwickeln? (N=1.538)	22%	55%	23%	4%
Inwieweit können Sie eigene Ideen in Ihre Arbeit einbringen? (N=1.538)	33%	47%	18%	2%
Inwieweit ermöglicht Ihr Betrieb Ihnen, dass Sie sich entsprechend Ihren beruflichen Anforderungen weiterqualifizieren können, z.B. durch das Angebot von Weiterbildungen oder Seminare? (N=1.538)	30%	49%	18%	3%
Haben Sie in Ihrem Betrieb Aufstiegschancen? (N=1.503)	4%	26%	37%	33%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Für viele Beschäftigte in der Sozialwirtschaft sind der erreichbare Berufsstatus und die Aufstiegswege limitiert, weshalb besonders der Pflege- und der Erzieher\*innenberuf als „Sackgassenberufe“ bezeichnet werden (Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2017, S. 86). Qualitative Studien bestätigen, dass im Bereich der Sozialwirtschaft karrierebezogene Motive wie ein beruflicher Aufstieg, der Erwerb eines Abschlusses oder ein höheres Einkommen kein zentraler Anreiz für die Weiterbildungsteilnahme sind und stattdessen Professionalisierungsansprüche eine wichtige Rolle spielen (vgl. Kap. 8.5). Von den Beschäftigten werden die fehlenden Aufstiegschancen in den allermeisten Fällen (88 Prozent) überhaupt nicht (53 Prozent) oder kaum (35 Prozent) als belastend empfunden. Die Möglichkeit, Karriere zu machen, spielt offensichtlich schon bei

der Berufswahlorientierung keine Rolle, so dass auch keine Erwartungen enttäuscht werden können. Das größte Belastungsempfinden gibt es bei den (eher wenigen) Beschäftigten, die nicht oder nur begrenzt die Möglichkeit haben, eigene Ideen einzubringen und ihr Wissen und Können weiterzuentwickeln. Besonders häufig trifft dies auf Beschäftigte der Altersgruppe 55+ zu, die sich in der Regel stark belastet fühlen, wenn sie keine Möglichkeit haben Verbesserungsvorschläge einzubringen und auf diese Weise ihr Erfahrungswissen weiterzugeben. Alles in allem werden die im Teilindex Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten (Skala von 0 bis 100 Punkte) abgefragten Bedingungen aber als positiv bewertet. Dies trifft auf alle sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen zu, die jeweils über dem Mittelwert der Gesamtbefragung (66,9 Punkte) liegen, wobei Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung mit einem Indexwert von 73,7 am besten abschneiden (Abb. 18).

**Abb. 18**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

### 7.1.3.3 Führungsqualität und Betriebskultur

Führungsqualität und Betriebsklima haben große Auswirkungen auf die Motivation und die Leistung der Beschäftigten und stellen eine zentrale Ressource guter Arbeit dar. In der Sozialwirtschaft können nahezu alle Befragten in hohem (51 Prozent) oder sehr hohem Maße (37 Prozent) auf die Unterstützung der Kollegen und Kolleginnen zählen (Tabelle 46). Zudem arbeitet die große Mehrzahl der Beschäftigten (71 Prozent) in Einrichtungen, in denen Kollegialität in (sehr) hohem Maße gefördert wird. Der gute Zusammenhalt zwischen den Mitarbeiterinnen ist zwar eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für ein gutes Betriebsklima. Führung, Anerkennung, Partizipation, Information und Kommunikation stellen weitere wichtige Teilaspekte dar. Wie die Auswertung der Befragungsergebnisse zeigt, gibt es in diesen Bereichen Licht und Schatten. Positiv ist zu bewerten, dass die Mehrzahl der

Erwerbstätigen (57 Prozent) in Einrichtungen arbeitet, wo sich die Mitarbeiter in (sehr) hohem Maße trauen, Probleme gegenüber Vorgesetzten oder der Geschäftsführung offen anzusprechen.

**Tabelle 46: Betriebskultur**

	In sehr hohem Maße	In hohem Maße	In geringem Maße	Gar nicht
Erhalten Sie Hilfe und Unterstützung von Ihren Kollegen und Kolleginnen, wenn Sie dies benötigen? (N=1.514)	37%	51%	11%	1%
Wird in Ihrem Betrieb Kollegialität gefördert? (N=1.511)	22%	47%	23%	8%
Erleben Sie ein Meinungs-Klima, in dem sich jeder traut, Probleme auch gegenüber Vorgesetzten oder der Geschäftsführung offen anzusprechen? (N=1.516)	15%	42%	31%	12%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Auch die erfragten Aspekte zum Thema Führungsqualität werden mehrheitlich positiv eingeschätzt, wobei hier jeder vierte bis dritte Befragten (eher) kritische Bewertungen vornimmt (Tabelle 47). Die Kritik umfasst, dass der Vorgesetzte die Arbeit nur in geringem Maße oder gar nicht gut plant (32 Prozent), Beschäftigte nicht oder nur in geringem Maße rechtzeitig über wichtige Entscheidungen, Veränderungen oder Pläne informiert werden (33 Prozent) oder es an persönlicher Wertschätzung seitens des Vorgesetzten fehlt (26 Prozent). Mit Blick auf die Belastungsfragen zeigt sich die hohe Bedeutung von Kollegialität und Führungsqualität für die Erwerbstätigen. In den seltenen Fällen, wo die Unterstützung durch Kolleginnen ausbleibt oder Kollegialität nicht gefördert wird, wird dies von etwa der Hälfte der Beschäftigten als eine (eher) starke Belastung empfunden. Ähnliche Belastungswerte gelten für Planungsdefizite, fehlende Informationsflüsse und die mangelnde Wertschätzung von Führungskräften.

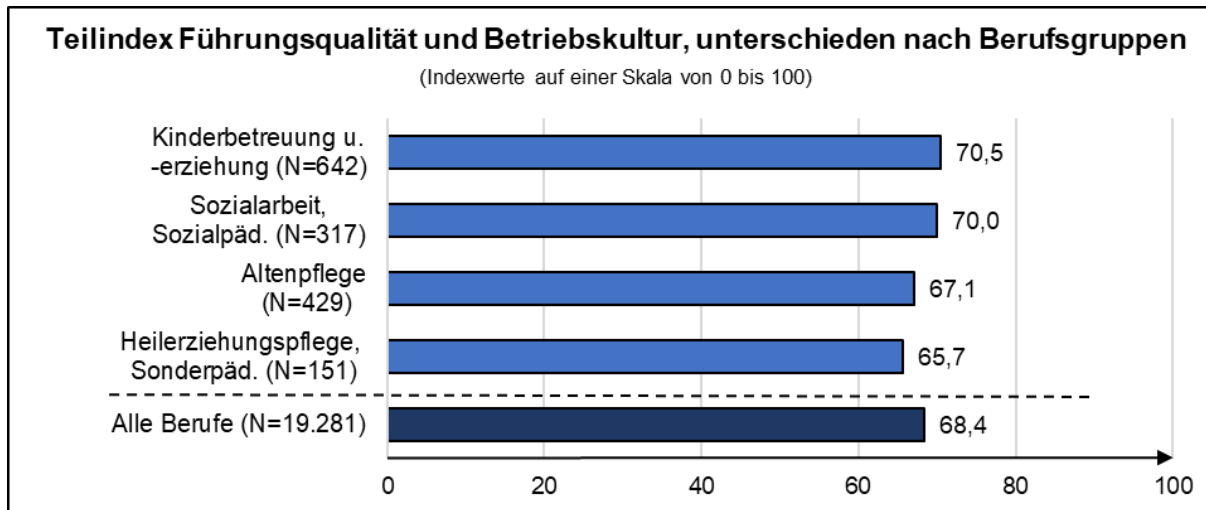
**Tabelle 47: Führungsqualität**

	In sehr hohem Maße	In hohem Maße	In geringem Maße	Gar nicht
Inwieweit plant ihr Vorgesetzter die Arbeit gut? (N=1.440)	19%	50%	24%	8%
Werden Sie rechtzeitig über wichtige Entscheidungen, Veränderungen oder Pläne informiert, die für Sie oder Ihre Arbeit wichtig sind? (N=1.524)	20%	48%	27%	6%
Inwieweit bringt Ihr Vorgesetzter bzw. Ihre Vorgesetzte Ihnen persönlich Wertschätzung entgegen? (N=1.521)	23%	50%	21%	5%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Alles in allem ist die Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft im Teilindex Führungsqualität und Betriebskultur (Skala von 0-100 Punkte) im oberen Mittelfeld zu verorten, vergleichbar mit dem Durchschnitt aller Berufe (Abb. 19). Die Abweichungen zwischen den betrachteten Sozial- und Gesundheitsberufen sind hierbei gering ausgeprägt.

**Abb. 19**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

#### 7.1.3.4 Betriebliche Sozialleistungen

Betriebliche Sozialleistungen umfassen die gesetzlichen Pflichtleistungen der Arbeitgeber (Sozialversicherungsbeiträge), können darüber hinaus aber auch tariflich vereinbart oder freiwillig erbracht werden. Hierzu zählen Möglichkeiten zur Verbesserung der Altersvorsorge (z.B. durch Betriebsrenten oder Beihilfen zur Vermögensbildung), Angebote zur Gesundheitsförderung (z.B. Zuschüsse zu sportlichen Aktivitäten, Gesundheitstage, oder Massagen) sowie sonstige Leistungen wie beispielsweise Kinderbetreuungs-, Essens- oder Fahrtkostenzuschüsse. Im vorliegenden Sample können 39 Prozent der Befragten sonstigen betrieblichen Sozialleistungen nutzen, wobei nur etwa jeder Fünfte (21 Prozent) diese tatsächlich auch in (sehr) hohem Maße als ausreichend bewertet (Tabelle 48). Nahezu identisch sieht es bei den Maßnahmen zur Gesundheitsförderung aus (z.B. Gesundheitstage, Massagen u.a.). Auch hier kann die Mehrzahl der befragten Erwerbstätigen entsprechende Angebote nicht (56 Prozent) oder nur in geringem Maße (22 Prozent) nutzen. Deutlich verbreiteter sind Angebote zur Verbesserung der Altersvorsorge. 81 Prozent der Befragten arbeitet in Betrieben, die Betriebsrenten oder Beihilfen zur Altersvorsorge bzw. zur Vermögensbildung anbieten. Allerdings ist auch hier nur ein Drittel der Beschäftigten umfassend zufrieden mit den entsprechenden Angeboten.

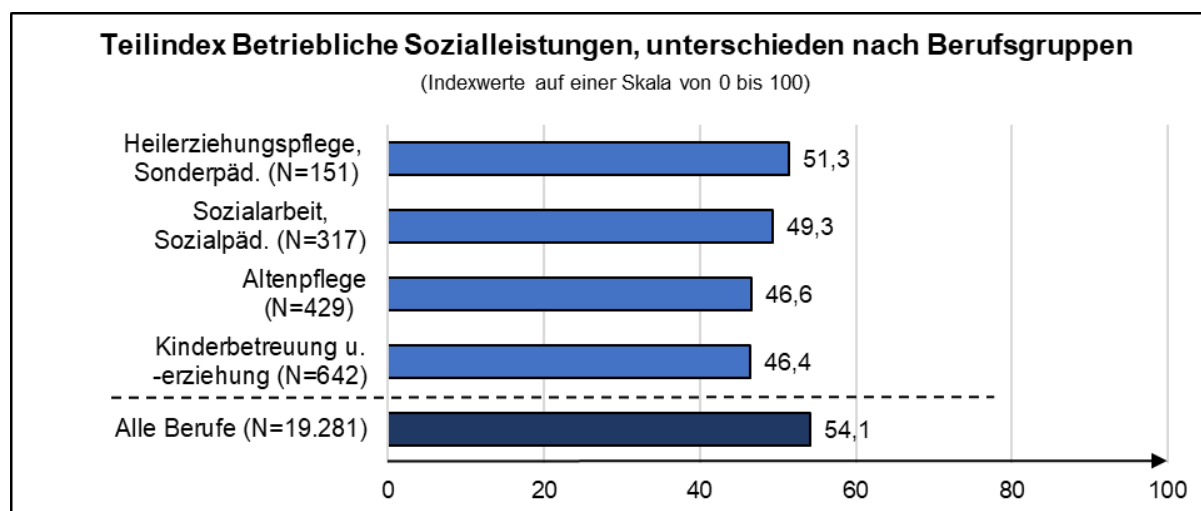
**Tabelle 48: Betriebliche Sozialleistungen**

	In sehr hohem Maße	In hohem Maße	In geringem Maße	Nein
Sind Angebote zur Verbesserung der Gesundheitsförderung (z.B. Gesundheitstage, Massagen u.a.) vorhanden und ausreichend? (N=1.466)	3%	18%	22%	56%
Sind Angebote für weitere Sozialleistungen (z.B. Kinderbetreuung, Essens- oder Fahrtkostenzuschüsse u.a.) vorhanden und ausreichend? (N=1.437)	4%	17%	18%	61%
Sind Angebote zur Verbesserung Ihrer Altersvorsorge (z.B. Betriebsrente oder Beihilfen zur Altersvorsorge) vorhanden und ausreichend? (N=1.406)	3%	30%	49%	19%

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

Nur ein Viertel bis ein Drittel der Beschäftigten nehmen eine mangelnde Gesundheitsförderung sowie fehlende Zuschüsse zur Altersvorsorge oder zu sonstigen Sozialleistungen als (eher) starke Belastung war. Da es sich in der Regel um freiwillige Zusatzleistungen handelt, ist die Erwartungshaltung der Beschäftigten auch vergleichsweise geringer ausgeprägt als dies bei anderen Arbeitsaspekten der Fall ist. Gleichwohl gehört der Teilindex betriebliche Sozialleistungen (Skala von 0-100 Punkte) mit einem Indexwert von 47,4 zu den besonders schlecht bewerteten Aspekten von Arbeitsqualität. Auch im Gesamtvergleich aller Berufe (54,1) schneidet die Sozialwirtschaft schlechter ab, wobei die Unterschiede zwischen den betrachteten Berufsgruppen eher gering ausfallen.

**Abb. 20**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

### 7.1.3.5 Sinn der Arbeit

Für sinnvolle Aufgaben sind viele Menschen bereit, Abstriche bei der Höhe des Einkommens und dem eigenen Status zu machen.<sup>138</sup> Beschäftigte, die im Bereich sozialer Dienstleistungen tätig werden, gehen besonders häufig einen solchen Trade-Off ein. In dem Wissen, dass die Verdienstmöglichkeiten vergleichsweise gering und die Aufstiegschancen sehr begrenzt sind, spielt der Sinngehalt der Arbeit eine wesentliche Rolle bei der Berufswahlorientierung (vgl. Kap. 8.5). Auch im vorliegenden Sample ist die Identifikation mit der Arbeit unter den sozialwirtschaftlichen Berufen nahezu ausschließlich (94 Prozent) in (sehr) hohem Maße ausgeprägt (Tabelle 49). Bis auf wenige Ausnahmen haben die Befragten den Eindruck, mit ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag sowohl für den eigenen Betrieb als auch für die Gesellschaft zu leisten.

**Tabelle 49: Sinn der Arbeit**

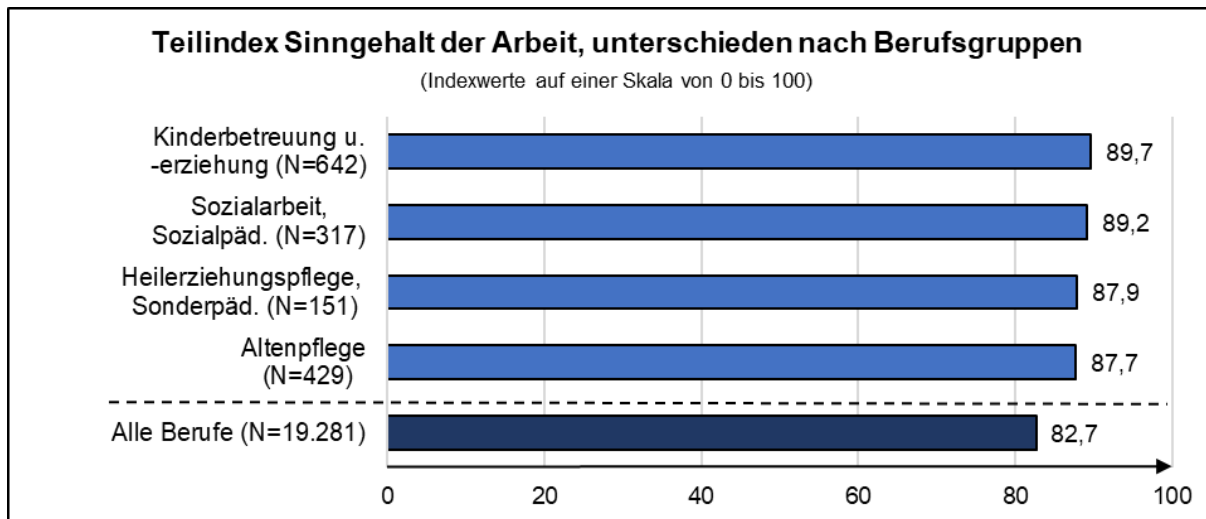
	In sehr hohem Maße	In hohem Maße	In geringem Maße	Gar nicht
Haben Sie den Eindruck, dass Sie mit Ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft leisten? (N=1.533)	58%	38%	3%	1%
Haben Sie den Eindruck, dass Sie durch Ihre Arbeit einen wichtigen Beitrag für Ihren Betrieb leisten? (N=1.531)	36%	58%	5%	1%
Inwieweit identifizieren Sie sich mit Ihrer Arbeit? (N=1.530)	48%	47%	5%	1%

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

Im Ergebnis weist der Teilindex Sinngehalt der Arbeit (Skala von 0-100 Punkte) den höchsten Wert aller Indizes auf (88,9 Punkte) und auch der Abstand zum Gesamtdurchschnitt (82 Punkte) ist hier am größten (Abb. 21). Dabei trifft die sehr hohe Identifikation mit Arbeit und Betrieb auf alle betrachteten sozialwirtschaftlichen Berufsfelder gleichermaßen zu. Auch zwischen verschiedenen Altersgruppen und Bildungsgraden sind die Unterschiede nur gradueller Natur.

<sup>138</sup> In einer 2018 durchgeführten Befragung von mehr als 2200 amerikanischen Erwerbstätigen aus 26 Branchen vertraten mehr als 90 Prozent der Beschäftigten die Ansicht, dass sie im Austausch für sinnstiftende Arbeit auf Gehalt verzichten würden. Im Mittelwert waren die Befragten bereit, 23 Prozent weniger Einkommen zu erzielen, sofern es sich um eine Tätigkeit mit hoher Sinnstiftung handelt. Achor et al. (2018).

Abb. 21



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

Mit Hilfe einer multiplen linearen Regressionsanalyse<sup>139</sup> können vor allem zwei Variablen identifiziert werden, die in einem statistischen Zusammenhang mit der hohen Identifikation stehen: Zum einen betrifft dies Partizipationsspielräume: Je mehr es den Beschäftigten möglich ist eigene Ideen einzubringen, je höher fällt auch die Identifikation aus. Unter den Befragten, die in sehr hohem Maße eigene Ideen einbringen können, identifiziert sich die Mehrzahl (71 Prozent) in sehr hohem Maße mit ihrer Arbeit. Bei Beschäftigten, deren Ideen selten oder gar nicht gefragt sind, trifft dies nur auf rund ein Drittel (32 Prozent) zu (Tabelle 50).

Tabelle 50: Partizipation und Identifikation mit Arbeit (Kreuztabelle)

		Identifikation mit Arbeit?			Gesamt
		Gar nicht / In geringem Maße	In hohem Maße	In sehr hohem Maße	
Möglichkeit eigene Ideen einzubringen?	Gar nicht / In geringem Maße (N=298)	16%	52%	32%	100%
	In hohem Maß (N=530)	4%	59%	37%	100%
	In sehr hohem Maß (N=507)	1%	27%	71%	100%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Die zweite Variable betrifft den Eindruck, mit der eigenen Tätigkeit einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten. Unter denjenigen Befragten, die hiervon in sehr hohem Maße

<sup>139</sup> Hierbei handelt es sich um ein statistisches Verfahren, welches es ermöglicht, Beziehungen zwischen einer abhängigen und mehreren unabhängigen Variablen festzustellen.

überzeugt sind, identifizieren sich 61 Prozent auch in sehr hohem Maße mit ihrer Arbeit. Sind die Beschäftigten weniger von der gesellschaftlichen Relevanz ihrer Arbeit überzeugt, sinkt der Anteil hingegen deutlich (Tabelle 51).

**Tabelle 51: Gesellschaftliche Relevanz der Tätigkeit und Identifikation mit Arbeit** (Kreuztabelle)

		Identifikation mit Arbeit?			Gesamt
		Gar nicht / In geringem Maße	In hohem Maße	In sehr hohem Maße	
Gesellschaftliche Relevanz der Tätigkeit?	Gar nicht / In geringem Maße (N=83)	32%	48%	20%	100%
	In hohem Maß (N=422)	6%	64%	30%	100%
	In sehr hohem Maß (N=644)	3%	36%	61%	100%

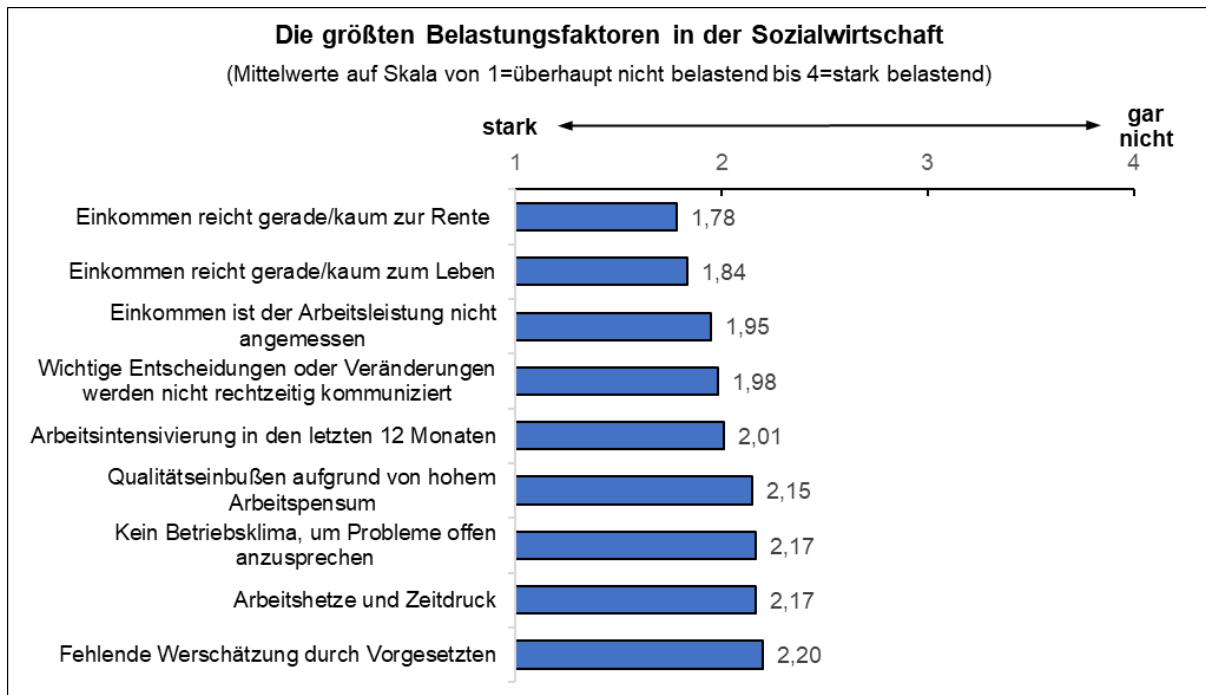
Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Dass Beschäftigte in der Sozialwirtschaft sich überdurchschnittlich stark mit ihrer Tätigkeit identifizieren, hängt also damit zusammen, dass die Arbeit in sehr hohem Maße als gesellschaftlich relevant und zugleich als individuell gestaltbar wahrgenommen wird. Dabei wirkt die hohe Identifikation nicht nur als eine zentrale Ressource der Arbeitsqualität, sondern steht auch in Zusammenhang mit dem Arbeitsengagement von Erwerbstätigen.

## 7.2 Belastungsfaktoren und Belastungsbild

Nachdem zunächst systematisch die Häufigkeit der unterschiedlichen Aspekte von Arbeitsqualität dargestellt wurden, liegt der Fokus nachfolgend auf den Belastungsempfinden, welches die Befragten jeweils äußern. Als größter Belastungsfaktor in der Sozialwirtschaft lässt sich die Höhe des Einkommens identifizieren: Sofern der Verdienst kaum zum Leben oder zur Sicherung der erwarteten Rente ausreicht oder das Einkommen (eher) nicht der eigenen Arbeitsleistung entspricht, wird dies von den befragten Erwerbstätigen in der Mehrzahl auch als (eher) stark belastend wahrgenommen (Abb. 22). Ein zweiter zentraler Belastungsfaktor betrifft die hohe Arbeitsintensität sowie den Verlust an Arbeits- bzw. Dienstleistungsqualität, der gegebenenfalls hieraus resultiert. Überdurchschnittlich stark belastend wird zudem empfunden, wenn wichtige Entscheidungen oder Veränderungen nicht rechtzeitig kommuniziert werden, das Betriebsklima nicht so ist, dass Probleme offen angesprochen werden können und wenn der Vorgesetzte den Beschäftigten keine oder nur eine geringe Wertschätzung entgegenbringt.

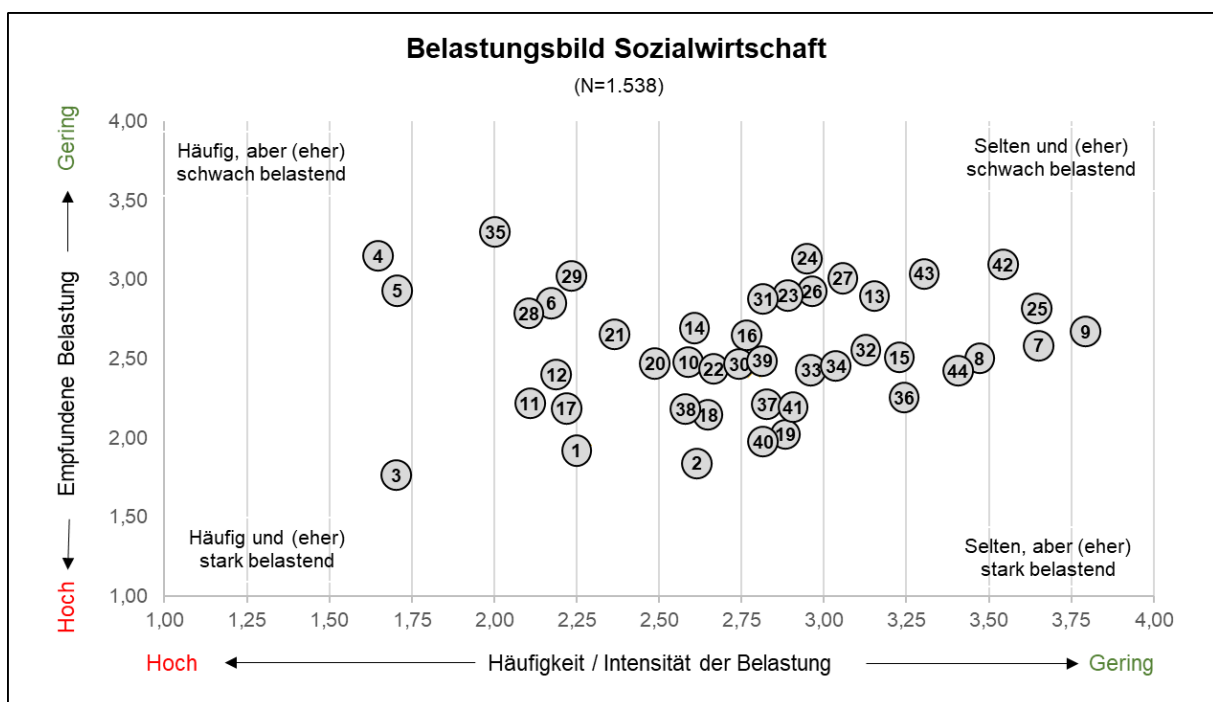
Abb. 22



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

Zusammenfassend sind alle im DGB-Index berücksichtigten Faktoren der Arbeitsqualität in einem Belastungsbild zusammengeführt (Abb. 23 und Tabelle 52). Das Streudiagramm bildet das Belastungsempfinden der Beschäftigten in Relation zur Häufigkeit der Anforderung ab.

Abb. 23



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung; Legende siehe Tabelle 52

**Tabelle 52: Legende zu Belastungsbild (Abb. 23)**

<b>Teilindex Einkommen und Sicherheit</b>	
1	Einkommen ist der Arbeitsleistung (eher) nicht angemessen
2	Einkommen reicht gerade oder nicht zum Leben
3	Einkommen reicht gerade oder nicht zur Rente
4	Sozialleistungen nicht vorhanden oder nicht ausreichend
5	Gesundheitsförderung nicht vorhanden oder nicht ausreichend
6	Angebote zur Verbesserung der Altersvorsorge nicht vorhanden oder nicht ausreichend
7	Angst vor Arbeitsplatzverlust
8	Sorgen um berufliche Zukunft
9	Sorgen um Arbeitsplatzverlust durch organisatorische Veränderungen/neue Technologien
<b>Teilindex Belastungen</b>	
<b>Körperliche Anforderungen</b>	
10	Körperlich schwere Arbeiten
11	Ungünstige Körperhaltung
12	Lärmbelastung
13	Widrige Umgebungsbedingungen
<b>Emotionale Anforderungen</b>	
14	Notwendigkeit, Gefühle zu verbergen
15	Respektlose Behandlung durch Kunden, Kollegen od. Vorgesetzten
16	Konflikte mit Kunden, Klienten od. Patienten
<b>Widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität</b>	
17	Arbeitshetze und Zeitdruck
18	Qualitätseinbußen aufgrund von hohem Arbeitspensum
19	Arbeitsintensivierung in den letzten 12 Monaten
20	Schwer miteinander zu vereinbarende Arbeitsanforderungen
21	Arbeitsunterbrechungen
22	Mangelnde Informationen, um Arbeit gut zu erledigen
<b>Arbeitszeittlage</b>	
23	Wochenendarbeit
24	Arbeiten zwischen 18-23 Uhr
25	Arbeiten zwischen 0-6 Uhr
26	Ständige Erreichbarkeit
27	Unbezahlte Arbeit
<b>Teilindex Ressourcen</b>	
<b>Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten</b>	
28	Fehlender Einfluss auf Arbeitsmenge
29	Fehlender Einfluss auf Gestaltung der Arbeitszeit
30	Fehlender Einfluss auf Ausgleich von Überstunden
31	Fehlende Möglichkeit, Arbeit selbständig zu planen und einzuteilen
<b>Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten</b>	
32	Fehlende Möglichkeiten, eigene Ideen einzubringen
33	Fehlende Möglichkeiten Wissen und Können weiterzuentwickeln
34	Qualifizierungswünsche werden nicht ausreichend unterstützt
35	Fehlende Aufstiegschancen
<b>Führungsqualität und Betriebskultur</b>	
36	Mangelnde Unterstützung durch Kollegen
37	Kollegialität wird im Betrieb nicht ausreichend gefördert
38	Kein Betriebsklima, um Probleme offen anzusprechen
39	Vorgesetzter plant Arbeit nicht gut
40	Wichtige Entscheidungen oder Veränderungen werden nicht rechtzeitig kommuniziert
41	Fehlende Wertschätzung durch Vorgesetzten
<b>Sinn der Arbeit</b>	
42	Arbeit leistet keinen wichtigen Beitrag für Gesellschaft
43	Arbeit leistet keinen wichtigen Beitrag für Betrieb
44	Mangelnde Identifikation mit Arbeit

Wie das Belastungsbild zeigt, gibt es einen linearen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit und der Intensität einer Belastung. Wie zu erwarten, nimmt dabei die Intensität mit der Häufigkeit tendenziell zu. Folgerichtig ist der am stärksten belastende Arbeitsaspekt - ein Einkommen, dessen Höhe nicht oder gerade so ausreicht, um von der zu erwarteten Rente leben zu können - auch einer der Häufigsten. Auch ein der Arbeitsleistung nicht angemessenes Einkommen sowie Arbeitshetze und Zeitdruck finden überdurchschnittlich häufig statt und werden als (eher) stark belastend wahrgenommen. Zuletzt stellt das Arbeiten in ungünstiger Körperhaltung einen besonders häufigen und zugleich belastenden Arbeitsaspekt in Sozial- und Gesundheitsberufen dar.<sup>140</sup> Interessant ist ein Blick auf diejenigen Faktoren, die häufig vorkommen, aber von Betroffenen als (eher) schwach belastend wahrgenommen werden. Dies betrifft zum einen das Fehlen betrieblicher Sozialleistungen, darunter Angebote zur Verbesserung der Gesundheitsförderung, der Altersvorsorge sowie weitere Sozialleistungen wie z.B. Essens- oder Fahrtkostenzuschüsse. Auch ein mangelnder Einfluss auf die Gestaltung von Arbeitsmenge und Arbeitszeit und fehlende Aufstiegschancen können diesem Typus zugeordnet werden. Es ist davon auszugehen, dass in allen benannten Fällen die Erwartungshaltung der Beschäftigten eine Rolle bei der Bewertung des Belastungsempfinden spielt. So lassen sich Arbeitsmenge und Arbeitszeit nur in wenigen Berufsfeldern (eher) selbstbestimmt gestalten. Gleiches gilt für die Aufstiegschancen, von denen die Beschäftigten bereits mit Berufseintritt wissen, dass sie im Bereich sozialer Dienstleistungen aufgrund der kleinteiligen Strukturen und der flachen Hierarchien nur begrenzt realisiert werden können. Bei den betrieblichen Sozialleistungen handelt es sich um freiwillige Zusatzleistungen, so dass auch hier die Erwartungshaltung der Beschäftigten voraussichtlich gering ausgeprägt ist.

Umgekehrt gibt es Belastungen, die trotz einer geringen Häufigkeit vergleichsweise stark empfunden werden. Im Umkehrschluss lässt sich folgern, dass die Abwesenheit dieser Belastungsfaktoren die Arbeit im Bereich der Sozialen Dienste unmittelbar prägt und zum Teil auch ein Bestandteil der Berufswahlorientierung der Beschäftigten ist. So lässt sich aus den Befragungsergebnisse schließen, dass Erwerbstätige in der Sozialwirtschaft üblicherweise in einer (sehr) kollegialen Arbeitswelt tätig sind in der Kolleg\*innen Unterstützungsleistungen erbringen, sich die Führungskräfte den Mitarbeiter\*innen gegenüber wertschätzend verhalten, wichtige Entscheidungen oder Veränderungen rechtzeitig kommuniziert werden, es ein Betriebsklima gibt, um Probleme offen anzusprechen und Kollegialität im Betrieb aktiv gefördert wird. In den seltenen Fällen, wo dies (eher) nicht stattfindet, wird das von den Beschäftigten als vergleichsweise große Belastung wahrgenommen. Weitere Faktoren, die

---

<sup>140</sup> Auch Lärm ist eine häufige körperliche Belastung, die jedoch vor allem im Berufsfeld der Kinderbetreuung und -erziehung auftritt. Vergleichbares gilt für körperlich schweres Arbeiten, was vor allem im Altenpflegeberuf ein häufiger Belastungsfaktor ist.

relativ selten vorkommen, aber dennoch (eher) stark belastend wirken, betreffen Qualitätseinbußen aufgrund eines hohem Arbeitspensums, eine weitere Intensivierung der (im Durchschnitt hohen) Arbeitslast sowie eine mangelnde Identifikation mit der eigenen Tätigkeit.

### 7.3 Vergleich zwischen Sozial- und Gesamtwirtschaft

Um die spezifischen Anforderungs- und Belastungssituationen in der Thüringer Sozialwirtschaft noch präziser herauszuarbeiten, werden die Ergebnisse nachfolgend mit dem Durchschnittswert und der Arbeitssituation aller Erwerbstätigen verglichen. Vergleichsgrundlage sind die Haupt- und Teilindizes des DGB-Index, die thematisch Fragestellungen bündeln und auf einer Skala von 0-100 Punkten die jeweilige Arbeitsqualität abbilden. Mit Blick auf die Hauptindizes zeigt sich zunächst, dass es innerhalb der sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen zwar etwas mehr Ressourcen gibt (+1,8 Punkte), allerdings die Belastungen deutlich größer ausfallen (-8,1 Punkte) und auch der Gesamtindex schlechter ausfällt (-3,5 Punkte) (Tabelle 53).

**Tabelle 53: Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft und in allen Berufen, gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100 Punkte)**

Hauptindizes	Berufe der Sozialwirtschaft (N=1.538)	Alle Berufe (N=19.263)	Differenz in Punkten
Einkommen und Sicherheit	57,1	61,3	-4,2
Belastungen	50,8	58,9	-8,1
Ressourcen	72,3	70,5	+1,8
DGB-Index	59,9	63,5	-3,5

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Mit Blick auf die Teilindizes können die Unterschiede präzisiert werden (Tabelle 54), wobei insbesondere der Index Einkommen und Sicherheit differenziert betrachtet werden muss: Während die Beschäftigungs- und berufliche Zukunftssicherheit in den betrachteten Sozial-, Gesundheits- und Erzieherberufen deutlich höher bewertet wird (+6,2 Punkte), gibt es beim Thema Einkommen und Rente den größten Nachholbedarf (-13,2 Punkte). So bewerten beispielsweise nur 39 Prozent der Beschäftigten ihr Einkommen als der eigenen Arbeitsleistung angemessen, wohingegen der Anteil über alle Berufe hinweg immerhin bei 60 Prozent liegt. Entsprechend können im Gesamtdurchschnitt auch deutlich mehr Beschäftigte von ihrem Einkommen gut leben als dies in sozialwirtschaftlichen Berufen der Fall ist (71 Prozent vs. 55 Prozent). Große Unterschiede gibt es zudem bei der Bewertung der sozialen

und emotionalen (-12,4 Punkte) wie auch der körperlichen Anforderungen und Belastungen (-11,7 Punkte), die jeweils im Bereich Sozialer Dienste signifikant höher ausgeprägt sind.

**Tabelle 54: Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft und in allen Berufen, gemessen an DGB-Teilindizes (Skala von 0-100 Punkte)**

Teilindizes	Berufe der Sozialwirtschaft	Alle Berufe	Differenz in Punkten
Sinngehalt der Arbeit	82,7	75,6	+7,0
Beschäftigungs- und berufl. Zukunftssicherheit	88,9	82,7	+6,2
Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten	70,9	66,9	+4,0
Betriebliche Sozialleistungen	69,0	68,4	+0,6
Führungsqualität und Betriebskultur	69,1	71,7	-2,6
Arbeitszeitlage	60,1	63,9	-3,7
Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten	37,9	43,6	-5,7
Widersprüchl. Anforderungen u. Arbeitsintensität	47,5	54,1	-6,5
Körperliche Anforderungen	49,7	61,4	-11,7
Soziale und emotionale Anforderungen	46,8	59,1	-12,4
Einkommen und Rente	40,9	54,2	-13,2

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

Schlechter bewertet wird auch der Teilindex widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität (-6,5 Punkte). Dabei entsprechen Arbeitsintensität und Arbeitsintensivierung dem Durchschnitt aller Berufe, auch was den Grad der hieraus resultierenden Belastung betrifft. Unterschiede gibt es vor allem hinsichtlich der Frage, ob die Qualität der erbrachten Leistung unter der Arbeitsintensität leidet. Erwerbstätige in sozialwirtschaftlichen Berufen stimmen dem nicht nur häufiger zu (42 vs. 26 Prozent), sondern fühlen sich aufgrund der besonderen Interaktionsbeziehungen mit Klient\*innen und Adressat\*innen auch häufiger und stärker von den Qualitätseinbußen belastet (59 vs. 41 Prozent). Die Unterschiede im Bereich der Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten (-5,7 Punkte) sowie insbesondere im Bereich der Arbeitszeitlage (3,7 Punkte) sind wesentlich auf die Situation in der Altenpflege zurückzuführen, wo Wochenend- und Schichtarbeit der Normalfall sind und der Einfluss auf Arbeitsmenge und Arbeitszeit besonders gering ausgeprägt ist.

Vergleichsweise besser stellt sich die Arbeitssituation in der Sozialwirtschaft lediglich mit Blick auf den Sinngehalt der Arbeit (+7,0 Punkte), die Beschäftigungs- und berufliche Zukunftssicherheit (+6,2 Punkte) sowie die Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten (+4,0 Punkte) dar. Konkret können sich Erwerbstätige deutlich häufiger entsprechend Ihren beruflichen Anforderungen weiterqualifizieren (79 vs. 62 Prozent). Auch eigene Ideen können häufiger in (sehr) hohem Maße in die Arbeit eingebracht werden (80 vs. 69 Prozent), was zur

Selbstwirksamkeit der Tätigkeiten beiträgt. Positiv herausgehoben werden kann zudem die sehr hohe Identifikation mit der eigenen Tätigkeit und der nahezu von allen Beschäftigten geteilte Eindruck, mit der Arbeit einen wichtigen Beitrag für den Betrieb und die Gesellschaft zu leisten. Während beispielweise mehr als die Hälfte der Befragten in der Sozialwirtschaft (58 Prozent) in sehr hohem Maße davon ausgeht, mit ihrer Tätigkeit einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten, trifft dies im Gesamtdurchschnitt nur auf jeden vierten Erwerbstätigen (25 Prozent) zu.

#### 7.4 Entwicklung der Arbeitsqualität im Zeitverlauf (2012 bis 2021)

Vor dem Hintergrund der benannten Untersuchungsfragen (vgl. Kap. 4.4) ist die zeitliche Entwicklung der Arbeitsqualität innerhalb der Sozialwirtschaft von besonderem Interesse. Gemessen an der Entwicklung des DGB-Index hat sie sich im Zeitraum von 2012 bis 2021 leicht verbessert und zwar von 56,7 auf 59,9 Punkte (Tabelle 55). Die größten Zuwächse entfallen hierbei auf den Teilindex Einkommen und Sicherheit (+13,8 Prozent). Hingegen werden Belastungen und Ressourcen von den Beschäftigten alles in allem nur geringfügig besser bewertet (+2,0 und +2,5 Prozent).

**Tabelle 55: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft, gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100)**

Hauptindizes	2012-2014	2015-2018	2019-2021	Veränderung 2012/14-2019/21
Einkommen und Sicherheit	50,2	52,4	57,1	+13,8%
Belastungen	49,6	50,1	50,8	+2,0%
Ressourcen	70,8	71,6	72,3	+2,5%
DGB-Index	56,7	57,9	59,9	+5,6%

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

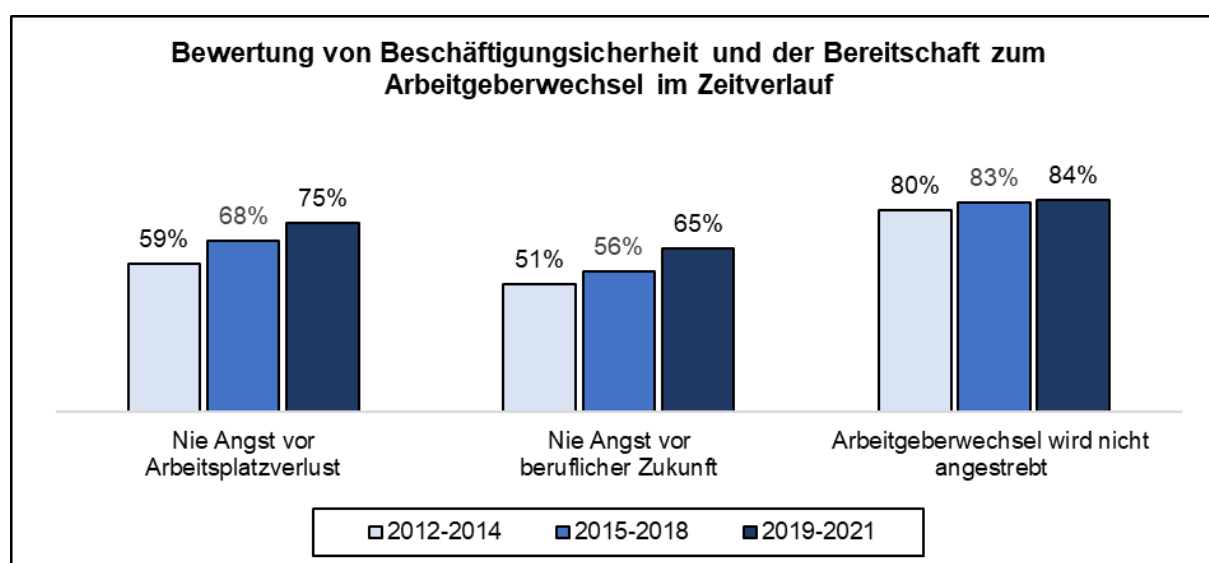
Ein genauerer Blick auf die entsprechenden Teilindizes zeigt, dass sich die Arbeitsqualität in sieben von insgesamt elf Teilaspekten verbessert hat und zwar größtenteils innerhalb des letzten Befragungszeitraumes (2019-2021). In vier der Indizes ist sie nur geringfügig gestiegen (<2 Prozent) bzw. nahezu identisch (Tabelle 56). Größere Entwicklungsfortschritte sind einerseits im Bereich der Beschäftigungs- und Zukunftssicherheit zu verzeichnen (+15,8 Prozent). So ist der Anteil an Befragten, die überhaupt keine Angst vor einem Arbeitsplatzverlust haben von 59 auf 75 Prozent angewachsen (Abb. 24). Auch der Anteil an Beschäftigten, die angeben, nie Angst vor der beruflichen Zukunft zu haben, hat sich deutlich erhöht, von 51 auf 65 Prozent.

**Tabelle 56: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100)**

Teilindizes	2012-2014	2015-2018	2019-2021	Veränderung 12/14-19/21
Einkommen und Rente	34,8	35,7	40,9	+17,5%
Beschäftigungssicherheit u. berufl. Zukunftssicherheit	71,4	77,1	82,7	+15,8%
Betriebliche Sozialleistungen	44,2	44,8	47,5	+7,5%
Arbeitszeitlege	65,8	66,9	69,1	+5,0%
Widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität	36,3	36,6	37,9	+4,5%
Führungsqualität und Betriebskultur	66,7	68,2	69,0	+3,5%
Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten	69,4	70,9	70,9	+2,2%
Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten	59,3	58,6	60,1	+1,4%
Sinngehalt der Arbeit	88,0	88,6	88,9	+1,0%
Soziale und emotionale Anforderungen	49,3	49,9	49,7	+0,8%
Körperliche Anforderungen	47,1	47,1	47,8	+0,7%

Die wachsenden Fachkräfteengpässe haben dazu geführt, dass sich die Beschäftigungssicherheit und die Arbeitsmarktchancen von Erwerbstätigen in Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen deutlich verbessert haben. Erklärungsbedürftig ist hingegen, dass trotz der verbesserten Arbeitsmarktchancen und einem deutlichen Lohngefälle - insbesondere zwischen kommunalen und kirchlichen Trägern auf der einen und frei-gemeinnützigen Trägern auf der anderen Seite (vgl. Kap. 6.2.2) - ein Arbeitgeberwechsel von der großen Mehrzahl der Befragten (86 Prozent) nicht angestrebt wird.

**Abb. 24**



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

Trotz der Arbeitsmarktentwicklung hat sich der Prozentsatz an wechselbereiten Beschäftigten im betrachteten Zeitraum sogar leicht verringert, von 20 auf 16 Prozent und liegt damit sogar unterhalb des Anteils der Gesamtwirtschaft (18 Prozent). Zwar ist die geringe Entlohnung ein relevanter Belastungsfaktor, allerdings spielen bei der Berufswahlorientierung und der Bindung an das eigene Unternehmen auch andere Faktoren eine wichtige Rolle, darunter insbesondere die Sinnhaftigkeit der eigenen Tätigkeit (vgl. Kap. 8.5). Möglicherweise trägt auch die verbesserte Einkommenssituation einen Teil zur geringen Wechselbereitschaft bei. Seit 2015 sind die Löhne innerhalb der Sozialwirtschaft überdurchschnittlich stark angestiegen (vgl. Kap. 6.2.1), was sich auch in den DGB-Index Datensätzen widerspiegelt. So sinkt im betrachteten Zeitraum der Anteil an Beschäftigten mit einem monatlichen Bruttoeinkommen bis 1500 Euro von 36 auf 19 Prozent der Befragten (Tabelle 57).

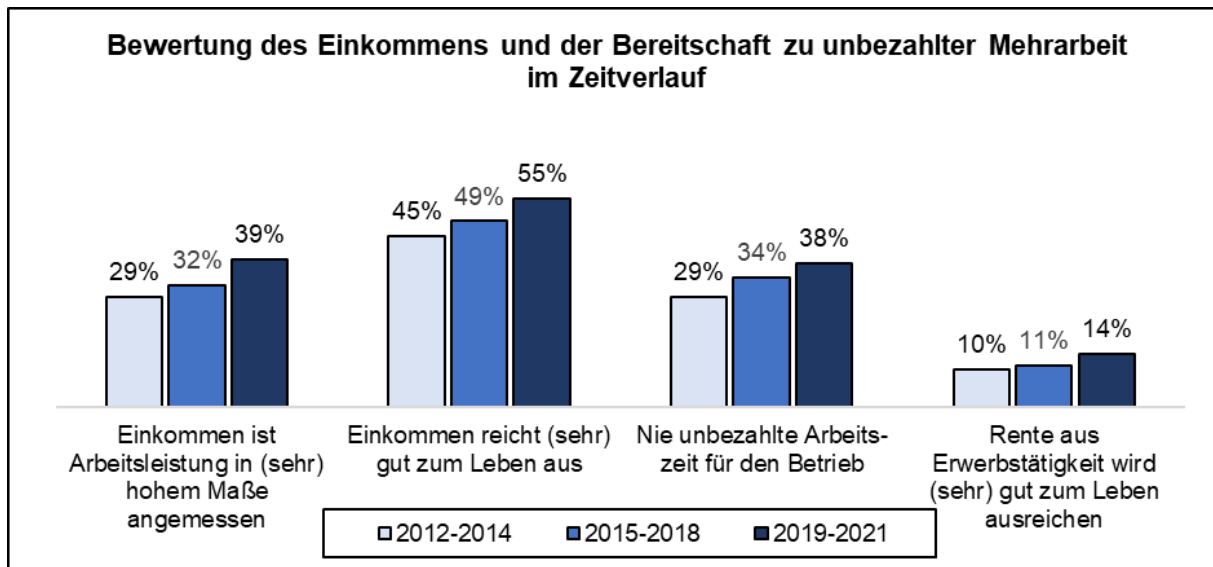
**Tabelle 57: Durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen im Zeitverlauf**

	bis 800€	>800- 1500€	>1500- 2000€	>2000- 2500€	>2500- 3000€	>3000- 4000€	>4000€
2012-2014	9%	27%	22%	20%	12%	9%	2%
2015-2018	6%	23%	23%	20%	15%	12%	3%
2019-2021	3%	17%	21%	19%	18%	18%	5%

Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Berechnungen

Folgerichtig wird auch die Einkommenssituation im Zeitverlauf deutlich besser bewertet (Abb. 25). Der Anteil an Beschäftigten, der angibt, dass das Einkommen in (sehr) hohem Maße der eigenen Arbeitsleistung angemessen ist, steigt von 29 auf 39 Prozent. Auch erhöht sich der Prozentsatz an Erwerbstätigen, deren Einkommen (sehr) gut zum Leben ausreicht, nämlich von 45 auf 55 Prozent. Eine noch stärkere Verbesserung des Teilindex wird durch die niedrigen Rentenansprüche verhindert, die unter allen erfragten Faktoren der Arbeitsqualität der größte Belastungsfaktor sind (Abb. 23 und Tabelle 52). Auch wenn der Anteil an Beschäftigten, deren zukünftige Rentenansprüche aus der Erwerbstätigkeit nicht oder gerade so zum Leben ausreicht, im betrachteten Zeitraum um vier Prozentpunkte rückläufig ist, so beträgt er noch immer 86 Prozent. Insbesondere die wachsende Anzahl älterer Beschäftigter profitiert mit Blick auf die Renteneinkünfte nur geringfügig von den Einkommenszuwächsen der jüngeren Vergangenheit.

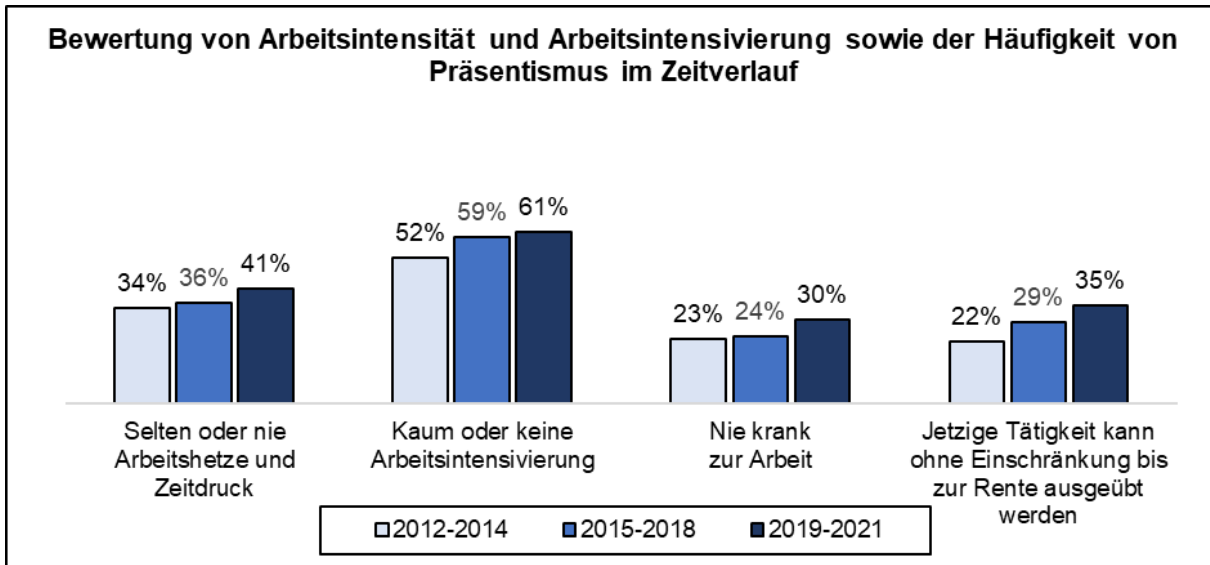
Abb. 25



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

Neben Verbesserungen im Bereich der Einkommens- und Beschäftigungssicherheit können positive Entwicklungstrends bei den betrieblichen Sozialleistungen, der Führungsqualität und Betriebskultur, den Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sowie der Arbeitszeitlage verzeichnet werden, wobei diese deutlich geringer ausfallen, als dies bei der Entwicklung der Einkommens- und Beschäftigungssicherheit der Fall ist. Zum Beispiel ist die Bereitschaft, unbezahlte Mehrarbeit zu leisten, im betrachteten Zeitraum zurückgegangen. Konkret hat sich der Anteil an Erwerbstätigen, der niemals außerhalb der normalen Arbeitszeit unbezahlte Arbeit für den Betrieb erbringt, von 29 auf 38 Prozent erhöht (Abb. 25). Rückläufig sind auch die Arbeitsintensität und die Arbeitsintensivierung, wenngleich der positive Entwicklungstrend hier nur in sehr kleinen Schritten verläuft (Abb. 26). So ist der Anteil an Erwerbstätigen, der selten oder nie Arbeitshetze oder Zeitdruck empfindet von 34 auf 41 Prozent angewachsen, wobei sich im aktuellen Sample mehr Beschäftigte vorstellen können, ihre jetzige Tätigkeit ohne Einschränkung bis zur Rente auszuüben, als dies in der Vergangenheit der Fall war (35 vs. 22 Prozent). Gesunken ist zudem der Anteil an Erwerbstätigen in der Sozialwirtschaft, der in den letzten 12 Monaten trotz ausgeprägter Krankheitssymptome gearbeitet hat. Da diese Entwicklung sich besonders stark im Befragungsjahr 2020 abbildet, ist sie voraussichtlich auch auf die Pandemiesituation zurückzuführen.

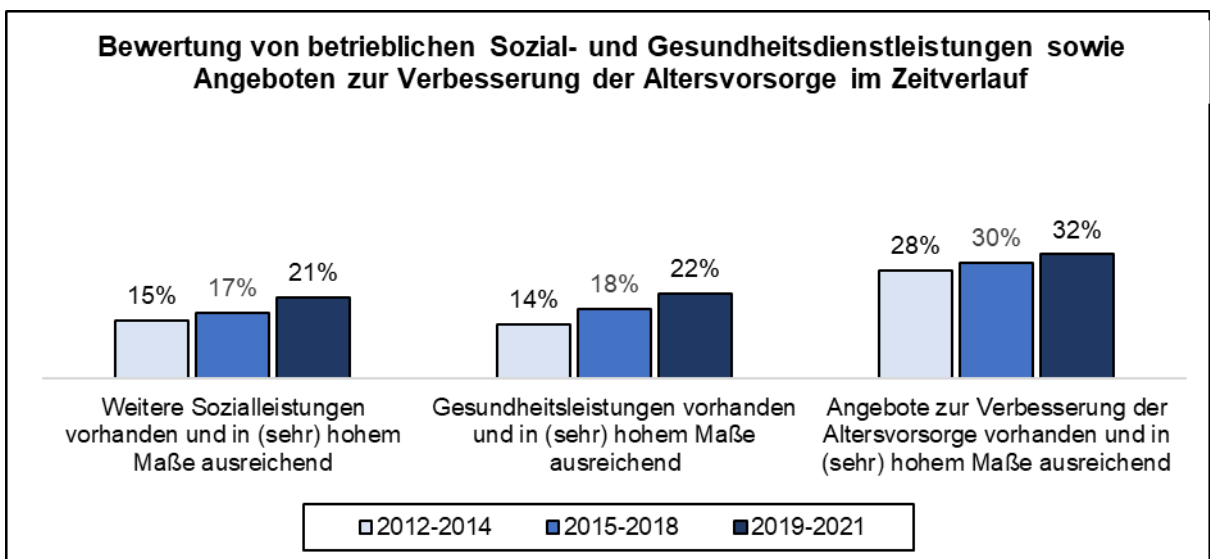
Abb. 26



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

Zuletzt zeigt sich über alle sozialwirtschaftlichen Berufe hinweg ein Entwicklungstrend bei der Zufriedenheit mit betrieblichen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sowie den betrieblichen Angeboten zur Verbesserung der Altersvorsorge. Alle drei Themenkomplexe werden im Zeitverlauf signifikant besser bewertet, auch wenn der Anteil an Beschäftigten, die in (sehr) hohem Maße zufriedenen mit den betrieblichen Unterstützungsangeboten sind, nach wie vor gering ausfällt (Abb. 27). Gleichwohl lässt sich hieran ablesen, dass die Arbeitgeber im wachsenden Wettbewerb um Fachkräfte auch vermehrt auf zusätzliche Leistungen wie beispielsweise Essens- oder Fahrtkostenzuschüsse, Gesundheitstage, Betriebsrenten oder andere Beihilfen zur Altersvorsorge setzen.

Abb. 27



Quelle: DGB-Index 2019-2021, Eigene Darstellung

Ein Blick auf die Entwicklung der Arbeitsqualität in den unterschiedlichen sozialwirtschaftlichen Berufsfeldern zeigt, dass in allen Bereichen die Einkommenssituation und die Beschäftigungssicherheit deutlich besser bewertet werden (Tabelle 58). Unterschiede gibt es mit Blick auf die Entwicklung des Belastungs- und des Ressourcenindex: Auffällig ist vor allem, dass Beschäftigte im Bereich Kinderbetreuung und -erziehung als einzige Berufsgruppe im Zeitverlauf über leicht höhere Belastungen berichten und auch keine positive Entwicklung im Ressourcenindex verzeichnen. Bei Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen hingegen fällt der Entwicklungstrend im Ressourcenindex überdurchschnittlich positiv aus.

**Tabelle 58: Entwicklung der Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft (2012/14-2019/21)**

Hauptindizes	Altenpfleger (N=1.322)	Kindererz. u. -betreuung (N=1.977)	Heilerz.- pfleger (N=464)	Sozialarb. u. Sozialpäd. (N=977)
Einkommen und Sicherheit	+14,7%	+13,6%	+12,1%	+13,7%
Belastungen	+4,6%	-1,9%	+4,3%	+4,9%
Ressourcen	+2,2%	+0,1%	+3,6%	+7,7%
<b>DGB-Index</b>	<b>+6,5%</b>	<b>+3,5%</b>	<b>+6,6%</b>	<b>+8,2%</b>

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

Um die benannten Unterschiede im Detail zu betrachten, hilft ein Blick auf die entsprechenden Teilindizes (Tabelle 59). So verlaufen die Entwicklungstrends im Bereich Kinderbetreuung und -erziehung bei den sozialen und emotionalen Anforderungen, den körperlichen Anforderungen, den Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten sowie den widersprüchlichen Anforderungen und der Arbeitsintensität tendenziell negativ und damit gegenläufig zu allen anderen betrachteten Berufsgruppen. Bei den Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen hingegen werden die Fragen zu widersprüchlichen Anforderungen und Arbeitsintensität, zu Führungsqualität und Betriebskultur sowie zu sozialen und emotionalen Anforderungen im Zeitverlauf besser bewertet. Auffällig ist zudem, dass die Beschäftigten in der Altenpflege am stärksten von den Einkommenszuwächsen profitieren und hier der Entwicklungstrend im Zeitverlauf am positivsten ausfällt. Konkret ist der Anteil an Altenpfleger\*innen, die ihr Einkommen in (sehr) hohem Maße der eigenen Arbeitsleistung angemessen empfinden, von etwa einem Drittel (32 Prozent) auf rund die Hälfte (48 Prozent) angewachsen. Alles in allem fallen die benannten Unterschiede aber gering aus und bewegen sich bezogen auf die Frage nach der Häufigkeit von Anforderungen und Belastungen im Bereich weniger Prozentpunkte.

**Tabelle 59: Entwicklung der Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft (2012/14-2019/21), gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100)**

Teilindizes	Altenpflege	Kindererz. u. -betreu.	Heilerz.-pflege	Sozialarb. Sozialpäd.
Einkommen und Rente	+22,4%	+16,4%	+10,9%	+17,9%
Beschäftigungssicherheit	+14,5%	+16,7%	+13,6%	+16,8%
Betriebliche Sozialleistungen	+9,1%	+5,2%	+10,4%	+7,2%
Arbeitszeitlage	+5,3%	+3,0%	+6,5%	+8,4%
Widersprüchl. Anford. u. Arbeitsintensität	+6,5%	-2,4%	+9,4%	+15,1%
Führungsqualität und Betriebskultur	+4,0%	0,9%	3,2%	+8,5%
Weiterbildungs- und Entwicklungsmögl.	+1,9%	+0,8%	+3,6%	+4,8%
Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten	+3,7%	-2,6%	3,4%	5,6%
Sinngelhalt der Arbeit	+0,1%	+0,7%	+3,1%	+1,7%
Soziale und emotionale Anforderungen	+2,0%	-4,5%	3,8%	+9,5%
Körperliche Anforderungen	+4,4%	-2,7%	-1,4%	+1,7%

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

## 7.5 Zum Einfluss der Corona-Pandemie auf die Messung der Arbeitsqualität

Bevor die bisherigen Ausführungen zu Stand und Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft abschließend zusammengefasst werden, muss ein möglicher Einfluss der Corona-Pandemie auf die Ergebnisse diskutiert werden. Eine Auseinandersetzung mit der Pandemie ist wichtig, um die Befragungsergebnisse richtig einzuordnen, insbesondere was den zeitlichen Verlauf der Arbeitsqualität betrifft. Gerade mit Blick auf die sogenannten systemrelevanten Berufe – darunter Altenpfleger\*innen, aber auch Erzieher\*innen in Kindertagesstätten oder Wohnheimen – lassen sich Argumente für eine pandemiebedingte Verschlechterung der Arbeitsqualität finden. Gleichzeitig sind im Bereich der Sozialen Dienste aber auch Entlastungspotentiale, zum Beispiel durch Home-Office Regelungen oder Kurzarbeit denkbar. Im Arbeitswelt-Monitor „Arbeiten in der Corona Krise“ bilanzieren Holst, Niehoff und Fessler auf der Basis einer breit angelegten Beschäftigtenbefragung drei grundsätzliche Risikofaktoren: Corona als Wirtschaftskrise (Selbständige und technische Berufe), Corona als Gesundheitsgefährdung (interpersonelle Dienstleistungsberufe) und Corona als Treiber von mobilem Arbeiten (administrative Berufe) (Holst et al. 2020, S. 4). In der Studie werden „spezifische Vulnerabilitäten in den unteren Segmenten der Arbeitsgesellschaft“ identifiziert, darunter vor allem nicht akademische Dienstleistungs- und Produktionsberufe (ebd.). Bezogen auf Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsberufe werden insbesondere unzureichende Schutz- und fehlende Entlastungskonzepte benannt. So lassen sich Mindestabstände bei der Arbeit an und mit Menschen nur schwer einhalten, zudem sind die Beschäftigten in der Regel eigenverantwortlich für Desinfektions- und Hygienemaßnahmen zuständig.

Mit Blick auf die Ergebnisse des DGB-Index ist zunächst festzuhalten, dass gesundheitliche Risiken durch eine erhöhte Infektionsgefahr und fehlende Schutzmaßnahmen nicht erfragt werden bzw. nicht in die betrachteten Indizes einfließen.<sup>141</sup> Auch andere pandemiespezifische Anforderungen, wie zum Beispiel die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie vor dem Hintergrund der Schul- und Kitaschließungen oder die Sicherstellung und Kontrolle von Hygienemaßnahmen, werden nicht erfragt. Diese Aspekte können allenfalls indirekt in die Bewertung der Arbeitsqualität einfließen, beispielsweise über den Grad an Belastung, der mit der Arbeitsintensität sowie mit körperlichen, sozialen und emotionalen Anforderungen einhergeht. Als Zeitraum zur Bewertung der aktuellen Beschäftigungsbedingungen wurden die letzten drei Befragungswellen (2019 bis 2021) zusammengefasst, mit dem Ziel, die Repräsentativität zu erhöhen und berufsspezifische Auswertungen zu ermöglichen (vgl. Kap. 5.3). Um den Einfluss der Corona-Pandemie auf die Befragungsergebnisse zu überprüfen, werden nachfolgend die Befragungsjahre 2020 und 2021 mit den Befragungswellen 2018 und 2019 verglichen<sup>142</sup>. Ziel ist es, mögliche Entwicklungstrends zu identifizieren, die sich mit der Pandemiesituation erklären lassen und möglicherweise Neujustierungen bei der Interpretation der Entwicklung der Arbeitsqualität im Zeitverlauf erfordern.

Ein Vergleich der Hauptindizes zeigt zunächst, dass es keine größeren Unterschiede zum generellen Entwicklungstrend der letzten zehn Jahre gibt (Tabelle 60). Wie im längerfristigen Zeitverlauf (Tabelle 55) ist die Zufriedenheit mit Einkommen und Beschäftigungssicherheit signifikant gestiegen, wohingegen die Belastungs- und Ressourcenindizes nur geringfügige Verbesserungen aufweisen.

**Tabelle 60: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft vor und während Corona, gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100)**

Hauptindizes	2018-2019 (N=1.132)	2020-2021 (N=1.031)	Veränderung 2018/19-2020/21
Einkommen und Sicherheit	53,2	58,2	+9,4%
Belastungen	50,4	50,8	+0,8%
Ressourcen	71,7	72,5	+1,1%
<b>DGB-Index</b>	<b>58,2</b>	<b>60,4</b>	<b>+3,8%</b>

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

<sup>141</sup> In der aktuellen Befragungswelle des DGB-Index (2021) gibt es zwar ein Sondermodul zu Corona, allerdings konnte hierzu kein Datenzugang organisiert werden. Zudem fließen die Ergebnisse der Sondermodule nicht in die Indizes ein, auch um eine Vergleichbarkeit der Befragungswellen zu gewährleisten.

<sup>142</sup> Der Befragungszeitraum im Jahr 2020 markiert den Beginn der Pandemie und fällt zeitlich mit ersten umfassenden Maßnahmen des Notfallmanagements (Maskenpflicht, Lockdown) zusammen.

Auch bei den Teilindizes gibt es kaum abweichende Entwicklungen gegenüber den langfristigen Trends (Tabelle 60). Abgesehen von der Verbesserung der Einkommensbedingungen, der betrieblichen Sozialleistungen und der Beschäftigungssicherheit gibt es keine signifikanten Veränderungen innerhalb der Fragekomplexe. Lediglich bei der Arbeitszeitlege und den Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten gibt es geringfügig positive Entwicklungen, was möglicherweise auf Einrichtungsschließungen, geringere Adressat\*innenzahlen, Kurzarbeit- oder Home-Office-Regelungen<sup>143</sup> zurückgeführt werden kann.

**Tabelle 61: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft vor und während Corona (2018/19 und 2020/21), gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100)**

Teilindizes	2018-2019	2020-2021	Veränderung 18/19-20/21
Einkommen und Rente	36,9	41,6	+12,7%
Betriebliche Sozialleistungen	44,6	48,7	+9,2%
Beschäftigungssicherheit u. berufl. Zukunftssicherheit	78,5	84,1	+7,1%
Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten	58,7	60,6	+3,2%
Arbeitszeitlege	67,9	69,7	+2,7%
Soziale und emotionale Anforderungen	49,3	49,8	+1,0%
Führungsqualität und Betriebskultur	68,5	69,1	+0,9%
Sinngehalt der Arbeit	88,7	89,1	+0,5%
Widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität	37,7	38,1	+0,4%
Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten	70,9	70,8	-0,1%
Körperliche Anforderungen	46,9	46,4	-0,8%

Erst ein Blick auf die jeweiligen sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen zeigt Veränderungsdynamiken, die mit hoher Voraussicht auf die Pandemie zurückzuführen sind. Wie aus der nachfolgenden Übersicht hervorgeht (Tabelle 62), verschlechtert sich die Bewertung der Arbeitsqualität bei Altenpfleger\*innen, wohingegen in den Berufsgruppen Kinderbetreuung und -erziehung sowie Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagoge\*innen eher positive Entwicklungstrends zu verzeichnen sind. Im Altenpflegebereich nimmt in den letzten beiden Jahren das Belastungsgeschehen zu (körperliche, soziale und emotionale Anforderungen), während verfügbare Ressourcen (darunter v.a. Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten sowie Führungsqualität und Betriebskultur) schlechter bewertet werden. Da diese Entwicklung

<sup>143</sup> Studien zur Auswirkung von Home-Office auf die Arbeitsqualität in Zeiten der Pandemie zeigen, dass die positiven Effekte einer höheren Arbeitszeitflexibilität und einer besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Leben, die Risiken einer psychischen Überlastung oder Vereinsamung überwiegen. In einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung zu Home-Office in der Corona Krise, berichten 77 Prozent der Befragten über positive Erfahrungen. Aus Sicht der Autor\*innen deuten die Ergebnisse der Befragung alles in allem auf eine „hohe Zufriedenheit und Offenheit gegenüber dem Homeoffice“ hin. Als wichtige Aspekte werden die Freiwilligkeit und die Möglichkeit, abwechselnd auch am Arbeitsplatz zu arbeiten, betont. Die Ergebnisse dieser und weiterer Studien sind abrufbar unter: <https://www.boeckler.de/de/auf-einen-blick-17945-Auf-einen-Blick-Studien-zu-Homeoffice-und-mobiler-Arbeit-28040.htm>)

gegenläufig zum langfristigen Trend verläuft (Tabelle 59), ist voraussichtlich die Pandemie ein wichtiger Erklärungsfaktor. Für diese These sprechen zum Beispiel auch die Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung des Zentrums für Qualität in der Pflege (ZQA): Sowohl in ambulanten Pflegediensten als auch in Pflegeheimen ist im Zeitraum der Pandemie die körperliche und psychische Belastung der Beschäftigten gestiegen.<sup>144</sup> Berichtet wird über Mehrarbeit, unter anderem aufgrund einer Abnahme der Versorgung und Unterstützung durch Dritte, sowie über einen Mangel an Schutzmaterial (Eggert und Teubner 2021).

**Tabelle 62: Entwicklung der Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft\* vor und während Corona (2018/19 und 2020/21), gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100)**

Teilindizes	Altenpflege (N=450)	Kindererz. u. -betreu. (N=812)	Sozialarb. Sozialpäd. (N=645)
Einkommen und Rente	+31,9%	+9,8%	+9,3%
Betriebliche Sozialleistungen	+7,4%	+13,7%	+6,7%
Beschäftigungssicherheit / berufl. Zukunftssicherheit	+10,5%	+8,9%	+4,5%
Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten	-3,7%	+8,3%	+3,9%
Arbeitszeitlage	+0,3%	+5,0%	+3,4%
Soziale und emotionale Anforderungen	-6,4%	+10,2%	+4,5%
Führungsqualität und Betriebskultur	-4,7%	+5,7%	+5,9%
Sinngelhalt der Arbeit	-0,3%	+0,4%	+1,9%
Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten	-2,9%	+2,2%	+2,6%
Körperliche Anforderungen	-7,6%	-0,9%	-2,3%
Widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität	-2,5%	+4,5%	-0,1%

\* Ohne die Berufsgruppe Heilerziehungspflege, aufgrund zu geringer Fallzahlen

Quelle: DGB-Index 2019-21, Eigene Berechnungen

In den anderen sozialwirtschaftlichen Berufsbereichen hat sich die Bewertung der Arbeitsqualität hingegen verbessert. Insbesondere die Beschäftigten im Bereich Kinderbetreuung und -erziehung berichten über eine Abnahme an Belastungen und eine Zunahme der Ressourcen, was – ähnlich wie in der Altenpflege - eher im Gegensatz zum Entwicklungstrend der vergangenen Jahre steht (Tabelle 59). Wie eigene qualitative Befunde zeigen, berichten insbesondere Erzieher\*innen in Kindertageseinrichtung mit einer Notfallbetreuung über zusätzliche Anforderungen und Belastungen im Zuge der Pandemie (vgl. Kap. 8.4.1). Gleichzeitig profitieren jedoch auch viele Beschäftigte von vorübergehenden Kitaschließungen und den höheren Betreuungsschlüsseln aufgrund geringerer Kinderzahlen. Trotz der

<sup>144</sup> Konkret benennen rund 40 Prozent der 1.950 Befragten aus ambulanten Pflegediensten und Pflegeheimen eine Zunahme der körperlichen Belastung. Über eine Zunahme der psychischen Belastung berichten 58 Prozent der Teilnehmer\*innen aus ambulanten Diensten und 65 Prozent der Befragten in stationären Einrichtungen. Eggert und Teubner (2021, S. 5).

benannten heterogenen Entwicklungen bleibt festzuhalten, dass die Befragungsergebnisse der Pandemiejahre 2020 und 2021 nichts Wesentliches an den bisherigen Ausführungen zu Stand und Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft verändern, auch weil viele Coronabedingte Anforderungen und Belastungen höchstens indirekt erfragt werden. Ein messbarer Befund, der sich bereichsübergreifend abbildet, betrifft die sinkende Bereitschaft, trotz ausgeprägter Krankheitssymptome auf Arbeit zu gehen (Abb. 26). So hat die Coronapandemie voraussichtlich dazu beigetragen, dass vor allem Beschäftigte mit Erkältungssymptomen häufiger zu Hause bleiben können bzw. müssen.

## **7.6 Zwischenfazit: Verbesserung der Arbeitsqualität, bei konstant hohen Belastungen und Ressourcen**

Die Auswertung der DGB-Index Ergebnisse zeigt, dass ein großer Anteil an Beschäftigten innerhalb der Sozialwirtschaft die eigene Arbeitsleistung als nicht ausreichend entlohnt empfindet und darüber hinaus verschiedene Ansprüche an gute Arbeit unbefriedigend bleiben. Die Belastungen resultieren aus hohen sozialen, emotionalen und körperlichen Anforderungen sowie einer hohen Arbeitsintensität in Kombination mit unzureichenden Entlohnungsbedingungen. Trotz der Einkommenszuwächse in der Vergangenheit, erhält nur die Hälfte der Beschäftigten Löhne, die gut zum Leben ausreichen. Die große Mehrzahl der Befragten erwartet zudem ein niedriges Renteneinkommen, verbunden mit der Angst vor Altersarmut. Besonders die Altenpfleger\*innen und Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung sind gleichermaßen von physischen wie psychischen Belastungsfaktoren geprägt. Zeitdruck und Arbeitsintensität werden von der Mehrzahl der Beschäftigten als hoch bewertet, wenngleich die Sozialwirtschaft hier nicht über dem Durchschnitt der Gesamtbefragung liegt. Allerdings geben die Beschäftigten in sozialwirtschaftlichen Berufen überdurchschnittlich häufig an, aufgrund der Arbeitsintensität Abstriche bei der Qualität der Arbeit machen zu müssen, was wiederum von vielen Betroffenen als hohe Belastung empfunden wird. Hier zeigen sich subjektive Arbeitsorientierungen, die die Arbeit an und mit Menschen mit einem besonders hohen Qualitätsanspruch verbinden. Weil allerdings kein fertiges Produkt am Ende des Arbeitsauftrages steht, ist die Bewertung und Sicherstellung der Arbeitsqualität schwierig. Emotions- und Gefühlsarbeit sind kaum standardisierbare und nur schwer messbare Arbeitsabläufe. Ihnen inhärent ist, dass ein Mehr an Beziehungsarbeit und Zuwendung prinzipiell immer denkbar ist und in der Wahrnehmung der Beschäftigten zu einer nahezu unbegrenzten Aufforderung werden kann. Ein weiterer, mit der Eigenlogik der Berufe verbundener, Belastungsfaktor betrifft den Aspekt der widersprüchlichen Anforderungen. So sehen sich die Beschäftigten in sozialwirtschaftlichen Berufen in der Regel mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, die Interessen der Adressat\*innen und deren Angehörigen mit den

institutionellen Rahmenbedingungen und den eigenen fachlichen Leitbildern in Einklang zu bringen.

Auf der anderen Seite zeigen die Ergebnisse, dass Erwerbstätige in der Sozialwirtschaft zwar eine überdurchschnittlich hohe Belastung haben, zugleich aber auch über viele Ressourcen verfügen. Sie sind häufig in einer kollegialen Arbeitswelt tätig, in der Kolleg\*innen Unterstützungsleistungen erbringen, sich viele Führungskräfte den Mitarbeiter\*innen gegenüber wertschätzend verhalten, wichtige Entscheidungen oder Veränderungen in der Regel rechtzeitig kommuniziert werden, es ein Betriebsklima gibt, um Probleme offen anzusprechen und Kollegialität im Betrieb häufig aktiv gefördert wird. Ein weiterer positiver Aspekt betrifft die sehr guten Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Die große Mehrzahl der Beschäftigten arbeitet in einem Arbeitsumfeld, das es ermöglicht, das eigene Können und Wissen weiterzuentwickeln und eigene Ideen in die Arbeit einzubringen. Es ist zudem weit verbreitet, dass Beschäftigte sich entsprechend ihrer beruflichen Anforderungen weiterqualifizieren können und ihre Qualifizierungswünsche vom Arbeitgeber unterstützt werden. Als besonders wichtige Ressource wirkt die ausgesprochen hohe Identifikation mit der eigenen Tätigkeit. So gehen nahezu alle Beschäftigten in der Sozialwirtschaft davon aus, durch die eigene Arbeit in (sehr) hohem Maße einen wichtigen Beitrag für den eigenen Betrieb und die Gesellschaft zu leisten. Insbesondere in der Kombination aus gesellschaftlicher Relevanz, hoher Kollegialität und einer Tätigkeit, die als individuell gestaltbar wahrgenommen wird, liegt ein großes Identifikationspotential, das Fehlbelastungen und Einkommensdefizite kompensiert. Beispielsweise bewertet zwar die Hälfte der Befragten das eigene Einkommen als nicht der Arbeitsleistung angemessen, allerdings nimmt dies jede/r Dritte (eher) nicht als Belastung war. Vor diesem Hintergrund erklärt sich zumindest teilweise, warum die Wechselbereitschaft trotz einer sehr hohen Beschäftigungs- und beruflichen Zukunftssicherheit gering ausfällt. Mehr noch, obwohl die Arbeitsmarktchancen innerhalb der letzten Jahre gestiegen sind und es nach wie vor hohe Einkommensunterschiede zwischen freigemeinnützigen, kirchlichen und kommunalen Trägern gibt (vgl. Kap. 6.2.2), ist der Prozentsatz an wechselwilligen Beschäftigten von 20 auf 16 Prozent gesunken und liegt unterhalb des Anteils der Gesamtwirtschaft (18 Prozent).

Neben den benannten Gemeinsamkeiten spiegeln die Befragungsergebnisse aber auch die Heterogenität der Branche wider. Insbesondere die Arbeitsqualität der Altenpfleger\*innen weicht in einigen Aspekten stark von den anderen drei betrachteten Berufsgruppen ab. Dies betrifft vor allem die deutlich schlechtere Bewertung von Einkommen und Rente sowie die viel höheren Belastungen aufgrund der Arbeitszeitlage, d.h. aufgrund von Schicht-, Wochenend- und Nachtarbeit. Die körperlichen Anforderungen und Belastungen sind im Pflegebereich vergleichsweise hoch, wohingegen die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere auf Arbeitsmenge und Arbeitszeit, deutlich schlechter eingeschätzt werden. Auf der anderen

Seite der Zufriedenheitsskala liegen Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen, welche die Arbeitsqualität in einigen Aspekten wesentlich besser einschätzen, als dies in den anderen sozialwissenschaftlichen Berufsfeldern der Fall ist. Die akademischen Berufe erzielen höhere Einkünfte (vgl. auch Kap. 6.2.1) und entsprechend auch höhere Zufriedenheitswerte bei den Fragen zu Einkommen und Rente. Im Gegensatz zu den anderen Beschäftigtengruppen spielen körperliche Anforderungen und Belastungen eine sehr viel geringere Rolle, auch fallen die Autonomiespielräume hinsichtlich der Arbeitsplanung und der Gestaltung der Arbeitszeit deutlich größer aus. Wie die Befragungsergebnisse zeigen, werden diese Unterschiede durch die Corona-Krise weiter verstärkt. Während die Pandemie in der Altenpflege zu einer messbaren Verschlechterung der Arbeitsqualität führt, verzeichnen die anderen Berufsgruppen eher Verbesserungen, welche voraussichtlich auf vorübergehende Einrichtungsschließungen, geringere Adressat\*innen- und Fallzahlen oder auch auf Home-Office Regelungen zurückgeführt werden können. Obwohl sozialwirtschaftliche Berufe also viele Gemeinsamkeiten teilen, gilt es bei der Bewertung der Arbeitsqualität auch den Blick für die Unterschiede der heterogenen Arbeitsfelder zu schärfen. Insbesondere zwischen Altenpflegekräften sowie Sozialarbeiter\*innen und Sozialpädagog\*innen fallen diese nicht nur hinsichtlich des Entlohnungsniveaus, sondern auch bezogen auf viele Belastungen und Ressourcen groß aus.

Mit Blick auf die zeitliche Entwicklung der Arbeitsqualität ist zunächst der anhaltend positive Trend bei den Einkommensbedingungen und der Beschäftigungssicherheit hervorzuheben. Die wachsenden Fachkräfteengpässe haben dazu geführt, dass sich die Beschäftigungssicherheit und die Arbeitsmarktchancen von Erwerbstätigen in Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufen kontinuierlich verbessert haben und mittlerweile auf einem sehr hohen Niveau liegen. Auch die Zufriedenheit mit der Entlohnung hat kontinuierlich zugenommen, wobei Altenpfleger\*innen die höchsten prozentualen Zuwächse verzeichnen, auch weil hier das Ausgangsniveau besonders gering ausfällt. Deutlich wird aber auch: Steigende Löhne verändern gerade für ältere Beschäftigte kaum etwas an den unzureichenden Renteneinkünften aus Erwerbsarbeit. Der Anteil an Befragten, der glaubt, von der gesetzlichen Rente gut leben zu können, ist trotz Zuwächsen noch immer sehr gering. Zwar hat die Zufriedenheit mit betrieblichen Sozialleistungen und mit betrieblichen Angeboten zur Verbesserung der Altersvorsorge signifikant zugenommen, allerdings äußert sich auch hier nur eine Minderheit der Befragten umfassend zufrieden. Für alle anderen Aspekte der Arbeitsqualität gilt: es gibt einige positive Entwicklungstrends, allerdings fallen diese eher gering aus. Dies betrifft unter anderem einen Rückgang an Erwerbstätigen, die über eine hohe Arbeitsintensität und Arbeitsintensivierung berichten oder auch einen Rückgang an Beschäftigten, die unbezahlte Mehrarbeit erbringen. Viele berufstypische Anforderungen und Belastungen, wie zum Beispiel körperlich schwere Arbeiten in der Pflege oder Lärm in

Kindertagesstätten oder das Erbringen von Emotions- und Gefühlsarbeit im Kontext widersprüchlicher Anforderungen bleiben hingegen unverändert. Mit Blick auf die beruflichen Teilbereiche fällt vor allem auf, dass sich die Arbeitsqualität in Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung im Zeitverlauf am wenigsten verbessert hat und dies obwohl vor dem Hintergrund der Corona Pandemie – im Gegensatz zur Altenpflege – eher positive Entwicklungen messbar sind. Zwar werden, wie auch in den anderen Teilbereichen, Einkommensbedingungen und Beschäftigungssicherheit kontinuierlich besser bewertet, allerdings trifft dies nicht auf die Ressourcen und Belastungen zu. Nachfolgend werden die Hintergründe dieser Entwicklung näher beleuchtet und qualitative Befunde zu Entwicklungsdynamiken im Kita-Bereich dargestellt.

## **8 Qualitative Befunde zu Entwicklungsdynamiken im Kita-Bereich**

Aufgrund des fortschreitenden Wandels von Arbeits- und Geschlechterverhältnissen und flankiert von politisch initiierten Reformen und Förderprogrammen haben sich die Rahmenbedingungen in Kindertagesstätten stark verändert. Die Einführung eines rechtlichen Betreuungsanspruchs für Kinder unter drei Jahre im Jahr 1996 hat vor allem innerhalb der alten Bundesländer zu einem kontinuierlichen Ausbau der Leistungen geführt und zugleich den Mangel an pädagogischen Fachkräften erheblich verstärkt. Hinzu kommen steigende Anforderungen, die aus einer generellen Aufwertung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung innerhalb der letzten zwei Dekaden resultieren. Die Sozialgesetzgebung hat Kindertagesstätten an den allgemeinen Bildungsauftrag angebunden und seit 2004 wurden auf Länderebene umfassende Bildungspläne und -programme ausgearbeitet und implementiert (vgl. Kap. 4.3). Vor diesem Hintergrund ist der Kita-Bereich in besonderem Maße geeignet, die für die vorliegende Ausarbeitung zentralen Fragen hinsichtlich der Auswirkung von Professionalisierungstendenzen, Fachkräftengpässen und der Corona-Pandemie auf Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu beantworten und hieran anschließend die Dynamik von Auf- und Abwertungsprozessen in den Blick zu nehmen. Die nachfolgenden Befunde zu Entwicklungsdynamiken im Kita-Bereich gründen auf der qualitativen Auswertung von Interviews mit insgesamt 36 Branchenakteur\*innen (vgl. Kap. 5.4). In Leitfadenterviews wurden insgesamt fünf Schwerpunktthemen verhandelt, darunter die Veränderungen fachlicher Anforderungen (Kap. 8.1), die Auswirkungen der wachsenden Fachkräftengpässe auf Arbeitsanforderungen, Arbeitsbedingungen und das Ausbildungsniveau (Kap. 8.2), die Umsetzung des Guten-Kita-Gesetzes am Beispiel Thüringens (Kap. 8.3) sowie die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die aktuelle und zukünftige Entwicklung der Arbeits- und Betreuungsqualität (Kap. 8.4). Das Kapitel schließt mit der Frage, welche intersubjektiven Arbeitsansprüche und -orientierungen die pädagogisch Beschäftigten artikulieren und worauf diese gründen. Zudem wird erfragt, ob und inwieweit sich die Ansprüche und das berufliche Selbstverständnis aufgrund von Professionalisierungstendenzen, stetig wachsenden Fachkräftengpässen, aber auch angesichts der gesellschaftlichen Debatten zur Systemrelevanz im Kontext der Corona-Pandemie, verändern (Kap. 8.5).

### **8.1 Neue fachliche Anforderungen und Entwicklungstrends**

#### **8.1.1 Wachsende Ansprüche der Eltern**

Auf die einleitend gestellte Frage nach zentralen Entwicklungstrends und neuen fachlichen Anforderungen im Kita-Bereich verweisen rund zwei Drittel der Einrichtungsleitungen und Beschäftigten sowie knapp die Hälfte der Führungskräfte auf die wachsende Notwendigkeit, Elternarbeit zu leisten. Viele Befragte berichten, dass flexible Öffnungszeiten und eine stabile

Betreuungssituation für die meisten Eltern an erster Stelle stehen, aber zunehmend erweiterte Ansprüche an die Erziehung und Bildung der Kinder formuliert werden, oft begleitet von dem Wunsch, mehr Mitspracherechte zu haben und Einfluss auf die pädagogischen Konzepte auszuüben. Häufig sind die wachsenden Ansprüche mit der Erwartungshaltung verknüpft, dass Kita ein Ort der gezielten Schulvorbereitung sein soll, wobei der Schulerfolg wiederum als Schlüssel für eine erfolgreiche Teilhabe an Gesellschaft gilt. Aus dem Anspruch, dem eigenen Kind einen bestmöglichen Start zu ermöglichen resultieren Konflikte darüber, welche Bildungsangebote benötigt werden und welche pädagogischen Konzepte geeignet sind. Eine Leitungskraft berichtet beispielsweise über den verbreiteten Wunsch, dass Kitas eine Vergleichbarkeit über den Entwicklungsstand der Kinder herstellen, so wie es in vielen Schulen üblich ist.

*„An erster Stelle steht sicherlich die Kinder sollen sich wohlfühlen und die sind hier gut versorgt und die sollen lernen in der Einrichtung. Ich denke hier kann man für alle Eltern sprechen. Ich habe hier aber auch nach wie vor viele Eltern, die in einer Erwartungshaltung sind, dass Kinder alle Zusammen am Tisch sitzen und alle dasselbe machen und ein Ergebnis am Nachmittag vorzeigen können, so wie es Schule fordert. Also die Diskrepanz oder das Dilemma sind die Kinder genügend für die Schule vorbereitet, weil Schule es fordert, da haben wir wirklich noch viel zu tun.“ (L4, 38:23)*

Viele Erzieher\*innen nehmen wahr, dass Eltern die Entwicklungsfortschritte immer umfassender planen, beobachten und bewerten. Dass sie, wie eine Kita-Leitung es beschreibt, *„einfordern, dass jede Woche ein Ausstellungsstück ihrer Kinder draußen steht (...), das sie vergleichen können, was kann mein Kind, was kann ein anderes Kind (...) und das das meine Erzieher in Zwickmühlen bringt“.* (L1, 34:11) Die Pädagog\*innen berichten in diesem Zusammenhang über Druck, Ängste und über fehlende Handlungskompetenzen. Eine Fachreferentin führt die Sorgen und das fehlende Grundvertrauen der Eltern auch auf gesellschaftliche Entwicklungstrends zurück, so dass im Ergebnis der Druck aus den Familien in die Einrichtungen getragen werde.

*„Das Eltern immer stärker den Druck haben, dass ihr Kind etwas spezielles sein muss oder in bestimmten Bereichen gefördert sein muss oder gefordert sein muss und was Erzieher da so alles tun sollen, weil das aus Familien nicht abzusichern ist und solche Ängste und Sorgen bestehen, wenn mein Kind in die Schule kommt, ist es da genügend darauf vorbereitet, also dieses Grundvertrauen von Eltern in die Entwicklung ihres Kindes ist durch gesellschaftliche Prozesse auch ein Stück gestört und da ist Druck auf den Familien, den sie natürlich in die Einrichtungen verlagern. (FR4, 30:54)*

Dass die Referentin von „fördern“ und „fordern“ im Kontext von Kindererziehung und -betreuung spricht, zeigt beispielhaft, wie sozial- und arbeitsmarktpolitische Vorgaben internalisiert werden und bereits im Bereich der frühkindlichen Bildung ihre Wirkung entfalten. Dabei steht der Wunsch nach einer schulähnlichen Frühförderung im Kita-Bereich im Gegensatz zu der großen Mehrzahl an erziehungswissenschaftlichen Konzepten, die vor allem die Bedeutung des freien Spiels als essenzielles Lernmedium betonen. Auch in den

Bildungsplänen der Länder und den pädagogischen Leitbildern der Träger kommt dem freien Spiel als Lernmedium eine zentrale Bedeutung zu, so dass Beschäftigte vor der schwierigen Aufgabe stehen, gegenüber den Eltern Aufklärungs- und Vermittlungsarbeit zu leisten. Eine Leiterin berichtet beispielhaft, wie Eltern sich an eigenen Erziehungserfahrungen orientieren und Sätze äußern wie *„Strenge hat mir auch nicht geschadet.“* (L1, min. 36:12) oder *„Spielen kann das Kind auch zu Hause.“* (L1, 36:43).

Wie die Gespräche mit den Praxisakteuren klar zeigen, sind die Ansprüche der Eltern an das System Kita gestiegen, und zwar nicht nur bezogen auf die Schulvorbereitung, sondern auch was die Informationen zu Tagesabläufen und die Dokumentation von Entwicklungsfortschritten betrifft. Einige Gesprächspartner\*innen berichten zudem, dass Eltern häufiger Erziehungsaufgaben übertragen und *„die Vermittlung grundlegender Regeln und Werte“* (F8 21:12) einfordern. *„Es wird dem Erzieher oder Kinderpfleger immer mehr abgegeben an Verantwortung, die eigentlich bei den Eltern liegt“*, so eine pädagogische Fachkraft im Gespräch (M4 14:57), wobei sie als eine mögliche Ursache die Zunahme schwieriger Arbeits- und Lebenslagen benennt. Eine andere Erzieherin führt beispielhaft aus:

*„Viele Eltern übertragen einem komplette Erziehungsaufgaben. (...) Das fängt beim Geburtstagsgeschenk für die Oma an: ‚Mir fällt gerade ein, die Oma hat Geburtstag, bastelt mal noch was Schönes‘ oder solche Dinge. Oder: ‚Ja wir kriegen das zu Hause nicht hin, dass der ohne Schnuller läuft, macht doch mal‘* (M2, 5:10).

Das Kindertageseinrichtungen *„teilweise als verlängerte Familie gesehen“* werden (M3, 11:21), geht mit zusätzlichen Anforderungen und Belastungen für die Beschäftigten einher. Elternarbeit bedeutet in der Folge mehr Kommunikation, mehr Dokumentation und häufigere Entwicklungsgespräche. Eltern *„wollen mitgenommen werden, man muss anders transparent machen was und auch warum“* (M3, 14:34). Gelingt dies nicht, können persönliche Differenzen und Konflikte entstehen, die dann zum Teil über Elternbeiräte ausgetragen werden. *„Eltern nehmen ihre Mitbestimmungsrechte sehr intensiv war oder zunehmend intensiv war“*, so eine Führungskraft im Gespräch (F9, 6:02). Sie berichtet über Fälle, bei denen Druck auf Leitungskräfte ausgeübt wurde und Eltern sich über persönliche Kontakte an Kommunen und Ministerien gewendet haben (F9, 9:04). Auch andere Führungskräfte berichten über eine wachsende Einflussnahme:

*„Ob es jetzt Elternbeschwerden in der Kita sind oder aber eben direkt, dass man sich an das Jugendamt oder auch an das Ministerium sogar wendet oder mit dem Elternbeirat und dem Kitagesetz und Paragrafen kommt und sagt, was aus Sicht der Eltern wie zu sein hat, das ist durchaus etwas, was in den letzten Jahren stark angewachsen ist.“* (F7, 45:33)

Leitungskräfte verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Möglichkeiten digitaler Kommunikation, da Eltern sich zunehmend in WhatsApp Gruppen und anderen Messengerdiensten austauschen. Im Ergebnis werden neben konstruktiven Hinweisen und

Vorschlägen auch immer häufiger Anforderungen an die Mitarbeiter\*innen herangetragen, die den eigenen Konzepten widersprechen oder die aufgrund der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen nur schwer umsetzbar sind.

### 8.1.2 Migration und Integration

Einen besonders hohen Bedarf an Elternkommunikation und -arbeit haben Einrichtungen in sozial benachteiligten Stadtteilen oder Regionen. *„Die Elternarbeit ist natürlich in so einem sozialen Brennpunkt, wie wir es sind, eigentlich das A und O“*, äußert eine Beschäftigte (M1, 22:28) und verweist beispielhaft auf Fälle häuslicher Gewalt, bei denen sie in Beratungsgesprächen mit den Eltern und dem sozialen Dienst involviert ist. Bei der zitierten Person handelt es sich um eine erfahrene Fachkraft mit zahlreichen Zusatzqualifikationen, die seit mehr als 30 Jahren den Erzieher\*innenberuf ausübt und in verschiedenem Brennpunkt-Einrichtungen tätig war. In den drei Jahrzehnten ihrer Berufstätigkeit beobachtet sie eine Zunahme an prekären Arbeits- und Lebenslagen und einen negativen Entwicklungstrend, der insbesondere Kindertageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten vor immer größere Herausforderungen stellt:

*„Also ich meine, die gesellschaftlichen Veränderungen in den letzten 20 Jahren, glaube ich, ist enorm. Wenn ich denke, wie ich vor 30 Jahren angefangen habe. Der Beruf war schon immer anstrengend, aber es war eigentlich eine völlig andere auch noch Lebenssituation. Wir haben einfach viele Leute heute, die als Hartz-IV-Betroffene Und das sind jetzt nicht die Schlucker vom Markt, sondern das sind alleinerziehende Frauen oft, die sich mit ein, zwei, drei Minijobs herumschlagen. (...) Wenn die Sorgen in den Familien größer werden, die Leute befristet sind, in Schicht gearbeitet wird. Wenn die Ehen scheitern an bestimmten gesellschaftlichen Widersprüchen und Problemen. Ich bin ein absoluter Verfechter für ein Recht auf Flucht. (...) Aber es bringt natürlich enorme Herausforderungen mit sich. Und das hat sich enorm verändert in den letzten 20, 30 Jahren“.* (M1, 2:45)

Zwar befürwortet die befragte Mitarbeiterin offene Grenzen und eine liberale Einwanderungspolitik, nimmt aber zugleich Flucht und Migration als sehr große Herausforderung in ihrer täglichen Arbeit war. Während in den Bildungsplänen vor allem die Chancen betont werden, die mit kultureller Vielfalt einhergehen, gibt es in der Praxis zahlreiche Hürden zu nehmen, darunter die Überwindung von Sprachbarrieren, aber auch der Umgang mit traumatischen Fluchterfahrungen. Wie im Kinder- und Jugendmigrationsreport nachzulesen, steigt die Anzahl an Kindern mit Migrationshintergrund im Kita-Bereich seit vielen Jahren an und zwar insbesondere die Anzahl an Kindern mit eigenen Migrationserfahrungen (Gnuschke 2020, S. 95f). In den Gesprächen berichten mehrere Beschäftigte über ihre Erfahrungen mit der Flüchtlingskrise 2015/16 und den Herausforderungen im Umgang mit traumatisierten Kindern:

*„In einem anderen Kindergarten wo ich war, da fing es dann an, dass eben die Grenzen-, dass dann eben die Syrer kamen und die Grenzen aufmachten und wirklich hier her gelaufen sind und ich die ersten Kinder mit hatte, die dann auch wirklich am Boden gelegen waren und*

*geheult haben (...) Die haben die Sprache nicht verstanden und gar nichts, die waren wirklich in der Puppenecke, haben ihre Sachen in den Puppenwagen rein, haben das ganze nachgespielt eben.“ (M4, min. 7:55)*

Eine weitere Beschäftigte, die ebenfalls in einer Kita mit einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund arbeitet, verweist auf die Notwendigkeit von „*viel mehr eins zu eins Betreuung, weil man wie gesagt auch viel mit Gestik arbeiten muss*“ (M10, 32:01). Hinzu kommt, dass Sprachbarrieren nicht nur in der pädagogischen Arbeit mit den Kindern bestehen, auch die Kommunikation mit den Eltern und die angestrebte Etablierung einer Erziehungspartnerschaft ist erschwert. Die Beschäftigten fragen sich in diesem Zusammenhang beispielsweise: „*Werden Dinge nicht gemacht, weil sie nicht verstanden wurden oder ist es ein blankes Ignorieren?*“ (M10, min. 32:45). Sie berichten über neue Anforderungen und Konflikte, die aus kommunikativen Hürden, aber auch aus kulturellen Unterschieden resultieren.

### **8.1.3 Umsetzung von Bildungsplänen und neuen pädagogischen Konzepten**

Nicht nur mit Blick auf die steigende Zuwanderung und die Arbeit in sozialen Brennpunkten lässt sich argumentieren, dass die Bedeutung von Kindertageseinrichtungen weit über eine Aufsichts- und Betreuungsfunktion hinausgeht. „*Was Kita macht, das geht auf kein Papier*“, resümiert eine Fachreferentin und benennt neben der sozialpädagogischen Arbeit mit den Familien und der Bedeutung vieler Kitas als „*Familienzentren*“ auch den frühkindlichen Bildungsauftrag und die Umsetzung der Bildungspläne (F9, 20:58). Diese Pläne werden seit 2004 in jedem Bundesland als Orientierungsplan, Bildungsprogramm, Rahmenplan oder Bildungs- und Erziehungsplan seitens der zuständigen Ministerien veröffentlicht (vgl. Kap. 4.3). Gleichwohl sie einen empfehlenden Charakter haben, kommt ihnen eine gewisse Verbindlichkeit zu, da sie die praktische Umsetzung rechtlicher Vorgaben skizzieren. Im Rekurs auf aktuelle Erkenntnisse der Hirnforschung und der Lern- und Entwicklungspsychologie wird jeweils auf mehreren Hundert Seiten geschildert, wie die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kitas und Einrichtungen der Tagespflege gestaltet werden sollte. Betont werden ein kindorientierter Zugang, der die Interessen und Bedürfnisse der Kinder in den Fokus stellt sowie ein ganzheitlicher Bildungsbegriff, der auf die emotionale, kognitive und soziale Entwicklung des Kindes zielt. Zudem wird für eine Kompetenz- statt Defizitorientierte Herangehensweise argumentiert. Diese Prämissen und Perspektivwechsel haben entscheidend dazu beigetragen, dass in der pädagogischen Praxis immer häufiger sogenannte offene und teiloffene Konzepte erprobt werden. Im Konzept der offenen Arbeit werden die Kinder nicht in festen Gruppen betreut und angeleitet, sondern lernen für sich selbst Räume und Aktivitäten auszuwählen, die sie interessieren. Tagesstrukturen werden

aufgeweicht, Essens- und Schlafenszeiten flexibler organisiert und an die individuellen Bedürfnisse und Entwicklungsfortschritte der Kinder angepasst.

Die Umsetzung der Bildungspläne und der (teil-)offenen Konzepte wird von vielen Befragten als voraussetzungsvoll beschrieben. Ein Teil der befragten Führungskräfte und Mitarbeiter\*innen gibt an, dass die formulierten Anforderungen sowohl hinsichtlich des Umfangs – *„Wer liest das alles?“* (L6, 28:27) – als auch der Komplexität – *„Für eine normale Erzieherin ohne Hochschulbildung ist das schwierig auf die Praxis runterzubrechen“* (M3, 34:51) – schwer vermittelbar sind. Man habe *„keine Orientierung“* und fühle sich *„alleingelassen“* so eine Leitungskraft, die kritisiert, dass die Umsetzung der Bildungspläne weder angeleitet noch kontrolliert werde (L5, 22:06). Besonders häufig wird auf die Diskrepanz zwischen den fachlichen Anforderungen auf der einen Seite und der Ausstattung und den Personalschlüsseln auf der anderen Seite verwiesen. Beispielhaft hierzu die Aussagen einer Mitarbeiterin, die zwar die Inhalte des Bildungsplans lobt, aber mit Blick auf die *„grottenschlechten“* Rahmenbedingungen in Wut gerät:

*„Das ist so ein Widerspruch und das hat so die Tendenz, auf Papier, wir haben einen tollen Bildungsplan (...) der ist ein ganzer Ordner mit 400 Seiten, ich weiß es gar nicht. (...) Aber da habe ich gedacht, die stellen solche Ansprüche und dann haben die solch grottenschlechte Bedingungen? Wie soll denn das funktionieren? (...) Da kriege ich echt einen dicken Hals, wenn ich mir vorstelle, das soll mir mal einer erklären, wie man das bei einem Personalschlüssel von 1:16 auch nur annähernd irgendwie verwirklichen kann.“* (M1, 41:10)

Viele Führungskräfte teilen diesen Ärger und berichten, dass die neuen fachlichen Anforderungen in der Praxis nicht oder nur mit hohem Engagement umsetzbar sind. Neben den unzureichenden Personalschlüsseln werden die fehlenden Qualifizierungsmöglichkeiten kritisiert. Eine Leitungskraft berichtet, dass es in ihrer Einrichtung drei Schließ- bzw. Weiterbildungstage im Jahr gibt, die gegen den Widerstand des Trägers und vieler Eltern schwer erkämpft werden mussten. Diese drei Tage reichen aus ihrer Sicht auch deshalb nicht, weil Qualifizierungsaktivitäten im laufenden Betrieb kaum möglich sind: *„Einmal im Monat Dienstberatung, da kann ich dieses konzeptionelle Denken und auch eine Veränderung in der Haltung nicht verändern, das ist unheimlich schwer“* (L1, 40:02). Insbesondere die Persönlichkeitsbildung der Kinder zu fördern, sie ernst zu nehmen, zu beteiligen und Konflikte gemeinsam zu lösen, falle den Mitarbeiter\*innen schwer (L1, 48:51). Auch andere Führungskräfte berichten über Bedenken von Mitarbeiter\*innen, *„die zum Teil sehr lange mit anderen Konzepten gearbeitet haben“* (L4, 62:43). Dieses alte Bildungsverständnis ist *„weit weit weg vom Bildungsplan“* so eine Leitungskraft aus den neuen Bundesländern, die in dem Zusammenhang auf eine pädagogische Grundhaltung verweist, *„die tief in der DDR-Sozialisation verwurzelt ist“* (L5, 24:04). Hieran anknüpfend berichten Leitungskräfte von Generationskonflikten und das ältere Kolleg\*innen das Gefühl haben, dass ihnen ihre langjährige berufliche Erfahrung abgesprochen wird. Zugleich äußern mehrere Befragte, dass

es auch vielen Nachwuchsfachkräften an den notwendigen Kompetenzen fehlt, da die Ausbildungsinhalte und -methoden an den Fachschulen in der Regel veraltet und nicht an die Anforderungen der Bildungspläne angepasst sind.

## **8.2 Fachkräfteengpässe: Auswirkung auf Arbeitsanforderungen und Arbeitsqualität**

### **8.2.1 Rekrutierungsbedingungen und Fluktuation**

Die große Mehrzahl der befragten Führungs- und Leitungskräfte berichtet, dass sich die Rekrutierungsbedingungen innerhalb der letzten Jahre signifikant verschlechtert haben. Lediglich in Gesprächen mit Beschäftigten, deren Träger nach TVÖD zahlen, wurden Fachkräfteengpässe nicht als relevante Herausforderungen benannt. Zumeist berichten die Führungskräfte, dass sie zwar *„die meisten Fachkraftstellen noch gedeckt (bekommen), aber mit anderen Qualitäten“* (F1, 2:18) und *„nicht mehr nach Wunschvorstellung“* (L4, 11:14). *„Rein rechnerisch geht es sich noch aus“*, allerdings sinke das Niveau der BewerberInnen bei zugleich steigenden fachlichen Anforderungen (M2, 13:15). Eine Kita-Leitungskraft schildert, dass sie in der Vergangenheit viele Bewerbungen über das Arbeitsamt bekommen habe, aber *„heute haben die niemanden mehr und die Zwei die da sind, haben kein Interesse“* (B3, 3:23). Eine andere Leitungskraft berichtet, dass es auf die letzten zwei Stellenausschreibungen jeweils nur eine Bewerberin gab, und die habe man *„dann auch nehmen müssen“* (L4, 12:02). Während man in der Vergangenheit aus einer Vielzahl an Interessent\*innen auswählen konnte, ist man heute *„teilweise froh, wenn man eine gute Bewerbung hat“* (F2, 8:22) oder *„muss entscheiden, nehme ich den Bewerber entgegen meiner Überzeugung“* (L5, 21:37). Eine Führungskraft erzählt beispielhaft die Geschichte einer Einrichtung in einer ländlichen Region, die auf eine unbefristete Stelle nur zwei Bewerbungen bekommen hat, darunter eine auf einer Postkarte (F5, 19:34). In der Folge gibt es Einrichtungen und Regionen, in denen *„bleiben Stellen auch mal Monate unbesetzt“* (F3, 7:57) oder aber *„Neueröffnungen scheitern am Personal“* (FR11, 22:31). Einige Führungskräfte berichten, dass Einrichtungen in ländlichen Regionen tendenziell größere Rekrutierungsprobleme haben, andere, dass die Situation in ostdeutschen Grenzregionen aufgrund der Lohnunterschiede gegenüber den alten Bundesländern schwierig ist. *„Wenn ich zehn Kilometer in die andere Richtung fahre und dann teilweise 500, 600 Euro mehr verdienen kann, dann machen das viele eben auch“* äußert beispielsweise die Führungskraft eines Verbandes mit mehr als 200 Kita-Einrichtungen im Gespräch (F7, 6:37). Eine gute Teamkultur und besondere fachliche Konzepte können als attrahierender Faktor wirken, allerdings die Einkommensunterschiede zwischen Trägern und Regionen nur bis zu einem gewissen Punkt ausgleichen, wie der Regionalleiter eines freien Trägers in Süddeutschland beispielhaft ausführt:

*„Zum Beispiel meine Kita in [Stadtname], die tiergestützt arbeitet, ich weiß nicht, wann ich das letzte Mal dort eine Stellenanzeige aufgeben habe. Auch wenn wir Fluktuation haben, wir haben Initiativbewerbungen dort. Und zwar richtig gute. (...) Und wo wir auch sehr stark dran arbeiten, dass wir hier zumindest in der Region in den Kitas, in den Bereichen, eine gute Kultur, eine gute Atmosphäre aufbauen. Und das gleicht dann mal 150 bis 300 Euro aus. Mehr nicht. In den Bereichen, wo wir einen Abstand haben von 400, 500 Euro, kann ich noch so nett sein, das gleicht sich nicht aus.“ (FR10, 24:13)*

Ein Teil der Befragten berichtet, dass die Einkommensunterschiede in Verbindung mit den wachsenden Personalengpässen die Fluktuation deutlich erhöht und ein regelrechtes „*Kita-Hopping oder ein Arbeitsplatz-Hopping ausgelöst haben*“ (FR11, 43:32). Auch andere Führungskräfte berichten über „*Trägerhopping*“ (F4, 05:06) und dass sich „*stets und ständig Personal bewegt*“ (L1, 08:31) mit dem Resultat, dass „*Teams auch nicht mehr so gut funktionieren*“ (F3, 22:54). Eine Leitungskraft erzählt, dass die Fluktuation zwar aktuell gering sei, sie aber in den Jahren zuvor aufgrund ständiger Personalwechsel fast aufgegeben habe (L3, 09:12). Ein Referent eines großen Wohlfahrtsverbandes berichtet über einen Träger mit etwa vierzig Einrichtungen, der innerhalb eines Jahres 120 Fachkraftstellen neu zu besetzen hatte (F8, 13:55). Entsprechend ist der Aufwand für Personalrekrutierung deutlich angewachsen: „*Akquise findet zum Teil nur durch Abwerben bei anderen Trägern*“ statt, so eine Führungskraft im Gespräch (F5, 07:14). Viele Gesprächspartner\*innen sind der Ansicht, dass Erzieher\*innen sich aktuell ihre Arbeitsstelle mehr oder weniger aussuchen können, so auch die Personalleitung einer großen Organisationseinheit eines freien Trägers:

*„Wenn man um die nächste Ecke geht, dann kriegt man einen neuen Job als Erzieherin. Da braucht man nur irgendwo klingeln und sagt ‚ich brauch einen Job‘ und dann kriegt man den und auch zu guten Konditionen, das ist nun mal einfach so.“ (FR13, 15:52)*

Verschärft wird die Situation durch die wachsende Konkurrenz mit anderen typischen Arbeitsfeldern von ErzieherInnen, darunter Schulhorte, Jugendarbeit und die Hilfen zur Erziehung, bei denen ebenfalls akuter Personalmangel herrscht. In der Folge sind Stellenausschreibungen immer seltener befristet: „*Unter Unbefristet geht gar nicht mehr*“, so eine Leitungskraft über die schwierige Rekrutierungssituation in ihrer Region (L4, 04:33). Eine Führungskraft berichtet, dass der eigene Träger schon seit langer Zeit Zulagen im Kita-Bereich zahlt, „*auch weil die Leute sonst gar nicht angefangen hätten beim [Name des Trägers] zu arbeiten. Also wir sind schon von den realen Gehältern sowieso viel näher am TVÖD als das der Haustarif jetzt abbildet*“ (FR10, 41:12). Mehrere Fachreferent\*innen schildern, dass die veränderte Arbeitsmarktsituation dazu geführt habe, dass insbesondere Berufseinsteiger\*innen die Arbeitsstelle häufiger wechseln und seltener bereit sind, schwierige Situationen durchzustehen:

*„Wenn man als Berufseinsteiger kommt und am Anfang auf Widerstände oder Schwierigkeiten stößt, dann war es früher so, dass man alles versucht hat, um sich diese Stelle zu erhalten. Heute hat man als junger Mensch die Wahl (...) und diese Alternativen gibt es.“ (F1, 21:45)*

Mindestens ebenso häufig betonen die Führungskräfte allerdings, dass die Identifikation der pädagogischen Fachkräfte mit ihrer Einrichtung und ihren Kolleg\*innen hoch ist und Einkommensunterschiede bis zu einer gewissen Höhe in Kauf genommen werden. Für viele Beschäftigte ist die Höhe der Entlohnung nur ein Faktor unter vielen, wie ein Blick auf die intersubjektiven Arbeitsansprüche und -orientierungen verdeutlicht (vgl. Kap. 8.5). Häufig artikulieren die Pädagog\*innen ein ausgeprägtes Berufsethos, dass neben der Situation der Klient\*innen auch die Kollegialität im Team hoch gewichtet. In ländlichen Regionen fällt die Fluktuation auch deshalb geringer aus, weil viele Beschäftigte regional verwurzelt sind und zugleich die Auswahl an Stellenangeboten kleiner ist. Hinzu kommt, dass bei einem Trägerwechsel zum Teil die erreichten Erfahrungsstufen nicht angerechnet werden, was einen Wechsel entsprechend weniger attraktiv macht.

### **8.2.2 Ausbildungsniveau und fachliche Eignung**

Wie einleitend geschildert, können unbefristete Stellen zwar in der Regel noch besetzt werden, allerdings ist der Rekrutierungsaufwand erheblich gestiegen und es müssen immer häufiger Abstriche bei der Qualität der Bewerber\*innen gemacht werden. Die große Mehrzahl der Befragten beklagt, dass das Ausbildungsniveau der Fachschüler\*innen schlechter geworden sei, während die fachlichen Anforderungen zugenommen haben. Zum Teil wird deutliche Kritik geübt: So habe sich *„die Qualität (...) wesentlich verschlechtert“* (L7, 38:22), das Niveau sei *„zum Teil sehr sehr schlecht“* und ein Teil der Fachschulabsolvent\*innen *„weder intellektuell noch emotional in der Lage den Beruf auszuüben“* (F5, 29:03). Eine Kita-Leitungskraft berichtet über eine Fachschule vor Ort, bei der sie 80 Prozent der AbsolventInnen nicht würde nehmen wollen (L5, 21:08). Vor diesem Hintergrund schildert die Teamleiterin eines kommunalen Trägers man *„sei sehr froh darüber“* befristete Anstellungen zu haben und es komme immer wieder vor, dass man sich nach der Probezeit von MitarbeiterInnen trennen müsse (F8, 16:43). Viele Kita-Leitungskräfte und Erzieherinnen verweisen zudem auf schlechte Erfahrungen mit Praktikant\*innen. Nicht selten werde ein Praktikum in einer Kindertagesstätte als „Notnagel“ betrachtet, so eine Fachreferentin, *„nach dem Motto, wenn du nichts anderes findest, in Kitas suchen sie immer Praktikanten“* (F4, 30:51). Neben der Bedeutung von fachlichen Kenntnissen wird immer wieder auch die persönliche Motivation als wichtige Voraussetzung benannt. *„Es ist ja nicht ein Beruf wie jeder andere“*, so eine Bereichsleitung, *„sondern eine Berufung in dem Sinne, dass man wirklich auch eine persönliche Eignung braucht“* (F5, 47:02). Viele Befragte wünschen sich vor diesem Hintergrund einen höheren Praxisanteil bzw. eine bessere Verzahnung von Theorie und Praxis und kritisieren, dass sich Lehrinhalte und -methoden an Fachschulen nur unzureichend weiterentwickelt haben.

*„Du brauchst vorher eine Praxisphase und musst gucken, ist das überhaupt etwas für dich. Das Problem ist einfach, das ist ein anstrengender Job. Das ist wirklich körperlich und geistig harte Arbeit und das unterschätzen ganz viele.“ (F4, 31:12)*

Große Kritik gibt es auch an der „Angebotskultur“ vieler Ausbildungsstätten, worunter die Anforderung verstanden wird, für eine kleine Gruppe an Kindern Angebote zu planen, zu erarbeiten, durchzuführen und zu dokumentieren. Dieses Vorgehen habe wenig mit der Praxis zu tun und stehe im Gegensatz zu den eigenen partizipativen, auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittenen, Konzepten, wie sie auch in den Bildungsplänen als Zielvorgabe benannt werden. Es wird über praxisferne Prüfungssituationen berichtet, bei denen Fachschüler\*innen Kindern *„minutiös vorschreiben was gemacht wird“* (F4, 35:55). Eine Referentin kritisiert, dass übergreifende Gruppenarbeit keine Rolle in der Ausbildung spielt, obwohl dies *„in Praxis schon seit 10 Jahren Standard ist“* (F3, 29:21). Ein weiterer Kritikpunkt betrifft Defizite in der Kommunikation mit Eltern bzw. generell das Thema Elternarbeit, dessen Bedeutung enorm zugenommen hat (vgl. Kap. 8.1.1). Besonders schwer wiegt dies bei Kitas in sozialen Brennpunkten, wie eine Erzieherin schildert:

*„Elternarbeit kann sehr kompliziert werden. Gerade im Brennpunkt. (...) Die jungen Leute kommen heute in schwierigeren Zeiten als wir. Also von der gesellschaftlichen Prägung, den Problemen und Auseinandersetzungen. Das heißt, die kommen aus der Ausbildung und haben damit eigentlich nichts zu tun. Das ist kein Thema und die kommen jetzt in so eine Einrichtung wie unsere. Und kriegen voll das ... (Interviewer: Ins kalte Wasser geworfen?) Aber wirklich voll. Kriegen alles ab.“ (M1, 26:23)*

Als eine zentrale Ursache des sinkenden Ausbildungsniveaus wird darauf verwiesen, dass die Fachschulen im Zuge rückläufiger Bewerber\*innenzahlen die Eintrittsbarrieren gesenkt haben. Die *„Schulen nehmen Leute, die nicht geeignet sind, aber keiner sagt ihnen“*, kritisiert beispielsweise eine Mitarbeiterin im Bereich der koordinierenden Fachberatung (F5, 41:20). Einige Referent\*innen berichten über trägerinterne Ranglisten und das bestimmte Fachschulen, darunter vor allem Privatschulen, bei der Rekrutierung gemieden werden. Teil des Problems ist, dass auch die Fachschulen unter Fachkräfteengpässen leiden. Die stellvertretende Abteilungsleiterin der Abteilung Soziales an einer großen Berufsschule berichtet im Gespräch, dass in den nächsten fünf Jahren 20 der aktuell 35 Lehrkräfte ausscheiden und *„es kommt wenig nach, was passt“* (S1, 18:38). Auch aufgrund einer hohen Arbeitsbelastung und einer vergleichsweise geringen Entlohnung falle die (Neu-)Besetzung von Berufsschullehrerstellen schwer.

Eine weitere Absenkung der Zugangsniveaus löst aus Sicht der Gesprächspartner\*innen nicht das Fachkräfteproblem, sondern verschärft bestehende Problemlagen und ist unvereinbar mit dem Bildungsanspruch, der an Kitas herangetragen bzw. von den Branchenakteuren auch selbst vorangetrieben wird. Alternativen zur mehrjährigen Fachschulausbildung werden kontrovers diskutiert, insbesondere mit Blick auf die Integration von Quereinsteiger\*innen. Die

befragten Führungskräfte aus Thüringen befürworten das im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes aufgelegte Modellprogramm PiA zur praxisintegrierten Ausbildung<sup>145</sup>. Nicht nur das auf diese Weise dringend benötigte Fachkräfte ausgebildet werden, auch deren Lebenserfahrung und besondere Eignung wird in vielen Gesprächen hervorgehoben. Quereinsteiger\*innen, so eine Fachreferentin, seien häufig „*Menschen mit größerer Klarheit*“ und „*interessanten Lebenswegen*“, die „*wissen was sie wollen und wissen was auf sie zukommt*“ (F5, 29:02). Man begrüße es, Personal in höherem Maße selbst auszubilden und schätze zudem Menschen mit bunten Erwerbsbiografien, so eine andere Referentin im Gespräch (F1, 48:42). Gesprächspartner\*innen aus anderen Bundesländern verweisen auf die wachsenden pädagogischen Anforderungen und warnen vor einer Verkürzung der Ausbildungszeit und einer Aufweichung der Fachkraftquoten. Mit Rekurs auf die 2012 geführten Debatten zur Umschulung der sogenannten „Schlecker-Frauen“ zu Pflegekräften und Erzieherinnen<sup>146</sup>, mahnt eine Fachkraft im Gespräch die Notwendigkeit an, dass der Quereinstieg bewusst gewählt wird und nicht im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfolgt:

*„Ich spreche das nicht ab, wenn es eine Schlecker-Frau ist, die wirklich einen Bezug zu Kindern hat und die einfach auch eine Umschulung macht .... und sie sagt, mir gefällt es, mir macht es total Spaß, dann kann es ja auch für uns gut sein. Aber wenn es jetzt jemand ist der überhaupt kein Bezug dazu hat und die einfach nur sagt, da, dass ihr halt eine Arbeit habt, dann finde ich es eigentlich unmöglich und ein Schlag für jeden der das gelernt hat ins Gesicht.“* (M5, 29:33)

Umgekehrt bewertet die Erzieherin den zunehmenden Anteil an Akademiker\*innen nur dann positiv, wenn diese hinreichend für das spezielle Arbeitsfeld Kita ausgebildet sind. Sozialpädagog\*innen haben zwar ein breit gefächertes Wissen, „*aber speziell für den Kindergarten sind sie nicht ausgebildet. Und ich merke das einfach, weil (...) sie wissen das Theoretische, überhaupt kein Problem, aber mit der Praxis können sie jetzt nicht einfach umgehen*“ (M5, 30:12).

### **8.2.3 Hohe Ausfallquoten und Arbeitsintensivierung**

Der Mangel an Erzieher\*innen führt also dazu, dass offene Stellen zum Teil über längere Zeit nicht besetzt werden können, es häufiger zu Personalwechseln kommt und die fachliche Eignung der Nachwuchsfachkräfte von den Führungskräften zunehmend in Frage gestellt wird.

---

<sup>145</sup> Das in Thüringen von 2019-2023 finanzierte Modellprojekt bietet mit einer verkürzten Ausbildungszeit und einem Ausbildungsgehalt insbesondere für Quereinsteiger\*innen alternative Zugänge in den Erzieher\*innenberuf. PiA wurde 2012 erstmalig in Baden-Württemberg etabliert und zeichnet sich dadurch aus, die Praxiszeit einschließlich des Berufspraktikums in die drei Ausbildungsjahre zu integrieren.

<sup>146</sup> Mit der Insolvenz des Drogeriekonzerns Schlecker im Jahr 2012 verloren mehr als 11.000 überwiegend weibliche Beschäftigte ihre Arbeit, was die Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen dazu veranlasste, den Verkäufer\*innen die Umschulung zur Altenpfleger\*in und Erzieher\*in nahezu legen.

Als größte personalpolitische Herausforderung werden allerdings die hohen krankheitsbedingten Ausfälle und die schwangerschaftsbedingten Beschäftigungsverbote benannt, die aufgrund der Fachkräfteengpässe kaum noch durch Vertretungsregelungen kompensiert werden können. Ausnahmslos alle Gesprächspartner\*innen benennen Ausfallzeiten, die deutlich über den Quoten liegen, die bei der Berechnung der Mindestpersonalschlüssel verwendet werden. In einigen Einrichtungen sind die Ausfallzeiten „*unglaublich hoch*“ (M2, 19:11) und haben „*Dimensionen erreicht, die nicht mehr aufgefangen werden können*“ (F1, 27:44). Man sei „*froh über jeden Tag wo das ganze Personal da ist*“, so die Bereichsleiterin eines freien Trägers (F6, 07:39). Im letzten Jahr habe es genau 15 Tage gegeben, wo alle Kolleg\*innen anwesend waren, erinnert sich eine Kita-Leitung im Gespräch (L3, 17:22). Eine andere Leitungskraft berichtet, dass zum Teil „*30 bis 40 Prozent der Mitarbeiterinnen fehlen*“ (L4, 16:13) und eine Referentin verweist auf Ausfallquoten von „*teilweise 50 Prozent und höher*“ (F5, 32:57). Eine Erzieherin in einer kommunalen Kindertageseinrichtung beklagt, dass sie in einer Brennpunkt-Kita „*mit 30 Prozent weniger Personal als Dauererscheinung*“ arbeite, was vor dem Hintergrund einer „*wirklich extreme Zunahme (...) an Anträgen für Förderkräfte, für Förderkinder, für Frühförderung, für Inobhutnahme (...) zu einer völligen Überbeanspruchung*“ führe (M1, 23:51). Auch ein Gewerkschaftsvertreter der ver.di Bundesverwaltung berichtet über eine Zunahme an physischen und psychischen Langzeiterkrankungen bei Erzieher\*innen und kritisiert, dass diese nicht als Berufskrankheit anerkannt werden:

*"Aber insgesamt klagen alle über massive Überlastung. Wir haben keine einzige anerkannte Berufskrankheit bei Erzieherinnen, bei uns vergleichen wir immer die Bergarbeiter, es gibt in Deutschland keine Bergarbeiter mehr, aber es gibt ungefähr zwanzig anerkannte Berufskrankheiten für Bergarbeiter über Staublunge und so. Es gibt keine einzige anerkannte Berufskrankheit für Erzieherinnen, wir sind da mit der Berufsgenossenschaft und der DGUV auch dran, also wir haben Gehörschäden, wir haben Rückenschäden, psychische Belastungsstörungen, wir haben viele Felder."* (IV1, 34:11)

Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern trägt ein Fehlen der mittleren Alterskohorten zur Verschärfung der Problemlage bei. Aufgrund der Entlassungswellen in den Nachwendejahren, von denen vor allem jüngere Pädagog\*innen betroffen waren, weisen in den neuen Ländern viele Einrichtungen polarisierte Altersstrukturen auf. Das Fehlen der Mittelalten ist insofern problematisch, als dass sie seltener aufgrund von Langzeiterkrankungen oder Schwangerschaften ausfallen. Auch wenn ältere Kolleg\*innen seltener Kurzzeiterkrankt sind und erst „*nicht mehr kommen, wenn der Arm ab ist*“, wie eine Erzieherin plakativ formuliert (M2, 28:38), so gibt es doch im Alter insgesamt „*immer längere Ausfallzeiten*“ (F3, 24:07). „*Irgendwann ist die Belastungsgrenze erreicht*“, schildert eine Fachreferentin und „*Langzeiterkrankungen, Rückenleiden, Bandscheiben, psychische Erkrankungen nehmen zu*“ (F7, 31:49). Die jüngeren Kolleg\*innen wiederum „*sind gerade in den ersten Jahren häufig krank*“, es dauere „*zwei bis drei Jahre, bis sich das Immunsystem abgehärtet hat*“ (F6, 28:42). Hinzu kommen Schwangerschaften, bei denen die Ausfallzeiten

häufig nicht nur Mutterschutz und Elternzeit, sondern auch fünf Monate Beschäftigungsverbot umfassen. Später fehlen jüngere Erzieher\*innen dann häufiger aufgrund der Erkrankung der eigenen Kinder oder der Beanspruchung von Mutter-Kind-Kuren. In mehreren Gesprächen wird zudem darauf verwiesen, dass die Nachwuchsgeneration eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben anstrebt und Selbstsorge höher gewichtet wird (vgl. Kap. 8.5.4).

Aus den hohen Ausfallzeiten resultieren hohe Flexibilitätsanforderungen und Fachkraft-Kind-Relationen, die gerade im Bereich der über 2-Jährigen immer wieder unterhalb der gesetzlichen Vorgaben liegen. Die Einrichtungen versuchen die Ausfälle durch Überstunden, durch die Mitarbeit des Leitungspersonals und durch Einbindung von Ehrenamtler\*innen oder bereits verrenteten Mitarbeiter\*innen auf 450 Euro Basis zu kompensieren. Eine Kita-Leitung erzählt, dass eine Hauswirtschaftlerin regelmäßig die Erzieher\*innen unterstützt und beispielsweise beim Anziehen der Kinder hilft (L1, 37:11). Viele Gesprächspartner\*innen berichten zudem, dass in den Phasen hoher Krankheitsausfälle die mittelbare Arbeit am Kind leidet, also Vor- und Nachbereitungszeiten, konzeptionelle Arbeit, Teamsitzungen, Weiterbildungsaktivitäten und Elterngespräche wegfallen. Eine Leitungskraft erzählt, dass sie aktuell jede Gelegenheit für Entschleunigung nutzt und zahlreiche Termine wie Sportveranstaltungen, das Eltern-Kind-Café und sogar die Weihnachtsfeier abgesagt hat (L2, 51:01). Ein Teil der Einrichtung hat auch Öffnungszeiten vorübergehend gekürzt, allerdings wird dieses Mittel zumeist nur in absoluten Notfällen genutzt, auch weil der Widerstand eines Teils der Eltern schon bei einer Reduzierung um 30 oder 60 Minuten groß ist. *„Es ist schwer, weil man sich da auch ganz schnell in einem Kreuzfeuer befindet“*, beschreibt eine Referentin die Situation:

*„Als Träger und auch als Einrichtung steht man da unter einem hohen gesellschaftlichen Druck, auf der einen Seite die Mindestpersonalschlüssel zu erhalten und auf der anderen Seite die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten“* (F4, 31:09).

Während größere Organisationen Personal austauschen und Springer einrichten können, sind die Ausfallzeiten für kleinere Träger und Einrichtungen besonders schwer kompensierbar. Sehr viele Referent\*innen und Beschäftigte bezeichnen die Situation als *„Spirale“* oder *„Kreislauf“*. Beispielhaft berichtet eine Erzieherin:

*„Man schleppt sich bis gar nichts mehr geht. (...) Und das führt dazu, dass wenn wir selber krank werden, wir unsere Krankheiten wegdrängen. Ich habe es jetzt selber gemacht drei Wochen lang, dann hat es mich zwei Wochen lang richtig reingehauen. Wir geben uns die Türklinke in die Hand. Man versucht es halt immer irgendwie noch abzudecken, bis der Nächste wiederkommt, damit man sagen kann: ‚Jetzt kann ich endlich mal meine Scheißerkältung auskurieren‘“* (M3, 18:17).

Ab und zu bringen Krankheitswellen bei den Kindern die erwünschte Entlastung, allerdings kompensieren diese bei weitem nicht das Problem. Bei der zuletzt zitierten Erzieherin löst diese Argumentation entsprechend Frust und Ärger aus: *„Wir gehen auf dem Zahnfleisch und*

*dann wird uns noch gesagt: „Ja bei euch sind ja jetzt in der Kita gerade so und so viele Kinder krank und nicht da. Also was beschwert ihr euch eigentlich?“ (M3, 19:30).*

### **8.3 Die Umsetzung des Guten-Kita Gesetzes am Beispiel Thüringens**

Im Rahmen des Guten-Kita Gesetzes hat der Bund Milliarden zur Verbesserung der Fachkräftesituation und der Arbeitsqualität in Kindertagesstätten zur Verfügung gestellt (vgl. Kap. 4.3). Nachfolgend wird am Beispiel Thüringens untersucht, in welche Maßnahmen die Gelder geflossen sind und wie Praxisakteure deren Auswirkung auf die Entwicklung der Arbeits- und Betreuungsqualität bewerten. Insgesamt hat die Thüringer Regierung rund 142 Millionen Euro investiert und zwar in vier der zehn möglichen Handlungsfelder, die der Gesetzgeber definiert hat. Als Ziele wurden die Verbesserung der Fachkraft-Kind Schlüssel, die Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte, die Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen sowie eine Entlastung der Eltern festgelegt. Konkret hat man sich auf Maßnahmen zur Verbesserung der Betreuungsqualität, der Förderung von multiprofessionellen Teams und der Finanzierung eines zweistufigen Modellprojektes zur Gewinnung qualifizierter Fachkräfte durch eine praxisintegrierte Ausbildung (PIA) verständigt. Der größte Anteil des Budgets – etwa die Hälfte der Gelder – ist allerdings in den Ausbau der Beitragsfreiheit von 12 auf 24 Monate geflossen. In einem ähnlichen Umfang haben auch die anderen Bundesländer die Entlastung der Eltern priorisiert, wobei in Mecklenburg-Vorpommern sogar 100 Prozent, im Saarland 78 Prozent und in Bayern 61 Prozent der Mittel investiert wurden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2021a). Wie im ersten Evaluationsbericht der Bundesregierung nachzulesen, werden im Hinblick auf die Beitragssenkungen zumeist Ziele benannt, „die mit der Prävention von Armut, dem Abbau von Bildungsbenachteiligung und der Stärkung von Chancengleichheit zusammenhängen“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2021, S. 14). Auch in Thüringen erfolgt der politische Anspruch einer kostengünstigen und auf lange Sicht beitragsfreien Kindertagesbetreuung unter der Maßgabe, „ein annähernd gleiches Bildungs- und Kompetenzniveau zu erreichen.“<sup>147</sup> Aufgrund der grundsätzlichen Bestrebung der rot-rot-grünen Landesregierung Bildungs- und Betreuungsangebote generell kostenlos zu gewährleisten und vorangetrieben von Forderungen aus Elternverbänden kommt die Gebührenentlastung - wie in der Mehrzahl der Bundesländer – hierbei allen Eltern zugute.

Die Priorisierung einer generellen Beitragsfreiheit erzeugt bei den befragten Referent\*innen, Leitungskräften und Mitarbeiter\*innen viel Kritik. Einerseits betonen fast alle der insgesamt 18 Gesprächspartner\*innen den Wert kostenfreier Bildung, wobei als Referenz zumeist auf die

---

<sup>147</sup> Das Zitat ist einem Informationsschreiben des Thüringer Landtages entnommen, abrufbar unter: <https://forumlandtag.thueringen.de/dokument/thueringer-gesetz-ueber-die-neuregelung-der-kindertagesbetreuung>

kostenfreie Schulbildung verwiesen wird. Der häufige Vergleich mit Schulen unterstreicht den benannten Befund, dass Kindertageseinrichtungen nicht nur auf dem Papier bzw. in den Bildungsplänen, sondern auch im Verständnis vieler Praxisakteure (erste) institutionelle Bildungsorte sind. Andererseits wird seitens der Interviewpartner\*innen argumentiert, dass die Priorisierung der finanziellen Entlastung der Eltern kaum dazu beiträgt, das Kernziel des Guten-Kita Gesetzes zu erreichen, das in einer Verbesserung der Betreuungs- und Arbeitsqualität liegt. Beispielsweise skizziert eine Fachreferentin ein Szenario, bei dem es in Thüringen zwar kostenfreie Plätze gibt, diese aber aufgrund der fehlenden Personalkapazitäten nur unzureichend besetzt werden können:

*„Das heißt also, die Plätze sind dann zwar kostenfrei für die Eltern, aber die stehen nicht zur Verfügung. Und dann-, spätestens dann, hoffe ich, dass es einfach mal ernsthaft hinterfragt wird, wo da der Sinn ist an der Stelle. Ich bin überhaupt auch nicht gegen die Beitragsfreiheit im Sinne, dass ich sage, 'Schule ist auch kostenfrei und wenn Kita eine Bildungs- eine Bildungsinstitution ist, dann sollte sie das auch sein'. Aber wenn uns dieses Geld auf der anderen Seite eben verloren geht für die Aufstockung von Personal, dann bin ich dagegen.“ (F1, 51:34)*

Zwar wird von verschiedenen Personen betont, dass man beide Ziele nicht gegeneinander ausspielen solle und dass die Freude der Eltern nachvollziehbar sei: *„Das ist ein schöner Bonus für die Eltern, ich gönne Ihnen das“*, äußert zum Beispiel eine Kita-Leiterin (L4, 62:09) und verweist zudem auf Einsparmöglichkeiten bei den Verwaltungskosten. Gleichwohl überwiegt der Ärger darüber, dass hier eine Chance verpasst wurde. *„Wie viel mehr mit einem besseren Personalschlüssel möglich wäre“* (F8, 54:33) lautet der O-Ton vieler Gespräche. Auf diesem Wege hätten Krankheitsspiralen durchbrochen und auch die Personalfuktuation reduziert werden können, beklagt beispielsweise eine Beschäftigte im Gespräch (M2, 32:40). Eine Leitungskraft berichtet über ihr großes Bedauern, dass sie sogar mit Aushängen in der Kita gegenüber den Eltern zum Ausdruck gebracht habe (L1, 48:10). Besonders die befragten Führungskräfte kritisieren, dass bereits viel Geld in das erste beitragsfreie Jahr geflossen ist, und kennzeichnen die Investitionen in die Beitragsfreiheit als ein Geschenk, verbunden mit dem Ziel Wählerstimmen zu gewinnen:

*„Wir sehen die Beitragsfreiheit im Team auch sehr kritisch. Wir hatten eigentlich gehofft, dass nachdem das letzte Jahr beitragsfrei war, das es das jetzt ist. Das ist ein Geschenk an die Eltern und jetzt kommt nochmal ein Geschenk eigentlich an die Kinder (...) und waren schon ganz schön enttäuscht, dass das nicht so gekommen ist.“ (F4, 32:45)*

*„Ich stelle die Behauptung in den Raum, dass es hier wirklich nur um Wählerstimmen ging. (...) Ich hätte mir gewünscht, dass man wirklich, so wie der Rahmen des Gesetzes es auch vorgesehen hat, in die Qualität von Kindergärten investiert und nicht in den Geldbeutel der Eltern.“ (F9, 39:23)*

Dass mit der Beitragsfreiheit verknüpfte Ziel einer Stärkung von Chancengleichheit und einem Abbau von Bildungsbenachteiligung wird zwar prinzipiell geteilt, aber aus zwei Gründen auch vielfach kritisch kommentiert. So kann der Freistaat bereits im Jahr 2018 auf eine gute

Infrastruktur und sehr hohe Quoten der Inanspruchnahme verweisen, gerade im Vergleich mit den alten Bundesländern. Zu diesem Zeitpunkt besuchen nahezu alle 3 bis 6-Jährigen eine Kita und auch die Betreuungsquote der unter Dreijährigen fällt im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch aus<sup>148</sup>. Zudem verweisen viele Gesprächspartner\*innen darauf, dass einkommensschwache Familien zumeist von den Gebühren befreit sind, auch wenn es natürlich Fälle gebe, die knapp über der Beitragsbemessungsgrenze liegen. Denn mit der Novellierung des § 90 Absatz 4 SGB VIII müssen Empfänger\*innen von Transferleistungen (einschließlich Kinderzuschlag und Wohngeld) in allen Ländern von Kita-Gebühren befreit werden.

Weitere Maßnahmen, die Thüringen im Rahmen des Guten-Kita-Gesetzes umsetzt, werden zumeist im Ansatz positiv gesehen, allerdings fast immer als nicht ausreichend gekennzeichnet. Dies trifft insbesondere auf die Verbesserung der Betreuungsqualität zu, da die Fachkraft-Kind-Relation lediglich für Kinder im Alter von vier Jahren verbessert wurde und zwar von 1:16 auf 1:14. Einige befragte Akteure äußern sich wütend und fassungslos über die Diskrepanz zwischen tatsächlichem Bedarf und den beschlossenen Maßnahmen, so zum Beispiel die Beschäftigte einer sehr großen Kita in einem Brennpunkt Gebiet:

*„Das ist einfach ein Witz. Das ist wirklich ein Witz. Das ist wirklich weniger als ein Tropfen auf dem heißen Stein. (...) Mein Kollege hat das ausgerechnet was das uns bringen würde. Da war er dann bei acht bis zwölf Stunden. In der Woche. Das ist einfach-. Das ist-. Da geht es wirklich-. Also wenn man davon ausgeht, was man braucht, da geht es um große Schritte (M1, 41:00)*

Auch andere Kitas haben den Effekt errechnet und benennen ein zusätzliches Beschäftigungsvolumen von einigen wenigen Stunden in der Woche. Dass zusätzlich die mittelbaren Arbeitszeiten bei der Berechnung des Mindestpersonalschlüssels von 25 auf 28 Prozent angehoben werden, wird zwar begrüßt, aber vor dem Hintergrund der hohen krankheitsbedingten Ausfälle mehrheitlich als völlig unzureichend kritisiert<sup>149</sup>. Überwiegend positiv werden demgegenüber die Modellprogramme zur praxisintegrierten Ausbildung (PIA) sowie zum professionellen Umgang mit Heterogenität in Kindertageseinrichtungen bewertet. Diese gelten es zukünftig zu verstetigen und in die Fläche zu bringen. Zusammenfassend lässt sich zeigen, dass seitens der befragten Praxisakteure zwar positive Ansätze betont werden und auch Verständnis dafür geäußert wird, dass Veränderungen Zeit brauchen und

---

<sup>148</sup> Im Jahr 2018 lag die Betreuungsquote für 3 bis 6-Jährige in Thüringen bei 95,9 Prozent, für 2 bis 3-Jährige bei 89,1 Prozent und für unter 2-Jährige bei 33 Prozent. Hinzu kommt, dass die Einrichtungen in der Regel durchgängige Öffnungszeiten von bis zu 12 Stunden haben, bei einer Ganztagsquote von 95 Prozent (Thüringer Landesamt für Statistik, 2019).

<sup>149</sup> Der Personalschlüssel stellt den rechnerisch zur Verfügung stehenden Personalressourceneinsatz in den unterschiedlichen Kita-Gruppen dar. Er errechnet sich auf Basis der vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit des Personals und der vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten in Stunden pro Woche. Hierbei werden neben unmittelbaren auch mittelbare Arbeitszeiten berücksichtigt, wobei diese z.B. Elterngespräche oder Teamsitzungen umfassen. Darüber hinaus werden für die Berechnung Ausfallzeiten durch Urlaub, Krankheit sowie Fort- und Weiterbildungsaktivitäten herangezogen.

beispielsweise deutlich höhere Personalschlüssel nur schrittweise und in Kombination mit einer Verbesserung der Fachkräftesituation realisierbar sind. Gleichwohl überwiegt die Kritik mit Blick auf die skizzierte Priorisierung der Beitragsfreiheit klar. Eine Referentin und Fachberaterin verweist in diesem Zusammenhang auf die Vielzahl an Jugend- und Familienministerkonferenzen, in denen Politik, Wissenschaft und Praxisakteure Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz erarbeitet haben, deren Umsetzung sie nun einfordert:

*„Ich möchte einfach, dass die Dinge, die da drinstehen, ernst genommen werden. Das haben alle unterschrieben, da waren zig Wissenschaftler in 28 Konferenzen dran. Und dort ist ein Personalschlüssel beschrieben, dort ist ein Leitungsanteil beschrieben, dort ist Fachberatung beschrieben, da sind all die Dinge beschrieben, die uns wichtig sind.“ (F1, 72:05)*

Um die definierten Ziele zukünftig zu erreichen, bedarf es aus Sicht der Referentin eines Monitorings, das rechtsverbindliche Meilensteine definiert und Entwicklungsfortschritte dokumentiert.

## **8.4 Auswirkungen der Corona-Pandemie**

### **8.4.1 Entschleunigung im Lockdown, Überforderung im Notbetrieb**

Hinsichtlich der Auswirkungen der Pandemie auf Arbeitsanforderungen und -belastungen gilt es zwischen verschiedenen Befragungszeiträumen zu unterscheiden. Die Mitte 2020 befragten Beschäftigten haben den ersten Lockdown entweder als überwiegend „entschleunigt und entspannt wahrgenommen“ (M4, 27:20) oder als besonders herausfordernd, abhängig davon, ob sie im Home-Office oder in der Notbetreuung tätig waren. Als besonders belastend wird der Umstand beschrieben, dass Pädagog\*innen im Kontext der Notbetreuung Debatten darüber führen mussten, wer systemrelevant ist. Die Regionalleitung eines freien Trägers schildert im Gespräch den Rechtfertigungsdruck und die psychische Belastung, die aus dieser Rolle resultierte:

*„Also das war schwierig für die Leitungen, für das Team, den Leuten zu vermitteln, nein, es gibt Regeln dafür. Du bist es nicht. Du bist nicht systemrelevant. Ich kann es verstehen, dass du dein Kind bringen willst, aber es geht leider nicht. Aber auch in der Buhmann-Rolle zu sein, jetzt der Entscheider sozusagen im Angesicht der Eltern zu sein, nach dem Motto, die Erzieherin XY hat gesagt, ich darf nicht.“ (F10, 37:09)*

Während die zitierte Führungskraft zumindest auf Regelungen verweist, für deren Umsetzung die Beschäftigten eintreten mussten, berichten andere Gesprächspartner\*innen davon, dass es zeitweise keine klaren Richtlinien seitens der Kommunen gab, auf die die Mitarbeiter\*innen sich stützen konnten. In der Folge herrschte unter den Leitungskräften eine große Verunsicherung darüber, welche Berufe systemrelevant sind und wie mit alleinerziehenden Eltern, wie mit Vorschul- und Geschwisterkindern oder wie mit Kindern, die Einschränkungen und besondere Förderbedarfe haben, umzugehen ist. Eine Führungskraft aus der zentralen

Geschäftsstelle eines Trägers berichtet, dass Kita-Leitungen gezwungen waren, darüber zu entscheiden, welches Kind in die Betreuung darf und welches nicht und sie diese Entscheidung an der Eingangstür gegenüber hilfebedürftigen und teilweise auch wütenden Eltern rechtfertigen mussten: *„Das war ganz bitter und ganz hart auch für die Leitungen das umzusetzen und zu gestalten und da immer auch wieder zu argumentieren, was ist jetzt fair und was nicht und wer darf und aus welchen Gründen“* (F12, 39:55). Regionale Unterschiede und kurzfristige Änderungen von Richtlinien verstärken die Unsicherheit und erschweren eine standortübergreifende Koordination. *„Jede Stadt agiert anders, wir wissen manchmal am Freitag nicht, wie wir Montag agieren müssen“*, so ein Regionalleiter im Gespräch (F10, 35:27).

Aus der Gleichzeitigkeit von Entschleunigung im Lockdown und Überforderung im Notbetrieb resultieren neue Konfliktlinien innerhalb der Teams. *„Wer war an der Front, wer ist zu Hause geblieben“*, fasst eine Gesprächspartnerin das Konfliktpotential zusammen (F12, 36:50). Die Benutzung militärischen Vokabulars unterstreicht die Ausnahmesituation, in der sich Einrichtungen mit Notbetreuung zu dieser Zeit befunden haben. Dabei erzeugen insbesondere Teamkonflikte zwischen Beschäftigten mit und ohne eigene Kinder neue Regelungsbedarfe.

*„Und ein sehr wichtiger Aspekt war da, glaube ich, dass wir versucht hatten, Lösungen im Team zu finden. Weil auch da haben wir natürlich Teammitglieder, die selber Kinder haben, die dann betreuen mussten und welche, die keine Kinder haben. Und da halbwegs gerechte Lösungen zu finden, damit die einen nicht absaufen und die anderen trotzdem auch etwas zu tun haben.“* (F11, 37:00)

In einem zweiten Befragungszeitraum im Herbst 2020 thematisieren Leitungskräfte und Mitarbeiter\*innen vor allem Arbeitsanforderungen und -belastungen, die aus dem Stufenkonzepten einer Kindertagesbetreuung unter Pandemiebedingungen resultieren. Insbesondere die Stufe 2, definiert als eingeschränkter Präsenzbetrieb unter erhöhten Infektionsschutz, wird als problematisch bezeichnet, da das Tragen von Masken und das Einhalten von Abstandgeboten in der pädagogischen Praxis nicht sinnvoll umzusetzen sind. Vor allem im Krippenbereich stellen die Einschränkung von Kommunikation und Körperkontakt eine enorme Belastung dar, gerade wenn es die voraussetzungsvolle Eingewöhnungszeit der Kinder betrifft. *„Angst darf dabei nicht im Vordergrund stehen“*, so eine Kita-Leitungskraft im Gespräch, *„die Kinder nicht trösten oder hochnehmen, in unserem Job geht das halt einfach nicht“* (L7, 32:36). Für die Erzieher\*innen ist der Schutz der eigenen Gesundheit und der Gesundheit von vulnerablen Angehörigen folgerichtig kaum zu gewährleisten. Eine Führungskraft mit Verantwortung für vier Kita-Einrichtungen schildert rückblickend, wie sich Mitarbeiter\*innen mit Aussagen wie: *„Ich habe Angst, ich bin jeden Tag in der Einrichtung, ich habe soundso viel Kinder um mich herum, da hängen soundso viele Familien dran und ich kann mich eigentlich nicht schützen“* an sie wenden (F11, 39:14). Ein freigestellter Betriebsrat kritisiert, dass der fehlende Gesundheitsschutz von den politischen Entscheidungsträger\*innen bewusst in Kauf genommen werde und *„die Erzieher und Erzieherinnen von der*

*Regierung gerade wirklich im Regen stehen gelassen werden. Bei den Lehrern, da wird Maske getragen, auf Abstand geachtet, da wird gelüftet. Aber ich kann keinem Kleinkind sagen, bleib 1,5 Meter weg.“* (IV2, 29:10). Und eine Leitungskraft bilanziert nach einem halben Jahr Corona-Betrieb: *„Die sind alle fertig, haben alle den Sommer durchgearbeitet, kein Urlaub, kaum Schutzausrüstung. Jeder trägt Schutzmasken und darf Abstand halten und wir halt nicht, das ist eine extreme Belastung“* (L10, 28:12).

#### **8.4.2 Corona als Gelegenheitsfenster für Aufwertungsprozesse?**

Wie der kurze empirische Einblick zeigt, bringt die Corona-Pandemie zahlreiche neue Herausforderung sowohl für die Führungskräfte als auch für das pädagogische Personal mit sich. Darüber hinaus hat sie aber auch die Systemrelevanz von Sozial- und Erziehungsdienstleistungen zum Gegenstand öffentlicher Diskurse gemacht und vor allem im ersten Lockdown 2020 zu ungewohnten Solidaritätsbekundungen geführt (vgl. Kap. 4.1). Die öffentlichen Debatten werden seitens der befragten Praxisakteure durchaus registriert, allerdings wird die hieran anschließende Frage nach einem Gelegenheitsfenster für Aufwertungsprozesse mehrheitlich negiert. Lediglich zwei befragte Pädagog\*innen vertreten die Ansicht, dass aus der gewachsenen Aufmerksamkeit für den Stellenwert von Sorgearbeit auch nachhaltige Veränderungen resultieren, wobei sie ihre Einschätzungen wesentlich an die vielen positiven Rückmeldungen knüpfen, die sie von Seiten der Angehörigen erfahren haben. So berichten beide Befragte, dass die Wertschätzung der Eltern für den Erzieher\*innenberuf und das Verständnis für die hiermit verbundenen Anforderungen in Zeiten der Pandemie deutlich zugenommen habe.

*„Von den Eltern hab ich doch, ich würde sagen fast von jedem, gesagt bekommen, dass sie jetzt wirklich mehr den Beruf des Erziehers und der Erzieherin schätzen. Weil die haben das daheim gehabt (...) und gesagt, ich konnte nicht arbeiten. Oder auch, Bewegungsdrang, ich wusste gar nicht was ich noch anbieten kann.“* (M2, 18:25)

Die hier vorgetragene Einschätzung, dass die vorübergehenden Schließungen das Bewusstsein für die Relevanz von Kitas gesteigert und die Wertschätzung gegenüber dem Erzieher\*innenberuf erhöht haben, wird im Prinzip von vielen Befragten geteilt, gleichwohl haben die Allermeisten große Zweifel an der Nachhaltigkeit dieser Entwicklung. *„Einerseits wurde schon mehr Augenmerk auf die sozialen Berufe gelegt, es wurde in dem Zuge viel versprochen, bleibt aber die Frage ob dies auch erfüllt wird“*, äußert sich beispielsweise eine langjährige Fachkraft skeptisch (M6, 33:04). Es sei schon *„spannend, dass Berufsgruppen Aufmerksamkeit bekommen, die sonst unsichtbar sind (...), aber ist ja jetzt auch schon wieder alles vergessen“* resümiert im Herbst 2020 eine Kollegin enttäuscht die weitere Entwicklung (M7, 26:22). In dem Moment, wo man die Beschäftigten brauche, werden diese *„gehypft, was alles geleistet wird“*, sobald alles wieder funktioniere, sei dies allerdings hinfällig fährt sie fort

(27:01). Andere Befragte merken zu Recht an, dass sich der Diskurs vor allem auf den Gesundheitssektor fokussiere, der (frühkindliche) Bildungsbereich nur am Rande thematisiert werde und viele Teilbereiche der Sozialen Arbeit überhaupt keine Aufmerksamkeit zu Teil wird:

*„Ich habe kein einziges Mal irgendwas von Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen, von der Wohnungslosenhilfe, von Erziehungshilfen nichts gehört. Also es ging immer nur um Pflegekräfte ganz vorne, Krankenpflegerinnen, Ärzte, Ärztinnen. Dann vielleicht nochmal Lehrerinnen und Erzieherinnen. Aber dann hat es auch meistens aufgehört.“ (M9, 21:12)*

Das ein Teil der Kita-Beschäftigten aus den öffentlichen Solidaritätsbekundungen die Hoffnung auf eine nachhaltige Verbesserung der gesellschaftlichen Anerkennung des frühkindlichen Bildungsbereiches und hieran anschließend auch der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen im Erzieher\*innenberuf geknüpft hat, spiegelt sich in zahlreichen enttäuschten und zum Teil auch wütenden Aussagen wieder. *„Systemrelevanz wird Unwort des Jahres, wenn es nach mir geht“*, lautet die Bilanz einer langjährigen Fachkraft (M7, 25:44), eine andere Pädagogin empfindet die Solidaritätsbekundungen mittlerweile als *„lächerlich“* und fordert angesichts des hohen Fachkräftemangels *„lieber zahlen als klatschen“* ein (M8, 31:02):

*„Wenn ihr sie schon wertschätzt, dann bezahlt sie halt auch einfach gut, damit es auch mehr Menschen machen wollen. Und dann hätte man diesen Engpass auch gar nicht und dann fand ich dieses Klatschen und so, fand ich dann irgendwann lächerlich.“ (M8, 30:32)*

Auch wenn die mittel- bis langfristigen Effekte der Corona-Krise auf den Stellenwert von Sozial- und Erziehungsdienstleistungen nicht abschließend bewertet werden können, kurzfristig haben sich die Finanzierungsbedingungen aufgrund der ausgelösten Rezession zunächst einmal verschlechtert. Ein Gewerkschaftsvertreter der ver.di Bundesverwaltung berichtet, dass im Rahmen aktueller Tarifaueinandersetzung keine relevanten Lohnsteigerungen zu erwarten sind, da sich der Wind gedreht habe. Während vor Corona *„Zahlen von bis zu acht Prozent im Raum standen“*, werde es jetzt *„als nicht vertretbar diskutiert, in einer Krisensituation wie Corona auch noch mehr Geld zu fordern“* (IV1, 31:50). Die Ausgangssituation habe sich deutlich verschlechtert, da Lohnsteigerungen in Zeiten wirtschaftlichen Krisen nicht länger vermittelbar seien:

*„Wir befinden uns aber jetzt in einer völlig anderen Ausgangssituation, Anfang des Jahres hatten wir noch die schwarze Null und Überschüsse milliardenhaft und wir erleben das jetzt, bei der normalen TVÖD-Runde, dass natürlich diese Bereiche die ersten sind, wo der Staat also ... Wer bezahlt die Krise? (...) Das sind denkbar schlechte Ausgangspositionen, um dann noch mal mit den Erzieher\*innen zu kommen. Und wir streiken ja jetzt gerade in den Kitas, also wir wären in der Lage das Land lahm zu legen möchte ich mal sagen, weil die Leute sind auch sauer in den Kitas, aber das kannst du natürlich schwer vermitteln.“ (IV1, 33:40)*

Ein Betriebsratsmitglied eines freigemeinnützigen Trägers aus Bayern berichtet, dass die im Herbst 2020 durchgeführten Kita-Streiks zu vielen negativen Kommentaren auf Facebook und auf anderen Social-Media-Plattformen geführt haben. Der Tenor vieler Beiträge sei, dass der Streik eine *„Frechheit angesichts der aktuell wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist“* (IV5, 31:03).

Auch einige politische Entscheidungsträger vertreten diese Position, so zum Beispiel der Ministerpräsident Baden-Württembergs, der in einem SWR-Interview die Streiks in den Kindertagesstätten angesichts der hohen Belastungen durch Corona rügt. Für den Betriebsratsvorsitzenden eines freien Trägers in Baden-Württemberg unterstreicht diese politische Meinungsäußerung, dass aus der Debatte um Systemrelevanz vermutlich keine Veränderungen folgen werden:

*„Da stellt sich ein grüner Ministerpräsident hin und sagt es sei nicht zielführend, wenn in Pandemie-Zeiten die Kitas streiken. (...) Und wenn geklatscht wird ist das nett, aber wenn der Ministerpräsident sowas sagt, dann auch nicht mehr. Deshalb haben viele das eher süffisant aufgenommen, denn wir sind zwar systemrelevant, aber ändern tut sich nichts.“ (IV4 37:55)*

## **8.5 Intersubjektive Arbeitsansprüche und -orientierungen**

Der Einblick in Entwicklungsdynamiken im Kita-Bereich schließt mit der Frage, welche intersubjektiven Arbeitsansprüche und -orientierungen die pädagogisch Beschäftigten artikulieren und ob sich Hinweise darauf finden lassen, dass sich diese vor dem Hintergrund von Professionalisierungstendenzen, stetig wachsenden Fachkräfteengpässen und den Diskursen zur Systemrelevanz sozialer Dienstleistungen verändern. In einem ersten Schritt werden die Ansprüche der Kita-Beschäftigten an ihre Tätigkeiten und das berufliche Selbstverständnis erfragt. Es wird dargelegt, welchen Berufsethos die Befragten teilen und inwieweit steht dieser in Wechselwirkung mit der Zufriedenheit mit den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen steht. Hieran anknüpfend wird erfragt, welche Veränderungen sich vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungsdynamiken beobachten lassen und welche neuen Ansprüche an Arbeit artikuliert werden.

### **8.5.1 Berufsethos und das Primat der Fürsorgeethik**

In teilstandardisierten Interviews wurden die Beschäftigten gebeten, ihren beruflichen Werdegang zu schildern und in diesem Zusammenhang auf die Gründe ihrer Berufswahl sowie auf die Motivation einzugehen, mit der sie ihre aktuelle Tätigkeit ausüben. Aus den Antworten lässt sich als verbindendes Element eine Art Berufsethos herausarbeiten, dass sich verkürzt als eine hohe intrinsische Motivation, mit Menschen zu arbeiten und Menschen zu helfen, beschreiben lässt. Zur näheren Beschreibung werden in den Gesprächen häufig Begriffe wie „Idealismus“ und „Berufung“ genutzt: *„Ich finde ja immer, soziale Arbeit, das ist eine Berufung. Der Antreiber und der Motivator ist ein ideeller“*, lautet eine typische Aussage (M7, 32:11). Viele der Pädagog\*innen beschreiben in unterschiedlichen Facetten eine hohe Sinnstiftung, die Ihnen insbesondere aus der Arbeit mit den Kindern erwächst. Einige verweisen in diesem Zusammenhang auch auf das Potential, persönlich an der beruflichen Tätigkeit zu wachsen.

*„Was mich immer an der Arbeit bewegt oder es bewegt immer meine Seele, immer wieder aufs Neue, die Entwicklung des Kindes oder des Menschen allgemein zu begleiten. Auch die Arbeit mit den Familien, mit den Eltern, wo man helfen kann, helfe ich gerne. Ich finde das ist ein Job, indem ich mich auch weiterentwickeln kann als Mensch.“ (M5, 9:41)*

Nicht zufällig werden in der zitierten Interviewpassage die Begriffe Arbeit und Seele miteinander in Beziehung gesetzt. Vielen Befragten geht es um Authentizität, die die Arbeit mit Kindern ermöglicht und über weite Strecken auch erfordert. *„Es ist einfach schön reinzukommen, von so einem kleinen Menschen so genommen zu werden, wie man ist und andersherum genauso“*, so eine von vielen ähnlich lautenden Aussagen (M7, 14:21). Betont werden der kommunikative und interaktive Aspekt der Tätigkeit und insbesondere das Gefühl der Selbstwirksamkeit, dass aus dem direkten Feedback der Kinder und der Möglichkeit, deren Entwicklungsfortschritte aktiv zu begleiten, resultiert. In keinem Gespräch gibt es Anklänge einer eher instrumentellen Arbeitshaltung, niemand spricht von einem Job, den es eben zu erledigen gilt. *„Ich mache das nicht nur weil es mein Beruf ist, sondern mir macht das wirklich Spaß“*, so eine typische Aussage (M6, 14:01). Immer wieder wird die Freude betont, die eine Arbeit mit Menschen stiftet und zum Teil wird auch auf die Vorteile im Vergleich zu anderen Sozial- und Gesundheitsberufen verwiesen:

*„Man muss ja auch mal prinzipiell sagen, dass es nach wie vor ein absolut wunderbarer Beruf ist. Indem ich in einer 5-Tages Woche mit einer geregelten Arbeitszeit in dem Beruf arbeiten kann, (...) den ich auch will. Auch eine Tätigkeit ist, in der über den Tag viel Freude, viel Entspannung, viel Dankbarkeit in der Arbeit mit Menschen immer da ist“.* (M3, 14:51)

Der hier in kurzen Strichen skizzierte motivationale Kern der Berufsorientierung von Beschäftigten in Sozial- und Erziehungsdienstleistungen führt dazu, dass Belastungsaspekte tendenziell relativiert werden. Paradigmatisch hierfür das nachfolgende Zitat einer Erzieherin, die ein *„bisschen Burnout“* als eine weitverbreitete und gleichsam normale Begleiterscheinung ihrer Tätigkeit begreift:

*„Ich denke jeder der die Arbeit macht, kommt mal an den Punkt, wo er irgendwie so ein bisschen Burnout hat, oder sagt, das packst du nicht mehr, ich kann das nicht mehr. Und dann musst du aber merken was es dir eigentlich wert ist, oder wie wunderschön die Arbeit mit den Kindern eigentlich ist, das ist eigentlich mit die schönste Arbeit überhaupt, weil du kannst so sein wie du bist und die Kinder nehmen dich wie du bist.“* (M7, 32:05)

Aufschlussreich die Formulierungen, dass man in Situationen der Überforderung und der gesundheitlichen Beeinträchtigung dann aber merken *„muss“*, dass es sich *„eigentlich“* um die schönste Arbeit überhaupt handelt. Die Verwendung des Wortes *„müssen“* ist hierbei ein Indikator für den Zwang und das Füllwort *„eigentlich“* eine Relativierung, die anzeigt, dass die hohe intrinsische Motivation die Überlastung nur bis zu einem gewissen Punkt kompensieren kann. Ein Gewerkschaftsvertreter der ver.di Bundesverwaltung schildert im Gespräch, dass der Wille, die eigenen Belastungsgrenzen zu überschreiten, insbesondere bei Beschäftigten im Pflege- und im Kita-Bereich häufig anzutreffen ist. Wie bereits mit Rekurs auf die hohen

krankheitsbedingten Ausfälle und Personalengpässe benannt (vgl. Kap. 8.2.3), ist Präsentismus im Sozial- und Erziehungsdienst weit verbreitet. Besonders eindringlich ist die Formulierung einer Erzieherin, dass insbesondere ältere Kolleg\*innen erst dann *„nicht mehr kommen, wenn der Arm ab ist“* (M2, 18:12). Viele Beschäftigte schildern in den Gesprächen, wie sie belastende Umstände erdulden und zum Teil erleiden. So beschreibt eine Erzieherin ihre vorherige Tätigkeit in einer Kita-Einrichtung in drastischen Worten als *„ausbluten“*, bleibt aber aus Verantwortungsgefühl noch lange Zeit in der Einrichtung tätig:

*„Die lassen dich halt ausbluten, wenn die wissen, dass du gut bist, oder wenn du einfach Verantwortungsgefühl hast und das denen völlig egal ist, wie es dir geht. Und selber aber nichts machen. Und dann kommt halt so ein Zorn auf. Und man sagt sich aber immer, naja ist ja alles gut, ist ja alles gut. Aber es ist eigentlich gar nicht gut“.* (M8, 21:30)

Die intrinsische Motivation kompensiert Belastungen, erzeugt diese aber auch, wenn es zum Beispiel aufgrund schlechter Personalschlüssel nicht gelingt, den eigenen hohen Ansprüchen gerecht zu werden. *„Man möchte jedem Kind gerecht werden, schafft das aber nicht so bzw. nur zu einem gewissen Grad“*, antwortet beispielsweise eine Erzieherin auf die Frage nach den größten Belastungsfaktoren (M6, 17:11). Erschwert wird die Umsetzung des hohen persönlichen Qualitätsanspruches dadurch, dass Emotions- und Gefühlsarbeit kaum standardisier- und messbare Arbeitsabläufe sind und ein Mehr an Fürsorge- und Beziehungsarbeit daher immer denkbar ist. Insbesondere Leitungs- und Führungskräfte verweisen zudem auf die engen Bindungen, die Kita-Beschäftigte zu Kindern und deren Familien aufbauen. Im Ergebnis gibt es eine große Bereitschaft, anfallende Probleme durch persönlichen Einsatz und Mehrarbeit zu lösen. Eine Fachreferentin führt aus, wie die Identifikation mit familiären Notlagen und ein hohes persönliches Engagement dazu führen können, dass Probleme nicht nach außen getragen werden:

*„Und es ist einfach auch so, dass die Fachkräfte Bindungen eingehen mit den Kindern, mit den Familien. Wir sehen häufig auch die Notlagen, in denen die sind und versuchen, denen alles recht zu machen und da wirklich familienunterstützend tätig zu sein. Und das führt dazu, dass eben dadurch auch nicht alles ans Licht kommt, was tatsächlich in der Praxis los ist.“* (F7, 28:55)

Einem Primat der Fürsorgeethik folgend, tendieren Beschäftigte dazu, schwierige Rahmenbedingungen durch ein hohes Engagement auszugleichen und tragen somit auch dazu bei, diese aufrechtzuerhalten. Die zitierte Führungskraft benennt *„Hemmschwellen, Maßnahmen zu ergreifen und das auch umzusetzen“* und wünscht sich, dass Beschäftigte *„ehrlicher werden und noch deutlicher ihre Not, deutlich nach Außen ihre Not zeigen“* (F1, 19:40). So verzichten viele Einrichtungen trotz personellen Notstands so lange wie möglich darauf, Öffnungszeiten zu kürzen oder zusätzliche Schließtage einzurichten. Viele Leitungskräfte schildern, wie hohe Ausfallquoten oder zu geringe Personalschlüssel kompensiert werden, *„zum Teil mit hohem*

*Engagement, unter Verzicht auf Vor- und Nachbereitungszeiten, auf Weiterbildungszeiten und so weiter“ (F9, 45:53).*

Aufgrund ihres Professionsverständnisses galten Sozial- und Erziehungsberufe lange Zeit als streikresistent. Mit der gesellschaftlichen und politischen Neubewertung der Bedeutung von Bildung in der frühkindlichen Pädagogik hat ein Veränderungsprozess eingesetzt, bei dem das Berufsethos zum Teil auch als Mobilisierungsressource funktioniert. (vgl. Kap. 8.5.4). Gleichwohl ist die Skepsis gegenüber Streiks bei der Mehrzahl der befragten Kita-Beschäftigten noch immer präsent: *„Warum soll ich streiken? Damit treffe ich nur die Kinder“* (M6, 48:38 min.) lautet eine typische Aussage. Eine Befragte bezeichnet Streik *„als aggressiven Akt“*, bei dem *„man halt in erster Linie halt auch den Eltern irgendwo schadet“* (M7, 49:12). Und eine andere Mitarbeiterin führt mit Blick auf das eigene Team aus: *„Keiner sagt, dann schmeiß ich halt hin. Sie beschweren sich nicht genug, weil sie an die Kinder, an die Klienten denken“* (M4, 18:15). Auch der Betriebsratsvorsitzende eines freigemeinnützigen Trägers benennt im Gespräch die besondere *„Persönlichkeitsstruktur“* der Kita-Beschäftigten als Ursache einer geringen Streikaffinität. Zugleich betont er, dass das pädagogische Personal aufgrund der hohen Fachkräfteengpässe über die notwendigen Machtressourcen verfügt, um ohne Angst vor Konsequenzen, die Arbeit niederzulegen:

*„Die haben auch alle so eine Macht. Wenn jetzt alle sagen würden, wir arbeiten so nicht mehr und sich richtig organisieren würden. Die könnten sogar, wenn die wild streiken würden, der [Name des Trägers] würde die nie alle rausschmeißen und wahrscheinlich nicht mal Abmahnungen verteilen, denn der hat kein Personal. Die haben sehr viel Macht aber die nutzen die nicht und ich glaube, ich möchte das jetzt auch nicht alles dem [Name des Trägers] zuschreiben, sondern es liegt auch einfach an der Persönlichkeitsstruktur“.* (IV3, 31:38)

## **8.5.2 Lohnverzicht gegen Sinnstiftung**

Die einleitend benannten Beispiele zeigen, wie sehr das berufliche Selbstverständnis von Kita-Beschäftigten durch eine Orientierung an den Bedürfnissen der Kinder und Eltern geprägt ist und wie ein Primat der Fürsorgeethik dazu beiträgt, dass Missstände eher kompensiert als öffentlichkeitswirksam benannt werden. Der hohe Stellenwert ideeller Motive hat allerdings nicht nur Einfluss darauf, wie Arbeitsbedingungen bewertet und Arbeitsbelastungen kompensiert werden, sondern er prägt auch die Ansprüche der Beschäftigten an Entlohnung. Mitarbeiter\*innen, die nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes bezahlt werden, äußern sich in aller Regel zufrieden mit der Höhe des eigenen Einkommens. Ähnliches gilt für Beschäftigte, deren Trägerorganisationen sich den kommunalen Tarifen in den vergangenen Jahren kontinuierlich angenähert haben und wo zum Teil nur noch die Tarifierhöhungen zeitverzögert umgesetzt werden. Unter denjenigen Gesprächspartner\*innen, die eher nicht zufrieden mit der Höhe ihrer Entlohnung sind, wird die Unzufriedenheit häufig als eine Art Preis

betrachtet, den man für eine erfüllende Tätigkeit in einem sozialen Beruf zu zahlen habe. Vor allem unter den jüngeren Beschäftigten ohne familiäre Verpflichtungen werden materielle Ansprüche teilweise weit hinter ideellen Anforderungen zurückgestellt. So äußert zum Beispiel eine Berufsanfängerin:

*„Von daher nehme ich das Gehalt auch in Kauf. (...) Mir ist das Geld im Prinzip nicht egal, aber wenn das Geld einigermaßen ok ist und ich meine Miete zahlen kann und ich deswegen aber glücklich bin und ich weiß, wofür ich es mache, ist mir das tausendmillionen mal wichtiger. Das ist einfach im Sozialen das Schöne.“ (M10, 33:03)*

Es handelt sich hierbei um einen bewussten Trade-Off, der mit „Lohnverzicht gegen Sinnstiftung« umschrieben werden kann. *„Ich habe studiert und könnte mehr verdienen, aber für den Beruf ist das in Ordnung“*, äußert beispielsweise eine Sozialpädagogin, die im Kita-Bereich tätig ist (M6, 22:35). *„Das Problem ist, dass der [Name des Trägers] prinzipiell schlecht bezahlt“*, so eine Führungskraft und ergänzt: *„Beim [Name des Trägers] arbeitet man ja nicht, weil man eine gute Bezahlung erwartet (IV4, 45:10)“*. Ähnlich argumentiert eine Erzieherin: *„Wir sind ein sozialer Beruf und dementsprechend ist die Bezahlung“ (M9, 17:44)*. Dass sie nicht davon spricht, einen sozialen Beruf auszuüben, sondern dieser zu sein, unterstreicht einmal mehr, wie eng Beruf und Identität häufig miteinander verknüpft werden. Die geringen Erwartungshaltungen sind gesellschaftlich tradiert und werden den Nachwuchsfachkräften auch im Rahmen der Ausbildungszeit vermittelt: *„Das ist auch etwas, was uns im Studium als Sozpäd schon ein bisschen eingetrichtert wird: „Und erwarte ja nicht, dass du viel Geld dafür kriegst“ (M8, 19:11)“*. Wiederholt wird in den Gesprächen die Höhe der Entlohnung als ein Faktor unter vielen bezeichnet. Insbesondere für eine gute Arbeitsatmosphäre und eine hohe Kollegialität ist die Mehrzahl der befragten Mitarbeiter\*innen bereit, finanzielle Abstriche zu machen. Eine Befragte erklärt im Gespräch, dass ihre zentralen Kriterien für einen möglichen Arbeitgeberwechsel der Arbeitsbereich, das Klientel und das Team sind: *„Wenn ich wüsste, dass dieses Team nicht nett ist, dann würde ich da auch nicht für 1000 Euro mehr hingehen“ (M9, 36:43)*. Und eine andere Mitarbeiter\*in führt aus:

*„Wenn ich hierherkomme und ich hab eigentlich gar keine Lust mehr, ich will nicht mehr, und ich bin hier nicht willkommen, dann ist mein Gehalt zu wenig, dann bräuchte ich mehr Gehalt. (...) Jetzt bin ich aber in der Situation, ich fühle mich hier willkommen, mein Team ist super, so, also ist das auch in Ordnung, dann ist mein Gehalt ok.“ (M4, 28:00)*

Ob die eigene Entlohnung als angemessen bewertet wird, hat viel mit dem Referenzwert zu tun, an dem die Beschäftigten sich orientieren. Richtet sich der Blick auf das eigene Berufsfeld, ist für Mitarbeiter\*innen in freigemeinnützigen und privaten Trägern der TVöD eine wichtige Referenz. Wie groß die Lohnunterschiede innerhalb der Branche sind und wie gut oder schlecht der eigene Träger entlohnt, ist allerdings nicht allen Gesprächspartner\*innen bewusst. *„Ich bin so lange beim [Name des Trägers], ich habe ein bisschen den Blick manchmal für andere Träger verloren, was die so zahlen“*, äußert eine befragte Leitungskraft

(L5, 37:11) eine Erzieherin hat lediglich eine „*Vermutung, das bei anderen Trägern besser bezahlt wird*“ (M4, 22:28) und ihre Kollegin ergänzt, dass „*man bei anderen Trägern wahrscheinlich besser bezahlt, aber ich kenn jetzt keine Zahlen*“ (M3, 22:37). Eine Führungskraft verweist auf Industrieinkommen, und betont, dass diese nicht nur ober- sondern auch unterhalb der Verdienstmöglichkeiten im Bereich der Sozialen Arbeit liegen. Insbesondere in der Produktion und im Lagerbereich gibt es viele Berufsgruppen, die hohe Arbeitsanforderungen bewältigen und dabei ein noch geringeres Einkommen haben, so die Argumentation:

*„In der Industrie allgemein, in der Produktion oder im Lager, das ist wirklich ne richtig harte Arbeit, was die Leute da machen müssen und die bekommen ja noch weniger als die Sozialpädagogen teilweise. Da fehlts ja auch schon an der Anerkennung und, dass diese Schere des Einkommens so stark in Deutschland auseinander klappt, betrifft klar Sozialpädagog\*innen oder Erzieher\*innen oder Pfleger, aber auch andere Leute in der Produktion, im Lager, in ganz vielen Bereichen.“* (L7, 32:30)

Die große Mehrzahl an Befragten orientiert sich hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem Einkommen nach oben, wobei das Einkommen von Grundschullehrer\*innen eine wichtige Referenz ist (vgl. Kap. 8.5.5). Ein Teil richtet den Blick aber auch nach unten, zum Beispiel auf „*Träger, die weniger zahlen*“ (M5, 29:22) oder auf Berufsgruppen, die niedriger entlohnt werden. Benannt werden in dem Zusammenhang vor allem Dienstleistungsberufe wie „*zum Beispiel Verkäufer oder Friseur\*innen oder Handwerksberufe. Also so die, würde ich mich jetzt so vergleichen, wo wir da schon noch ein bisschen besser stehen*“ (M8, 21:25). Neu- und Quereinsteiger\*innen arrangieren sich zum Teil auch deshalb mit ihrem Einkommen, weil es das alte Verdienstniveau übersteigt, wie das Beispiel einer ehemaligen Friseurin zeigt:

*„Also ich komme ja nu aus einem Bereich, der echt Kummer gewohnt ist, ne. Also ich weiß was so ein armer Friseur verdient und das hat einen natürlich auch geprägt, ne. Also von daher finde ich ist es schon okay. Sicher kanns immer mehr sein, aber ich muss ja auch von Bereich zu Bereich gucken, also ich kann für mich sagen, dass es okay ist.“* (M7, 11:14)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Berufsethos zur Stabilisierung der Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse beiträgt und »Lohnverzicht gegen Sinnstiftung« ein weit verbreitetes Orientierungsmuster ist. Ähnliches gilt für den Vergleich mit schlechter bezahlten Berufsgruppen, von denen sich einige Interviewpartner\*innen gleichsam positiv abgrenzen. Nachfolgend wird argumentiert, dass die Anspruchshaltungen von Kita-Beschäftigten hinsichtlich der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen wesentlich davon abhängig sind, welchen gesellschaftlichen und ökonomischen Wert der eigenen Tätigkeit beigemessen wird.

### 8.5.3 Deutungsmuster Kostenfaktor

Nahezu alle Befragten betonen den Wert und die gesellschaftliche Relevanz der eigenen Tätigkeit. Ein Teil der Gesprächspartner\*innen äußert aber zugleich Verständnis dafür, dass soziale Organisationen kostensparend agieren sollen. *„Man merkt schon, es wird kein Cent rausgehauen“*, so eine Leitungskraft *„und das ist ja auch alles richtig so, dass sind ja nun eben auch alles öffentliche Mittel“* (L3, 39:16). Zwar liegt der Fokus in der Regel auf den Bedürfnissen der Kinder und Eltern (vgl. Kap. 8.5.4), allerdings nehmen Beschäftigte – ganz im Sinne des doppelten Mandates – auch die Perspektive des Staates und der Kostenträger ein. Unter anderem wird mit Blick auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise Verständnis für Finanzierungsprobleme geäußert:

*„Vorher habe ich gesagt ‚mehr Geld‘, aber jetzt wo wir eben Corona haben und der Staat auch viel unterstützt hat, ich weiß ja nicht, dann frage ich mich, wo sollen die die Gelder hernehmen? (...). Also ich bin da manchmal ein bisschen zwiegespalten, für unsere Arbeit könnte man mehr Geld bekommen, so ist das schon. Aber ich sehe auch die andere Seite.“* (M4, 28:33)

Die weit verbreitete Überzeugung, dass die eigene Tätigkeit eine höhere Entlohnung rechtfertigt, trifft auf eine Unsicherheit, ob und inwieweit sich diese zusätzlichen Kosten refinanzieren lassen. Der angesprochene Zwiespalt entzündet sich gleichsam an der Frage nach dem ökonomischen Wert der eigenen Arbeitsleistung, der sich vor dem Hintergrund der Transferfinanzierung nur schwer bemessen lässt. Eine Erzieherin, die auf die Einkommensunterschiede gegenüber der Industrie zu sprechen kommt, erklärt die Differenzen damit, dass ihre Tätigkeit kein Geld erwirtschaftet, sondern lediglich Kosten verursacht:

*„Ja, das ist ein ganz klarer wirtschaftlicher, eine ganz klare wirtschaftliche Begründung aus meiner Sicht. Unsere Arbeit bringt kein Geld ein, sondern sie kostet. Punkt. Mehr gibt es dazu nicht zu sagen.“*

*Interviewer: „Ist das die Begründung, die Sie wahrnehmen von außen? Oder ist das Ihre eigene Ansicht?“*

*„Das ist so meine eigene Ansicht. Aber ich nehme sie eigentlich auch wahr von außen. Ja, genau. Aber das liegt einfach auf der Hand.“* (M5, 21:55)

In der mit Nachdruck ausgeführten Begründung vertritt die Kita-Beschäftigte eine weit verbreitete ökonomische Position, die sie als offensichtlich und daher nicht diskussionswürdig kennzeichnet. Dabei gibt es gute Argumente dafür, dass die Produktivität sozialer Dienstleistungen und die ökonomische Bedeutung von Care-Arbeit mit den klassischen Instrumenten der Volkswirtschaft nicht adäquat erfasst werden kann. Mit Blick auf Kita-Einrichtungen lässt sich argumentieren, dass diese Teil eines größeren Wertschöpfungssystems sind und die Produktivität in anderen Branchen auch vom Angebot und von der Qualität frühkindliche Betreuungs- und Bildungsdienstleistungen abhängig ist. So betrachtet liegen die Investitionen voraussichtlich deutlich unterhalb der indirekten Folgekosten, die aus einer schlechten Infrastruktur und einer geringen Bildungsqualität resultieren.

Auch andere Kita-Beschäftigte begründen das aktuelle Lohnniveau damit, dass es sich um öffentliche Gelder handele, die nun einmal begrenzt seien. Zwar sind alle Befragten von der gesellschaftlichen Bedeutung ihrer Tätigkeit überzeugt, leiten hieraus aber nicht zwangsläufig Forderungen ab, wie am nachfolgenden Zitat einer Beschäftigten herausgearbeitet werden kann. Die Frage, ob und inwieweit es einer Aufwertung sozialer Arbeit bedarf, wird von der Befragten zwar bejaht, allerdings spricht aus der Antwort auch eine hohe Unsicherheit:

*„Da ist schon auch meine Meinung, dass soziale Berufe schon (3 sek. Pause) vielleicht nicht ganz so die Wertschätzung erhalten, die sie vielleicht bekommen sollten, weil es halt trotzdem auch eine wichtige Aufgabe ist.“ (M7, 23:42)*

Die Ambivalenz zeigt sich zum einen in der zweimaligen Verwendung der relativierenden Worte „schon“ und „vielleicht“ und zum anderen in der Formulierung, dass es „trotzdem auch“ wichtige Tätigkeiten sind. „Trotzdem“ meint in diesem Zusammenhang also, obwohl es sich um einen Kostenfaktor handelt, wie der weitere Verlauf des Gespräches bestätigt:

*Interviewer: „Warum ist das so?“*

*„Gute Frage. Ich glaube das ist ein gesellschaftliches, wirtschaftliches Problem, also (3 sek. Pause), ja schwierig, warum jetzt Metaller gefühlt so viel verdienen und soziale Berufe so wenig. Ja klar, ist halt irgendwie die Wirtschaft, Soziales ist halt oft irgendwie städtisch ähm gemeinnützige Organisationen, wo jetzt auch nicht so viel Spielraum da ist, wie in der Wirtschaft.“ (M7, 23:55)*

Das Wesen der Gemeinnützigkeit wird als zentrales Unterscheidungsmerkmal angeführt, um soziale Dienstleistungen vom Bereich der Wirtschaft abzugrenzen und so die geringeren finanziellen Spielräume hinsichtlich der Entlohnung zu begründen. Mit dieser Abgrenzung wird auf einen allgemein bekannten Sachverhalt verwiesen („Ja klar“), der allerdings nur schwer begründet werden kann, wie das Ringen um geeignete Formulierungen zeigt. Auch die zweimalige Verwendung des Wortes „irgendwie“ zeigt an, dass die Beschäftigte nicht vollständig von den eigenen Aussagen überzeugt ist.

Festzuhalten bleibt, dass intersubjektive Arbeitsansprüche von einem weit verbreiteten Deutungsmuster geprägt sind, dass soziale Dienstleistungen in erster Linie als Kosten- und nicht als Wirtschaftsfaktor definiert. Individuelle Überzeugungen hinsichtlich der Notwendigkeit einer Aufwertung werden durch dieses Deutungsmuster irritiert und zum Teil auch überlagert. Auch der benannte Trade-Off eines Lohnverzichtes gegen Sinnstiftung erfährt in diesem Zusammenhang eine Plausibilisierung.

#### **8.5.4 Neue Ansprüche an Arbeit**

Die bisherigen Ausführungen zu den intersubjektiven Arbeitsansprüchen und -orientierungen von Kita-Beschäftigten zeigen, wie das Berufsethos in mehrfacher Hinsicht die Einstellung zu Entlohnungs- und Beschäftigungsbedingungen prägt. Das Primat der Fürsorgeethik und die

Orientierung an einem Deutungsmuster, dass soziale Dienstleistungen als Kostenfaktor definiert und somit Lohnverzicht als notwendigen Trade-Off für eine sinnstiftende Tätigkeit plausibilisiert, wirken als weit verbreitete Hemmfaktoren für Veränderungsprozesse. Gleichwohl lassen sich auch neue und veränderte Ansprüche an Arbeit identifizieren, die im Wesentlichen auf drei Entwicklungsprozesse zurückgeführt werden können. Der erste Prozess gründet in einem wachsenden arbeitspolitischen Bewusstsein, wobei die Tarifauseinandersetzungen und Erzieher\*innenstreiks im Jahr 2015 einen wichtigen Beitrag geleistet haben, dieses Bewusstsein zu entwickeln und zu stärken. Ein ver.di Gewerkschaftssekretär betont den Charakter als „Frauenbewegung“ und verweist auf den „Berufsstolz“, der sich zunehmend aus dem Wissen um die Bedeutung von Sorgearbeit und der gesellschaftlichen Relevanz der eigenen Tätigkeit speist:

*„Bei den Erzieher\*innen ja, weil das ja auch die waren, die in der letzten S- und E-Runde [gemeint ist hier die Tarifrunde Sozial- und Erziehungsdienst, Anm.d.Verf.] 2015 sich und ihre Kraft, also einmal als Frauenbewegung erkannt haben, muss man sagen, die zu hunderttausenden im Erzieher\*innenstreik deutschlandweit in 2015 ihren Berufsstolz und sich als gesellschaftlich relevante Gruppe das erste Mal so erkannt haben.“ (IV1, 25:12)*

Unter den befragten Beschäftigten haben sich zwei Erzieherinnen an den Streiks beteiligt, wobei beide Gesprächspartner\*innen ausgesprochen positiv auf diese Erfahrung zurückblicken: *„Das war politisch ein Riesenerfolg und es war auch ein Erfolg für das Bewusstsein, wie sich das entwickelt hat. Für den Zusammenhalt und, und, und“*, fasst eine der beiden Erzieherinnen ihre Erfahrungen zusammen (M1, 42:14). Den Erfolg der Streiks verortet sie weniger im Ergebnis der Tarifverhandlungen, denn in der Vergemeinschaftung und einer Veränderung des Bewusstseins der Erzieher\*innen:

*„Dieser Streik 2015, muss man ja sagen, also ich bin da immer noch stolz wie Oskar, dass wir das geschafft haben, weil-. Gar nicht von dem Ergebnis her, das war ja jetzt mäßig, also diese Bezahlungsgeschichte. Aber was es doch irgendwie wirklich gebracht hat, war einmal, dass sich das Bewusstsein der Erzieher\*innen wirklich verändert hat.“ (M1, 40:24)*

Ein zentraler Baustein der hier benannten Bewusstseinsveränderung ist, dass die gesellschaftliche Bedeutung des eigenen Berufsfeldes öffentlichkeitswirksam artikuliert und wahrgenommen wird. Vor allem die diskursive Aufwertung der Kitas zu Bildungsinstitutionen (vgl. Kap. 4.3) wird zu einer Quelle des Berufsstolzes und des wachsenden Selbstbewusstseins. Für die zitierte Erzieherin ist das eigene Berufsethos somit weniger ein Hemmfaktor, denn ein Treiber für Veränderungsprozesse. Streiks sieht sie als notwendiges Mittel, um die Professionalisierung des Berufsfeldes voranzutreiben und so dem Image von Erzieher\*innen als „Spieltanten“ entgegenzutreten:

*In erster Linie ist es halt diese Auseinandersetzung, dass, glaube ich, im Bildungssystem die Kitas immer noch die Spieltanten sind. Das hat sich verändert in den letzten Jahren, durchaus. Aber das ist immer noch der Bereich, der am wenigsten ernst genommen wird. (M1, 37:20)*

Auch andere Beschäftigten kritisieren, dass der vom Gesetzgeber formulierte Anspruch an frühkindliche Bildung und das öffentliche Bild von der Arbeit der Erzieher\*innen bei weitem nicht deckungsgleich sind. *„Was ist Kita und was leistet Kita, dass ist vielen nicht klar“*, konstatiert beispielsweise eine Fachreferentin (F4, 12:10). Und eine Erzieherin führt aus:

*„Soziale Berufe sind jetzt nicht so anerkannt, aber ich glaube das viele Menschen auch gar nicht wissen, was da alles so dahintersteckt. Es hört sich in erster Linie immer mal so an, ja gut man arbeitet irgendwie mit Kindern, bespaßt die Kinder den ganzen Tag.“* (M4,17:38)

Auch andere Befragte grenzen sich von einem Image ab, dass im Kern auf das tradierte Bild von Sorgearbeiten als „Jedermannsarbeit“ rekurriert und das der Professionalisierung des Berufsfeldes diametral entgegensteht. Folgerichtig wird die Frage hinsichtlich der Anerkennung und Aufwertung des Erzieher\*innenberufes von vielen Beschäftigten eng an die Vermittlung der Anforderungen und Belastungen der Arbeit geknüpft. Aus Sicht des ver.di Gewerkschaftssekretärs liegt der Erfolg der Streikbewegung wesentlich darin begründet, dass die Aufwertungskämpfe mit dem wachsenden Stellenwert frühkindlicher Bildung und Entwicklung verknüpft werden konnten und hierüber eine Interessenskoalition mit den Eltern hergestellt wurde. Die Streikbewegung war erfolgreich, weil sie *„nicht nur eine betriebliche, sondern auch und vor allem eine gesellschaftliche Dimension hatte“*, so das entsprechende Fazit (IV1, 29:37).

Auch wenn das Motiv »Lohnverzicht gegen Sinnstiftung« noch immer weit verbreitet ist, führt der Bedeutungsgewinn frühpädagogischer Bildung entsprechend dazu, dass die Kita-Beschäftigten neue Ansprüche an Arbeit und Entlohnung artikulieren. Aus Sicht des zitierten Gewerkschaftsvertreters orientieren sich die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst zunehmend von unten nach oben: *„Die Kinderpflegerin orientiert sich an der Erzieherin, die Erzieherin orientiert sich an der Sozialpädagogin und die an den Lehrerinnen“* (IV1, 32:41). Unter den befragten Erzieher\*innen ist diese Orientierung ebenfalls verbreitet, wobei hier zumeist das Einkommen von Grundschullehrer\*innen als Referenz angeführt wird. Begründet wird diese Perspektive in nahezu allen Fällen mit dem Verweis auf die Umsetzung von Bildungsplänen und die Konzeption von Kitas als erste institutionelle Bildungsstätte. Gewerkschaftsvertreter\*innen berichten zudem, dass sich die Anfragen und Bedarfe gegenüber ver.di verändert haben. Mitarbeiter\*innen und Interessensvertretungen wollen *„mehr über Fach- und Qualifizierungsthemen abgeholt werden“*, wobei in der Folge mehr Broschüren mit berufspolitischen Themen erstellt werden (IV1, 41:55). *„In der Tendenz setzt sich ein neues Selbstbewusstsein und neue Fachlichkeit durch“*, lautet die Bilanz aus ver.di Sicht (42:30). Auch die Erfahrungen in der Corona-Pandemie tragen voraussichtlich dazu bei, das arbeitspolitische Bewusstsein der Erzieher\*innen zu stärken. Zwar überwiegt in den Gesprächen die Enttäuschung darüber, dass die Beifallsbekundungen und die Debatten über die Systemrelevanz von Sorgearbeiten weitestgehend folgenlos bleiben (vgl. Kap. 8.4.2).

Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass die geführten Debatten die Auseinandersetzung mit dem Stellenwert der eigenen Tätigkeit vorantreiben und somit zu einer Politisierung beitragen. Beispielhaft hierzu die Aussage einer Erzieherin, die auf die hohe Abhängigkeit der „Ingenieure“ und „besser Bezahlten“ von sozialen Berufen verweist:

*Erzieher und Sozialarbeiter haben einen richtigen schweren Job und das sollte halt auch mehr honoriert werden und nicht einfach, naja ist ja nur ein sozialer Beruf, klar kriegen die nicht so viel. Warum? Man hat es ja ein bisschen so gemerkt bei Corona, es fällt weg, das war dann gar nicht mal so lustig. Und wenn das mal flächendeckend, also alle sozialen Berufe machen mal nichts, dann brennt bei den Ingenieuren und bei den besser Bezahlten auch die Hütte“.* (M5, 35:58)

Der zweite Entwicklungstrend, aus dem neue und erweiterte Arbeitsansprüche resultieren, ist der stetig wachsende Mangel an pädagogischem Fachpersonal. Wie bereits ausgeführt, werden insbesondere die zum Teil erheblichen Lohnunterschiede zwischen den freigemeinnützigen, privaten und kommunalen Trägern zunehmend problematisiert und Beschäftigte nutzen die veränderte Arbeitsmarktsituation vermehrt, um mit einem Arbeitgeberwechsel ihre Einkommens- und Beschäftigungssituation zu verbessern (vgl. Kap. 8.2.1). Viele Führungskräfte berichten, dass Fachkräfte mittlerweile häufiger den Arbeitgeber wechseln, „weil sie wissen, sie haben sofort wieder einen Job“ (FR12, 09:17). Der Regionalleiter eines freigemeinnützigen Trägers schildert im Gespräch, wie die Einstiegsgehälter in den vergangenen Jahren maßgeblich gestiegen sind und auch Stufensprünge deutlich schneller geschehen:

*„Das hat schon enorm an Tempo aufgenommen in den letzten drei, vier Jahren (...) einfach weil der Fachkräftemangel so extrem ist, aus meiner Sicht, weil der Bedarf einfach da ist und auch quasi die Verhandlungsparteien, also auch der Vorstand sieht, dass ohne gute Löhne auch im Vergleich zu den Mitbewerbern, also seien es die kirchlichen Träger oder andere soziale Dienstleister, wir einfach wettbewerbsfähig bleiben müssen“.* (F10, 42:49)

Gleichwohl die Entlohnung von vielen Beschäftigten als ein Faktor unter vielen bezeichnet wird und die Bindung an die Einrichtung, das Team und die Klient\*innen in der Regel hoch sind, hat die Fluktuation deutlich zugenommen und somit auch der Druck auf eine Angleichung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. Dass die veränderte Arbeitsmarktsituation die Anspruchshaltungen der Beschäftigten nachhaltig verändern, verdeutlicht nachfolgende Aussage eines Betriebsrates, der verwundert konstatiert: „Es gibt Menschen, die haben schon im Bewerbungsgespräch nach Lohn und Bezahlung gefragt und sind darauf hin im Gespräch aufgestanden und gegangen“ (IV3, 15:42). Das Zitat zeigt, wie ungewohnt es aus Betriebsratssicht ist, dass die Entlohnung in einem Bewerbungsgespräch überhaupt thematisiert wird und darüber hinaus die Höhe der Entlohnung unmittelbar zu einem Ausschlusskriterium werden kann. Auch eine Erzieherin schildert, wie sie in mehreren Bewerbungsgesprächen interessante, aber niedrig entlohne Stellenangebote mit Verweis auf ihren Wert als erfahrene Fachkraft abgelehnt hat:

*„Und ich war auch bei Bewerbungsgesprächen und ich war schockiert, wie viel schlechter die bezahlen. Das waren 600 bis 800 Euro brutto. Und da habe ich zu denen gesagt: ‚Das war sehr nett das Gespräch, aber Leute, für das Geld arbeite ich nicht. Ich bin 30 Jahre im Job und ich bin echt hoch qualifiziert. Ich kriege keine Kinder mehr und ich kriege höchstens nur noch Depressionen irgendwann. (Lacht) Aber ich arbeite nicht für das-.‘ Also man hat ja irgendwann auch eine Ehre, sage ich mal“.* (M1, 38:10)

Neben den Einkommensbedingungen werden insbesondere die Arbeitszeitregelungen von Beschäftigten problematisiert. Viele Leitungs- und Führungskräfte berichten, dass die Ansprüche an eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben zugenommen haben und häufig eine Teilzeitbeschäftigung angestrebt wird. *„Sobald Einkommenssteigerungen da sind, geht das Personal mit den Arbeitszeiten runter, um die hohe Arbeitsbelastung zu reduzieren“*, schildert zum Beispiel eine Fachreferentin ihre Erfahrung (F8, 17:08).

Hieran anschließend lässt sich herausarbeiten, dass neue und erweiterte Arbeitsansprüche zum dritten eng mit einem Generationswechsel zusammenhängen. Das *„junge Mitarbeiter fordernder sind und wissen, was sie wollen“* (L6, 34:12) ist ein Entwicklungstrend, der zweifellos mit der veränderten Arbeitsmarktsituation zusammenhängt, sich aber nicht darin erschöpft. Das vor allem Nachwuchskräfte veränderte Ansprüche an eine Vereinbarkeit von Arbeit und Leben haben ist ein Eindruck, der in zahlreichen Gesprächen wiedergegeben wird: *„Gerade junge Leute wollen nicht mehr als 30, 32 oder 35 Stunden arbeiten“* (F9, 22:12) und *„Jüngere sind nicht nur am Geld orientiert, die haben eher Ansprüche wie mit ihnen umgegangen wird“* (M2, 22:01), sind häufig getätigte Aussagen. Die Verschiebung der Prioritäten stößt bei den Leitungs- und Führungskräften auf geteiltes Echo. Einige kritisieren, dass Nachwuchskräfte *„nicht mehr so leidensfähig sind“* (L5, 35:21) und mit dem Generationswechsel auch *„Erfahrung, Konstanz, Durchhaltevermögen verloren“* (L4, 14:06) gehen. *„Mittlerweile machen 50 Prozent Dienst nach Vorschrift“*, lautet beispielsweise die Kritik einer Kita-Leitungskraft (L1, 31:56). Das Zurückstellen eigener Bedürfnisse und ein überdurchschnittliches Engagement werden hierbei unhinterfragt vorausgesetzt, ganz im Sinne des Primats der Fürsorgeethik. Allerdings gibt es auch Stimmen, die eine veränderte Anspruchshaltung der neuen Generation begrüßen, darunter die nachfolgend zitierte Fachreferentin. Sie verweist auf einen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstrend und bezweifelt, dass die Motivation und die Einsatzbereitschaft unter den jungen Kolleg\*innen geringer ausfällt:

*„Ich glaube nicht, dass die junge Generation mit weniger Motivation kommt oder eine geringere Einsatzbereitschaft hat. Das nicht. Ich glaube, so ein bisschen so dieses Work-Life-Balance-Thema hat sich verändert in Gesellschaft. Also da so ein Stückchen auch zu gucken, was bleibt mir an Freizeit und was habe ich da auch an Möglichkeiten noch für, mein Familienleben zu verwirklichen.“* (F1, 32:10)

## **8.6 Zwischenfazit: Treiber und Hemmfaktoren einer Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen frühpädagogischer Fachkräfte**

In den letzten zwei Jahrzehnten hat der Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung enorm an Bedeutung gewonnen. Kindertagesstätten werden nicht nur als Orte der gezielten Schulvorbereitung konzipiert, sondern stehen zugleich vor der schwierigen Aufgabe, neue pädagogische Konzepte und umfassende Bildungspläne umzusetzen, die auf einem kindorientierten Zugang, einer kompetenz- statt defizitorientierten Herangehensweise und auf einem ganzheitlichen Bildungsbegriff rekurrieren. Das Aufgabenspektrum der Erzieher\*innen hat sich in der Folge erheblich erweitert, nicht allein was die pädagogische Arbeit mit den Kindern betrifft, auch der Stellenwert von Elternarbeit und -kommunikation hat stark zugenommen. In vielen Interviews wird die Bedeutung der Kitas als eine Art „Familienzentrum“ betont, dass Unterstützung bei gesellschaftlichen und sozialen Risiken bietet. Soziale Ungleichheiten und prekäre Arbeits- und Lebenslagen, darunter Krankheit und Arbeitslosigkeit, Kinderarmut, Migration und Fluchterfahrungen prägen ebenso die Arbeitsanforderungen der Beschäftigten, wie eine wachsende Zeitknappheit von Familien und steigende Ansprüche an Mobilität und Flexibilität. In der pädagogischen Praxis wird die Realisierung dieser erweiterten fachlichen Anforderungen durch unzureichende Personalschlüssel, fehlende Qualifizierungsmöglichkeiten und -zeiten sowie durch einen Mangel an Fachpersonal erschwert. Insbesondere dem Fachkräftemangel kommt hinsichtlich der Frage nach Treibern und Hemmfaktoren für eine Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen eine zentrale Bedeutung zu. Einerseits garantieren die Personalengpässe eine hohe Beschäftigungssicherheit, tragen zur Reduktion von Befristungsquoten, zur Angleichung der Lohndifferenzen und zu einer Anpassung der Arbeitszeitmodelle an die Bedürfnisse der Beschäftigten bei. Andererseits bewirken sie, dass Stellen zum Teil über längere Zeit unbesetzt bleiben und vor allem krankheitsbedingte Ausfälle oder schwangerschaftsbedingte Beschäftigungsverbote nur schwer kompensiert werden können. Leitungskräfte berichten, dass die wachsende Personalfuktuation zu langen Einarbeitungszeiten führt und funktionierende Teamstrukturen schwerer zu etablieren sind. Ein weiteres Kernproblem betrifft die fachliche Eignung der Nachwuchsfachkräfte, die nicht nur von Leitungs- und Führungskräften, sondern auch von vielen Mitarbeiter\*innen zunehmend in Frage gestellt wird. Kritisiert werden praxisferne Ausbildungsinhalte und Prüfungssituationen, wobei auch die Ausbildungsstätten selbst mit Personalengpässen zu kämpfen haben. Während die fachlichen Anforderungen gestiegen sind, hat sich das Ausbildungsniveau verschlechtert, auch weil einige Fachschulen im Zuge rückläufiger Bewerber\*innenzahlen die Eintrittsbarrieren für Schüler\*innen gesenkt haben. Trotz der benannten Schwierigkeiten bleiben der Bedeutungszuwachs frühkindlicher Bildung und die erweiterten fachlichen Anforderungen nicht folgenlos für das berufliche Selbstverständnis der Beschäftigten. Die Mehrzahl der befragten

Pädagog\*innen benennt als Zielgröße des eigenen Einkommens das Verdienstniveau von Grundschullehrer\*innen, häufig verbunden mit dem Verweis auf die Konzeption von Kitas als erste institutionelle Bildungsstätte. Zum wachsenden Selbstbewusstsein und Berufsstolz beigetragen haben die Tarifaueinandersetzungen und Streikbewegungen der letzten Jahre, die eng an eine diskursive Aufwertung der Kitas zu Bildungsinstitutionen geknüpft waren. In einer Interessenskoalition mit Eltern ist es gelungen, die gesellschaftliche Dimension frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung öffentlichkeitswirksam zum Gegenstand von Aufwertungsforderungen zu machen, welche nicht nur eine höhere Entlohnung, sondern auch eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Personalschlüssel umfassen. Die Kita-Schließungen im Zuge der Corona-Pandemie haben das Bewusstsein für die Systemrelevanz frühkindlicher Bildung und Betreuung weiter geschärft und die Wertschätzung der Eltern gegenüber dem Erzieher\*innenberuf hat sich in der Wahrnehmung der Beschäftigten erhöht. Zugleich haben die schwierigen Tarifaueinandersetzungen in der anschließenden Phase der Rezession gezeigt, dass die Solidaritätsbekundungen Grenzen haben und aus der symbolischen Anerkennung nicht unmittelbar Aufwertungsprozesse folgen. Neue und erweiterte Beschäftigtenansprüche resultieren zudem aus den stetig wachsenden Personalengpässen, infolgedessen die Lohnunterschiede zwischen freigemeinnützigen, privaten und kommunalen Trägern zunehmend problematisiert werden und die Personalfluktuation erheblich zugenommen hat.

Vor dem Hintergrund verbesserter Arbeitsmarktchancen wachsen die Ansprüche an Entlohnung, an eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und, insbesondere bei der nachkommenden Generation, an eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben. Die pädagogischen Fachkräfte treiben diesen Wandel voran, indem sie – anknüpfend an eine bekannte Terminologie Albert O. Hirschmans (1970) – in zunehmendem Maße auf Exit- oder Voice-Optionen zurückgreifen, um Veränderungen herbeizuführen. Dass dieser Prozess eher langsam voranschreitet, hat viel mit dem Berufsethos der Beschäftigten und der dritten von Hirschman benannten Option (Loyalty) zu tun. Dabei wirken insbesondere die Loyalität gegenüber den Kindern und Familien, aber auch die Loyalität gegenüber der Einrichtung und den Kolleg\*innen, als Hemmfaktoren für Veränderungsprozesse. Das berufliche Selbstverständnis von Kita-Beschäftigten ist stark von einer Orientierung auf die Bedürfnisse der Klient\*innen geprägt und der hohe Stellenwert ideeller Motive führt dazu, dass Missstände eher kompensiert als öffentlichkeitswirksam benannt werden. Auch die Inkorporation eines weit verbreiteten Deutungsmusters, dass soziale Dienstleistungen primär als einen Kostenfaktor definiert und Lohnverzicht als notwendigen Trade-Off für eine sinnstiftende Tätigkeit plausibilisiert, wirkt Veränderungsprozessen entgegen. Obwohl sich die Anspruchshaltungen der Beschäftigten verändert haben, trägt das spezifische Berufsethos der Beschäftigten also weiterhin dazu bei, Missstände und Finanzierungsdefizite zu

kompensieren. Familienpolitische Reformbemühungen der letzten Jahre signalisieren das gestiegene öffentliche und politische Interesse an einer Beseitigung dieser Missstände, wobei nach dem quantitativen Ausbau verstärkt die Qualität der Kindertagesbetreuung auf der politischen Agenda steht. Wie am Beispiel der Umsetzung des Guten-Kita-Gesetzes aufgezeigt, haben die Investitionen im Rahmen des Guten-Kita-Gesetzes allerdings nur geringfügig zur Verbesserung der Fachkräftesituation oder der Personalschlüssel beigetragen. Angesichts der Priorisierung der Beitragsfreiheit kann von einer signifikanten Erhöhung der Betreuungs- und Arbeitsqualität nicht die Rede sein. Zwar hat die breite Kritik an der Ausgestaltung des Programmes dazu geführt, dass im Rahmen der Umsetzung des KiTa-Qualitätsgesetzes länderspezifische Maßnahmen zur Beitragsentlastung nicht länger vorgesehen sind, allerdings handelt es sich auch hier um keine dauerhafte, sondern um eine auf zwei Jahren begrenzte Finanzierung von Qualitätsverbesserungen.

## **9 Zukunftsbranche Sozialwirtschaft? Bilanz und Ausblick**

Ziel der durchgeführten empirischen Studie war es, vor dem Hintergrund neuer Entwicklungstrends, mögliche Aufwertungsprozesse im Bereich professionell erbrachter Sorgearbeit zu identifizieren. Die zentrale forschungsleitende Frage lautete, inwieweit der Wandel des Arbeitsmarktes im Zusammenspiel mit der stetig wachsenden Nachfrage und dem einleitend skizzierten gesellschaftspolitischen Rückenwind – wie er sich insbesondere im Pflege- und im Kitabereich zeigt – zu einer messbaren Verbesserung der Arbeitsqualität führen. Die Ergebnisse der Auswertung amtlicher Statistiken, quantitativer Beschäftigungsbefragungen und qualitativer Interviews wurden jeweils in Zwischenfazits festgehalten und werden nun abschließend mit Blick auf die zentrale Fragestellung zusammenfassend diskutiert. Dabei wird die Darstellung der Entwicklung objektiver und subjektiver Indikatoren der Arbeitsqualität mit den weiteren forschungsleitenden Fragen zum Einfluss und Stellenwert der benannten Entwicklungsdynamiken sowie mit einer Veränderung von Arbeitsansprüchen und -orientierungen zusammengedacht (Kap. 9.1). Die Bilanzierung der Forschungsfragen schließt mit einem Blick auf die Heterogenität der betrachteten Arbeitsfelder und ordnet die empirischen Befunde in einen Forschungsdiskurs ein, welcher stark von qualitativen Studien im Bereich der Altenpflege geprägt ist. Im Anschluss richtet sich der Blick auf die zukünftige Entwicklung der Branche und es werden anknüpfend an die empirischen Ergebnisse zentrale Voraussetzungen für eine nachhaltige Aufwertung sozialer Dienstleistungsberufe benannt (Kap. 9.2).

### **9.1 Bilanzierung der Forschungsfragen**

#### **Steigende Einkommen und wachsende Beschäftigungssicherheit**

Aufgrund der veränderten Arbeitsmarktsituation hat sowohl die Beschäftigungssicherheit als auch die berufliche Zukunftssicherheit von Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufen deutlich zugenommen. Zwischen der ersten (2012-2014) und der dritten (2019-2021) kumulierten Befragungswelle des DGB-Index, ist der Anteil an Beschäftigten, die zu keinem Zeitpunkt einen Arbeitsplatzverlust befürchten von 59 auf 75 Prozent angewachsen und auch der Anteil an Befragten, die sich keine Sorgen um ihre berufliche Zukunft machen, ist signifikant gestiegen. Die Befristungsquoten sind in allen Teilbereichen der Sozialwirtschaft erheblich zurückgegangen und selbst unter den befristet angestellten Beschäftigten ist die Angst vor einem Verlust des Arbeitsplatzes sehr gering ausgeprägt. Im Rahmen der Befragung von Führungs- und Leitungskräften im Kita-Bereich konnte herausgearbeitet werden, dass sich aufgrund der wachsenden Personalengpässe die Fluktuation zwischen Einrichtungen und

Trägern merklich erhöht hat. Aufgrund ihrer verbesserten Primärmachtposition<sup>150</sup> greifen Beschäftigte immer häufiger auf Exit- und zum Teil auch auf Voice-Optionen zurück, um Veränderungen herbeizuführen. Viele Träger reagieren mit Tarifsteigerungen und Lohn-erhöhungen, zum Teil unter Rückgriff auf die Zahlung von Zulagen. Im Ergebnis trägt der verschärfte Wettbewerb um Fachkräfte zu einer Verbesserung der Verdienststrukturen in der Sozialwirtschaft bei, wobei im Zeitraum zwischen 2015 und 2020 nicht nur die relativen, sondern auch die absoluten Lohnzuwächse das Niveau der Gesamtwirtschaft übersteigen. Obwohl es sich vor allem um einen Mangel an Fachkräften handelt, bleiben die über-durchschnittlichen Zuwächse nicht auf Fachkraftqualifikationen beschränkt und umfassen auch Helferberufe, deren relativen Steigerungsraten besonders hoch ausfallen<sup>151</sup>. Die verbesserte Einkommenssituation spiegelt sich in den Beschäftigtenbefragungen des DGB-Index und einer höheren Zufriedenheit der Beschäftigten wider: Der Prozentsatz an Erwerbstätigen, deren Einkommen (sehr) gut zum Leben ausreicht, erhöht sich im betrachteten Zeitraum von 45 auf 55 Prozent und der Anteil an Befragten, der das Einkommen bezogen auf die eigene Arbeitsleistung als angemessen bewertet, steigt ebenfalls um zehn Prozentpunkte an (vgl. Abb. 24). An der wachsenden Zufriedenheit mit betrieblichen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen und betrieblichen Angeboten zur Verbesserung der Altersvorsorge lässt sich zudem ablesen, dass die Arbeitgeber im Wettbewerb um Fachkräfte vermehrt auf zusätzliche Leistungen wie zum Beispiel Gesundheitstage, Fahrtkosten-zuschüsse, Betriebsrenten oder andere Beihilfen zur Altersvorsorge setzen. Für eine Fortschreibung des positiven Entwicklungstrends bei den Einkommen spricht, dass das Bundesarbeitsgericht im Juni 2021 der Berufsgewerkschaft DHV die Tariffähigkeit abge-sprochen hat. Bereits in den Jahren zuvor konnte ver.di insbesondere in den Neuen Ländern neue Tarifabschlüsse erzielen, die eine Annäherung und zum Teil auch Angleichung an das Niveau des TVöD vorsehen und eine deutliche Verbesserung der Einkommenssituation der Beschäftigten mit sich bringen. Entgegen dem bundesdeutschen Abwärtstrend steigt der Anteil an tarifgebundenen Betrieben und Arbeitnehmer\*innen im Bereich der Sozialwirtschaft seit 2014 an, was eine Trendwende bei der Tarifbindung erhoffen lässt.

---

<sup>150</sup> Der Begriff der Primärmacht wurde von Ulrich Jürgens geprägt und bezeichnet die direkt aus der Art der Abhängigkeitsbeziehung erwachsene Machtposition der Arbeitnehmer im Verhältnis zum Arbeitgeber. Die Primärmacht resultiert aus den Qualifikationen der Beschäftigten und der gesamtgesellschaftlichen Differenz aus Angebot und Nachfrage. In Abgrenzung hierzu verweist der Begriff der Sekundärmacht „auf bereits kollektiv erkämpften bzw. staatlich gesetzten Regelungen und Institutionen“ Jürgens (1984, S. 61).

<sup>151</sup> Ein Grund hierfür ist, dass der prozentuale Zuwachs bei kleineren Ausgangswerten höher ausfällt, als dies bei größeren Ausgangswerten der Fall ist. Darüber hinaus hat die Einführung und Anpassung von Mindestlöhnen zu einem Lohnzuwachs im Niedriglohnsektor geführt Bossler et al. (2022); Harsch und Verbeek (2012). Im Pflegebereich hat zudem das 2019 in Kraft getretene Pflegelöhneverbesserungsgesetz zu einem Anstieg der Löhne in Helferberufen beigetragen.

## **Hohe Lohndifferenzen und nahezu unverändert hohe Arbeitsbelastung**

Trotz dieser Teilerfolge ist die Sozialwirtschaft zum aktuellen Zeitpunkt noch immer von einer Zersplitterung der Tariflandschaft und einer hohen Varianz bei der Entlohnung geprägt. Zwar hat die durchgeführte Sekundäranalyse von Tarifdaten gezeigt, dass die beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände Caritas und Diakonie in weiten Teilen auf TVöD-Niveau und zum Teil auch darüber hinaus zahlen, allerdings vor allem, was die Entlohnung von Fachkräften und weniger was die der Helferberufe betrifft. Die Differenzen zwischen den geringsten und höchsten Bruttostundenlöhnen innerhalb der Branche sind erheblich und liegen im Durchschnitt der betrachteten Tarifwerke und Arbeitsvertragsrichtlinien bei etwa fünfzig Prozent. Die Einführung eines allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrages im Pflegesektor ist an den arbeitsrechtlichen Sonderprivilegien der kirchlichen Träger gescheitert, auch weil diese den Lohnabstand zu anderen freien Trägern möglichst wahren wollen. Bessere oder schlechtere Arbeitsbedingungen und Entgelte bleiben somit eine Frage der Machtressourcen einzelner Träger und sind zudem abhängig von weiteren Faktoren wie der finanziellen Situation der jeweiligen Kommunen, denen eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der sozialen Daseinsvorsorge zukommt. Aufgrund der Vielzahl an Tarifwerken ist es nahezu unmöglich, einen Überblick über bestehende Tarifstrukturen zu gewinnen, was dazu führt, dass die teilweise hohen Lohndifferenzen weitestgehend intransparent bleiben. Wie aus Gesprächen mit Kita-Beschäftigten hervorgeht, kann das eigene Lohnniveau nur schwer eingeordnet werden, was voraussichtlich auch dazu beiträgt, dass die Personalfuktuation zwischen Einrichtungen und Trägern geringer ausfällt, als angesichts der erheblichen Einkommensdifferenzen zu erwarten wäre. Die Ergebnisse der quantitativen Beschäftigtenbefragung zeigen, dass trotz einer Verbesserung der Einkommenssituation nur etwas mehr als die Hälfte der Befragten Löhne erhält, die gut zum Leben ausreichen. Insbesondere das niedrige Renteneinkommen und die damit verbundene Angst vor Altersarmut sind große Belastungsfaktoren, wobei gerade ältere Beschäftigte mit Blick auf die zu erwartende Rente nur sehr begrenzt von den Lohnsteigerungen der jüngeren Vergangenheit profitieren. Hinzu kommt, dass ein Teil der Beschäftigten die Einkommensgewinne direkt in eine Reduktion der Arbeitszeiten „reinvestiert“, um so die hohe Belastung zu reduzieren. Denn am Grad der Arbeitsbelastung, das zeigen sowohl die qualitativen als auch quantitativen Befragungsdaten, hat sich im betrachteten Zeitverlauf wenig verändert. Trotz geringfügigen Verbesserungen, wie sie sich im Zeitverlauf der DGB-Index Befragung abbilden, werden insbesondere Zeitdruck und Arbeitsintensivierung von der Mehrzahl der Beschäftigten als hoch bewertet und hieraus resultierende Abstriche bei der Qualität der Arbeit als stark belastend empfunden. Viele berufstypische Anforderungen, wie zum Beispiel Schicht- und Wochenendarbeit in Wohn- und Pflegeheimen, Lärmbelastung in Kindertagesstätten, körperlich schweres Heben im Bereich der ambulanten Pflege oder das Erbringen von Emotions- und Gefühlsarbeit im Kontext

widersprüchlicher Anforderungen, treten unverändert häufig auf, zum Teil weil sie der Arbeit selbst inhärent sind, aber auch weil sich Personalausstattung und Personalschlüssel nur geringfügig verbessert haben. Erschwerend kommt hinzu, dass (Langzeit-)Erkrankungen und schwangerschaftsbedingte Beschäftigungsverbote aufgrund der Fachkräfteengpässe immer schwieriger durch Vertretungsregelungen kompensiert werden können.

### **Berufsethos und Sinnstiftung als zentrale Ressourcen**

Die Analyse der Entwicklung der Arbeitsqualität zeigt nicht nur weitestgehend unverändert hohe Belastungen, sondern ebenso stabile Ressourcen, die als zentrale Quellen der Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten in Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufen wirken. Insbesondere die Kollegialität, die Betriebs- und/oder Führungskultur sowie die Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten werden im Zuge der DGB-Index Befragung von einer deutlichen Mehrzahl der Befragten positiv bewertet. Als besonders wichtige Ressource wirkt die ausgesprochen hohe Identifikation mit der eigenen Tätigkeit und dem Wert, den der eigenen Arbeit sowohl für die Gesellschaft als auch für den eigenen Betrieb beigemessen wird. Nahezu alle Beschäftigten in der Sozialwirtschaft (97 Prozent) gehen in (sehr) hohem Maße davon aus, einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten, wohingegen in allen anderen Branchen fast jeder Dritte (30 Prozent) den gesellschaftlichen Sinn der eigenen Tätigkeit anzweifelt. Vor allem die qualitativen, aber auch die quantitativen Befragungsergebnisse zeigen, dass die Höhe der Entlohnung in Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufen häufig nicht an erster Stelle steht und das Motiv »Lohnverzicht gegen Sinnstiftung« weit verbreitet ist. Zwar wird im Rahmen der DGB-Index Befragung das Einkommensniveau von der Hälfte der Beschäftigten als der eigenen Arbeitsleistung nicht angemessen bewertet, allerdings beurteilt ein Drittel diesen Umstand zugleich als nicht oder kaum belastend. Die große Mehrzahl der befragten Kita-Beschäftigten betont die Freude und zum Teil auch die Selbstwirksamkeit, die Ihnen insbesondere die Arbeit mit Kindern stiftet, wobei in der Folge Belastungsaspekte bis hin zu Burn-Out-Symptomen relativiert werden. Obwohl die Personalfluktuation zugenommen hat und der Arbeitsmarkt insbesondere für Pflegekräfte und pädagogische Fachkräfte viele Optionen bereithält, gibt es nach wie vor eine hohe Verbundenheit mit dem eigenen Arbeitgeber und vor allem mit der eigenen Arbeitsstätte. Im Zeitverlauf der DGB-Index Befragung ist der Prozentsatz an Beschäftigten, der keinen Wechsel des eigenen Arbeitgebers anstrebt, leicht angewachsen, was unter anderem auf ein hohes Verantwortungsgefühl gegenüber den Klient\*innen und/oder den eigenen Kolleg\*innen zurückgeführt werden kann.<sup>152</sup> Einem Primat der Fürsorgeethik folgend, tendieren viele

---

<sup>152</sup> Das es, wie in den qualitativen Befragungsergebnissen herausgearbeitet, trotzdem zu einer verstärkten Personalfluktuation kommt, könnte darauf zurückgeführt werden, dass der eher kleine Anteil an wechselbereiten Arbeitnehmer\*innen vor dem Hintergrund verbesserter Arbeitsmarktchancen den in Betracht gezogenen Wechsel nun deutlich häufiger auch tatsächlich vollzieht.

Beschäftigte dazu, schwierige Rahmenbedingungen auszuhalten und durch ein hohes Engagement auszugleichen. Neben dem hohen Stellenwert ideeller Motive wirkt das Legitimationsdefizit sozialer Dienstleistungen als ein weiterer Hemmfaktor für Veränderungsprozesse. So reproduziert ein Teil der befragten Praxisakteure ein Deutungsmuster, das Soziale Dienste primär als Kostenfaktor definiert und Lohnverzicht als notwendigen Trade-Off für eine sinnstiftende Tätigkeit plausibilisiert.

### **Ein wachsendes arbeitspolitisches Bewusstsein trägt zur Aufwertung bei**

Das hohe Berufsethos und das Primat der Fürsorgeethik tragen bis heute dazu bei, dass die Streikaffinität in Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufen eher gering ausgeprägt ist. Gleichwohl lassen sich aus den Kita-Interviews auch Hinweise auf Veränderungen ablesen. Professionalisierungsprozesse und die diskursive Aufwertung von Kitas zu Bildungseinrichtungen haben dazu beigetragen, das arbeitspolitische Bewusstsein der Beschäftigten zu stärken. Auch andere Forscher\*innen kommen auf einer breiteren Datenbasis zu der Einschätzung, dass „Beschäftigte in sozialen Dienstleistungen zunehmend bereit und fähig sind, kollektiv und öffentlich Auseinandersetzungen einzugehen“ und das die „verbreitete Einschätzung, wonach die (häufig weiblichen) Sorge-Arbeitenden eher konfliktscheu und nicht gewerkschaftlich aktiv seien, mehr und mehr revidiert wird“ (Artus et al. 2017, S. 9). Mittlerweile nennt die Mehrzahl der befragten Erzieher\*innen als Referenzgröße für ein angemessenes Einkommen das Verdienstniveau von Grundschullehrer\*innen, häufig verbunden mit dem Verweis auf die Umsetzung von Bildungsplänen und auf die Konzeption von Kindertagesstätten als erste Bildungsstätten. Gewerkschaftsvertreter\*innen berichten, dass sich Mitarbeiter\*innen und Interessensvertretungen verstärkt für Fach- und Qualifizierungsthemen sowie für arbeitspolitische Fragen interessieren. Die Streikbewegungen werden seitens der befragten Interessensvertretungen und beteiligten Erzieher\*innen als bedeutende Quelle der Vergemeinschaftung und des wachsenden Selbstbewusstseins und Berufsstolzes bewertet. Einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des arbeitspolitischen Bewusstseins leistet zudem eine neue Generation an Nachwuchskräften, die neue und erweiterte Arbeitsansprüche formulieren und vor allem eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben einfordern. Die große Mehrzahl der befragten Leitungs- und Führungskräfte verweist auf eine Verschiebung der Prioritäten, wobei ein überdurchschnittliches Engagement und ein Zurückstellen eigener Bedürfnisse nicht zwangsläufig ausbleiben, aber auch nicht mehr selbstverständlich und unhinterfragt erwartet werden können. In der Auswertung der DGB-Index Daten lässt sich diese Entwicklung im Ansatz ablesen: So ist der Anteil an Erwerbstätigen, der außerhalb der normalen Arbeitszeit unbezahlte Arbeit für den Betrieb erbringt, ebenso rückläufig wie der Anteil an Beschäftigten, der trotz Erkrankung zur Arbeit kommt, und zwar besonders innerhalb der Altersgruppe der unter 35-Jährigen.

## **Fachkräfteengpässe kein Einfallstor für Prozesse der De-Qualifizierung**

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass dem Fachkräftemangel mit Blick auf die Entwicklung der Arbeitsqualität eine ambivalente Rolle zukommt. Einerseits ist er ein zentraler Treiber für Tarifanpassungen und Lohnerhöhungen, für sinkende Befristungsquoten und eine hohe Beschäftigungs- und Zukunftssicherheit. Er bedingt eine wachsende Primärmachtposition der Beschäftigten, aus der – wenngleich auch langsam und häufig in Verbindung mit Professionalisierungs- und Aufwertungsdiskursen – eine höhere Anspruchshaltung und ein vermehrter Rückgriff auf Exit und Voice-Optionen resultiert. Andererseits erschwert er eine signifikante Verbesserung der Personalausstattung und der Personalschlüssel<sup>153</sup> und trägt aufgrund schwer zu besetzender Personal- und Vertretungsstellen zu einer Intensivierung der Arbeit bei. In der qualitativen Analyse der Arbeitssituation der Kita-Beschäftigten konnte herausgearbeitet werden, wie hohe krankheitsbedingte Ausfallquoten schnell zu einer Überlastung führen können, da sie besonders für kleinere Träger und Einrichtungen schwer zu kompensieren sind. Das Ergebnis ist eine Art Negativ-Kreislauf, der dauerhaft hohe Personalausfälle erzeugt und der auch deshalb schwer durchbrochen werden kann, weil eine Einschränkung der Dienstleistungsqualität zu Lasten der Adressat\*innen – z.B. durch eine Begrenzung der Öffnungszeiten – häufig nur in absoluten Notfällen stattfindet. Darüber hinaus hat der Fachkräftemangel dazu beigetragen, dass mehr Quereinsteigerinnen rekrutiert, multiprofessionelle Teams gefördert und erweiterte Zugänge in das Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung geschaffen worden sind. Gleichwohl hat die Auswertung der Kinder- und Jugendhilfestatistik gezeigt, dass der Anteil an Beschäftigten mit einem nicht pädagogischen Berufsausbildungsabschluss nur sehr geringfügig gestiegen ist und die Träger und Einrichtungen vor allem mit einer Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft auf die wachsenden Rekrutierungsschwierigkeiten reagiert haben.

Dass die Fachkräfteengpässe zu einem Einfallstor für Prozesse der De-Qualifizierung werden, lässt sich weder für den Kita-Bereich noch für das pädagogische Personal in den weiteren Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe zeigen. Ein Sonderfall ist der Pflegebereich, wobei auch hier die Entwicklung der Qualifikationsstruktur von einer Zunahme höherer Berufsabschlüsse geprägt ist – ein Trend, der auf die Sozialwirtschaft insgesamt zutrifft. In nahezu allen Teilbereichen ist der Anteil an Beschäftigten ohne eine berufliche Ausbildung leicht rückläufig, wohingegen der Anteil an Akademikern zugenommen hat<sup>154</sup>. Auch das

---

<sup>153</sup> Beispielsweise würde eine kurzfristige Erhöhung der Mindestpersonalschlüssel im Kita-Bereich auf ein Niveau wie es die Bertelsmann-Studien und zahlreiche Expert\*innen empfehlen, die Fachkräftedeckungslücken schlagartig um ein Vielfaches vergrößern und kann daher nur mittel- und langfristig in Kombination mit steigenden Löhnen und einer Verbesserung der Ausbildungssituation erfolgen. vgl. Ehrlich (2020).

<sup>154</sup> Dieser Trend gilt in allen betrachteten Teilbereichen mit Ausnahme der sozialen Betreuung älterer Menschen und Behinderter (WZ 88.10), der vor allem ambulante Soziale Dienste und Angebote der Tagespflege umfasst. In diesem Bereich arbeiten überdurchschnittlich viele Beschäftigte ohne eine berufliche Ausbildung und der positive Entwicklungstrend besteht nicht in einer Zunahme an Akademikern, sondern an Beschäftigten mit einem anerkannten Berufsabschluss.

Anforderungsniveau, dass die Komplexität einer beruflich ausgeübten Tätigkeit unabhängig von der formalen Qualifikation einer Person beschreibt, verändert sich lediglich im (stationären) Pflegebereich. Auf den gesamten Bereich Sozialer Dienste betrachtet, bleibt der Anteil an Helferberufen konstant und beträgt weiterhin das Doppelte des Durchschnitts aller Wirtschaftsbereiche. Was hingegen nicht aus den Daten zur Entwicklung der Qualifikationsstruktur hervorgeht, ist eine Verschlechterung des Ausbildungsniveaus, wie von zahlreichen Interviewpartner\*innen aus dem Kita-Bereich berichtet wird. Im Zuge rückläufiger Bewerber\*innenzahlen hat ein Teil der Fachschulen ihre Zugangsvoraussetzungen geändert und die Eintrittsbarrieren gesenkt. Zudem entsprechen die Ausbildungsinhalte häufig nicht den wachsenden fachlichen Anforderungen, wie sie von den Praxisakteur\*innen formuliert und von den Bildungsplänen vorgegeben werden. Hierzu trägt bei, dass die Ausbildungsstätten selbst von einem wachsenden Mangel an qualifiziertem Personal betroffen sind, ein Befund, der voraussichtlich auf andere Ausbildungsgänge im Bereich der Sozialwirtschaft übertragen werden kann.

### **Altenpflege als ein (besonderer) Sonderfall**

Die Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse zielte darauf, verallgemeinerungsfähige Aussagen zu treffen, die sich möglichst auf den gesamten Bereich sozialer Dienstleistungen übertragen lassen. Die Grenzen dieses Vorgehens liegen mit Blick auf die vielen heterogenen Teilbereiche, Leistungsangebote und Berufsgruppen auf der Hand. Verschiedene Aspekte der Entwicklung von Arbeitsqualität sind mit bereichsspezifischen Anforderungen sowie ganz unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen und rechtlichen Rahmenbedingungen verknüpft, die nur sehr begrenzt Gegenstand dieser Untersuchung sind. Gleichwohl wurde bei der Auswertung der amtlichen Statistiken und der Befragungsergebnisse des DGB-Index so gut als möglich zwischen den Teilbereichen Altenpflege, Kindertagesstätten und Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kita) bzw. zwischen Berufen in der Altenpflege, der Kinderbetreuung und -erziehung, der Sozialarbeit und Sozialpädagogik sowie den häufig im Bereich der Behindertenhilfe tätigen Berufen der Heilerziehungspflege und Sonderpädagogik unterschieden. Hierbei hat sich gezeigt, dass der Altenpflegebereich die mit Abstand größten Unterschiede zu den anderen Teilbereichen aufweist und sozusagen ein Sonderfall innerhalb der heterogenen Branche ist. Zwar fallen die Lohnzuwächse im Pflegesektor überdurchschnittlich hoch aus, allerdings sind die Einkommensmöglichkeiten noch immer deutlich schlechter und erreichen lediglich 85 Prozent des Niveaus der Gesamtwirtschaft. Ein wesentlicher Grund ist der sehr hohe Anteil an Beschäftigten, der einen Assistenz- und Helferberuf hat, aus einem fachfremden Berufszweig kommt oder keinen Berufsabschluss hat. Dieser Anteil hat entgegen dem allgemeinen Branchentrend zugenommen und übersteigt

mittlerweile die Anzahl an Pflegefachkräften<sup>155</sup>. Vor allem im stationären Bereich haben im Zuge einer sich verändernden Arbeitsteilung Helfertätigkeiten zu- und Spezialisten- und Expertentätigkeiten abgenommen. Hinzu kommt, dass die Arbeitsqualität in der Pflege von allen Teilbereichen am schlechtesten bewertet wird. Im Rahmen der DGB-Index Befragung schneiden Pflegekräfte nicht nur mit Blick auf den Teilindex Einkommen und Rente, sondern auch hinsichtlich der Bewertung von Belastungen und Ressourcen schlechter als Beschäftigte in Sozial- und Erziehungsberufen ab.<sup>156</sup> Insbesondere die Arbeitszeitlage, die durch einen hohen Anteil an Schicht-, Wochenend- und Nachtarbeit sowie der weit verbreiteten Anforderung einer ständigen Erreichbarkeit geprägt ist, wirkt als überdurchschnittlich hoher Belastungsfaktor. Zugleich sind die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, darunter vor allem der Einfluss auf die Arbeitsmenge und die Arbeitszeit, vergleichsweise gering ausgeprägt.

### **Lohnangleichung und deutlicher Rückgang atypischer Beschäftigung**

Die Qualifikations-, Arbeits- und Entlohnungsbedingungen im Altenpflegebereich sind sowohl im Branchen- als auch im Berufsfeldvergleich überdurchschnittlich schlecht. Schaut man sich hingegen den gesamten Bereich der Sozialwirtschaft an und nimmt die Pflege nicht als prototypisches Beispiel oder als zentralen Referenzpunkt, so zeigen sich bei der Auswertung der aktuellen Arbeitsmarktdaten nur geringfügige Unterschiede gegenüber der Gesamtwirtschaft. Die häufig mit Blick auf das Entlohnungsniveau getätigte Aussage, dass die „unterschiedlichen Jobs in der professionellen Care-Arbeit (...) zu den besonders gering bezahlten Berufsgruppen (zählen)“ (Bücker 2020, S. 4) kann mit Blick auf die amtlichen Statistiken nicht bestätigt werden. Obwohl der Anteil an Helfer- und Anlernertätigkeiten ungefähr das Doppelte des Durchschnitts aller Wirtschaftsbereiche beträgt, entspricht der Medianlohn in sozialwirtschaftlichen Berufen mittlerweile dem Durchschnitt aller Branchen. Vollzeitbeschäftigte Frauen erhalten im Mittelwert das gleiche Bruttoeinkommen wie im Verarbeitenden Gewerbe und verdienen innerhalb der Neuen Länder rund ein Viertel mehr als in der Industrie. Der untere Entgeltbereich, definiert als Anteil an Geringverdienern im Bereich der Vollzeitbeschäftigung, liegt in der großen Mehrzahl der sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen signifikant unter dem Durchschnitt aller Berufe. Auch die Befristungsquoten, die Leiharbeitsquoten, der Anteil an Teilzeitbeschäftigung unterhalb von 20 Wochenstunden sowie der Anteil an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen entsprechen dem Durchschnitt

---

<sup>155</sup> Das Einkommen der Altenpflegefachkräfte fällt ebenfalls unterdurchschnittlich aus und liegt beispielsweise unterhalb von dem der Erzieher\*innen. Allerdings hat sich der Einkommensabstand zwischen den beiden Ausbildungsberufen merklich verringert: Während Altenpflegefachkräfte im Jahr 2012 lediglich 86% des Entlohnungsniveaus der Erzieher\*innen erreicht haben, liegt der Anteil im Jahr 2021 bereits bei 94%.

<sup>156</sup> Während der Gesamtindex für Berufe der Altenpflege 57,0 von 100 Punkten beträgt, liegt er für Berufe der Kinderbetreuung und -erziehung bei 60,1 Punkte, für Berufe der Heilerziehungspflege und Sonderpädagogik bei 60,8 Punkten und für Berufe in der Sozialarbeit und Sozialpädagogik bei 62,9 Punkten.

der Gesamtwirtschaft oder liegen teilweise darunter. Folgt man der Definition des Statistischen Bundesamtes, so können atypische Beschäftigungsbedingungen nicht (länger) als ein charakteristisches Merkmal der Branche betrachtet werden. Zwar sind die durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten geringer und die Teilzeitquoten deutlich höher, allerdings handelt es sich vielfach um vollzeitnahe sowie in den allermeisten Fällen um freiwillige und nicht erzwungene Teilzeittätigkeiten. Das Bild verändert sich, blickt man auf die subjektiven Einschätzungen der Beschäftigten: Wird beispielsweise die Zufriedenheit mit dem Einkommen in Relation zu der eigenen Arbeitsleistung erfragt, so fällt die Bewertung im Gesamtvergleich deutlich schlechter aus. Sowohl die körperlichen als auch die psychischen Anforderungen und Belastungen werden als überdurchschnittlich hoch eingeschätzt und sind zum Teil ein Grund, warum Beschäftigte ihre Arbeitszeiten reduzieren. Gleichwohl wird die eigene Tätigkeit in sehr hohem Maße als sinnstiftend erlebt und materielle Aspekte der Arbeitsqualität werden im Vergleich zu anderen Berufsgruppen als weniger wichtig bewertet. In den geführten Gesprächen bringt die große Mehrzahl der Kita-Mitarbeiter\*innen eine hohe Zufriedenheit mit ihrer Tätigkeit zum Ausdruck und der Prozentsatz an Beschäftigten, der einen Wechsel des eigenen Arbeitgebers anstrebt, liegt in der DGB-Index Befragung unterhalb des Durchschnitts.

### **Fazit: Aufwertung mit Hindernissen**

Die empirischen Befunde zeigen, dass wachsende Fachkräfteengpässe, ein gesellschaftspolitischer Rückenwind für eine Aufwertung und die Professionalisierung im Bereich frühkindlicher Bildung zu einem Positivtrend geführt haben, insbesondere was die materiellen Aspekte der Arbeitsqualität betrifft. Dass die Entwicklungsdynamik sozialer Dienstleistungen in der (arbeitssoziologischen) Forschungsliteratur nahezu ausschließlich kritisch diskutiert wird (vgl. Kap. 3.3), kann zum Teil mit einem Fokus auf den Pflegebereich erklärt werden, wo im Gegensatz zu anderen sozialen Dienstleistungen Prozesse der Deprofessionalisierung zu beobachten sind und sich die überdurchschnittlich hohe Arbeitsbelastung im Zuge der Corona-Pandemie verschärft hat. Auch in den anderen Teilbereichen gibt es negative Aspekte der Arbeitsqualität, die sich nicht oder nur geringfügig verbessert haben, darunter die hohen Lohndifferenzen, eine hohe Unzufriedenheit der Beschäftigten mit der Entlohnung bezogen auf die eigene Arbeitsleistung und eine nahezu unverändert hohe Arbeitsbelastung. Trotz dieser (und weiterer) Faktoren kann argumentiert werden, dass sich die Arbeitsqualität in den vergangenen zehn Jahren in der Tendenz verbessert hat, was mit Blick auf die vorangegangene Entwicklung eine Trendumkehr darstellt. Die Trendwende betrifft überdurchschnittlich steigende Einkommen und eine zunehmende Tarifbindung, eine wachsende Beschäftigungssicherheit und einen deutlichen Rückgang atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Sie geht mit neuen und erweiterten Arbeitsansprüchen von Beschäftigten einher, die dazu führen, dass immer wieder Aufwertungskämpfe in der ehemals streikresistenten

Branche aufflammen. Die wachsenden Ansprüche können auf eine verbesserte Primärmachtposition der Beschäftigten sowie auf eine neue Generation an Nachwuchsfachkräften zurückgeführt werden, die zunehmend selbstbewusster und aktiver ihre Interessen vertritt, insbesondere was eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben betrifft. Zum Teil können sie auch der Care-Work Bewegung zugeschrieben werden, die dazu beigetragen hat, das Bewusstsein für den Wert von Sorgearbeit und die enge Verschränkung von Produktions- und Reproduktionsarbeit zu schärfen. Abwertungsdiskurse, wie sie die sozialwissenschaftlichen Debatten bis heute prägen, passen nicht länger zu den Entwicklungen der Gegenwart und verstellen den Blick auf Gestaltungspotenziale. Liegt der Fokus ausschließlich auf den Defiziten der Arbeitsqualität, droht die Care-Work Bewegung Etappenerfolge zu verpassen, zu denen sie mit einer Kritik an den Verhältnissen entscheidend beigetragen hat. Die Entwicklungen der 2010er Jahre zeigen, dass eine Aufwertung möglich ist, und lenken den Blick auf die zugrundeliegenden Mechanismen und Erfolgsfaktoren. Weil es sich um einen transferfinanzierten Sektor handelt, der über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge finanziert wird und sich somit wesentlich aus Erträgen der »wertschöpfenden« Branchen speist, wird die Entwicklung der Sozialwirtschaft auch zukünftig von Verteilungskämpfen geprägt sein. Im nachfolgenden Abschnitt wird argumentiert, dass sich diese Verteilungskämpfe vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungstrends verschärfen und eine Verstetigung der gesellschaftspolitischen Unterstützung für eine Aufwertung sozialer Dienstleistungen möglich, aber voraussetzungsvoll ist.

## **9.2 Voraussetzungen für eine nachhaltige Aufwertung**

Es spricht wenig dafür, dass die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen zukünftig rückläufig sein wird. Im Gegenteil: Sowohl die Pflege als auch die frühkindliche Betreuung und Bildung sind anspruchsvolle Daueraufgaben, die vor dem Hintergrund der Entwicklung der Erwerbstätigenquoten in zunehmenden Maßen von professionellen Anbietern erbracht werden. Ähnliches gilt für die Aufgabenbereiche Integration und Inklusion, wo sozialwirtschaftliche Berufe einen zentralen Beitrag leisten, um gesellschaftliche Teilhabe zu fördern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Insbesondere die Bedeutung von Migrationsdiensten und der sozialen Arbeit mit Geflüchteten wird zunehmen, einerseits, um die dringend notwendige Integration ausländischer Fachkräfte zu unterstützen und andererseits, um auf einen Anstieg der globalen Flucht- und Migrationsbewegungen zu reagieren, wie er nicht zuletzt aufgrund der dramatischen klimatischen Veränderungen zu erwarten ist (Tangermann und Kreienbrink 2019). Der gesellschaftspolitische Wille soziale Dienstleistungen aufzuwerten, um diese strukturellen Daueraufgaben besser bewältigen zu können, war in den vergangenen zehn Jahren durchaus erkennbar. Im Ergebnis gibt es einen positiven Entwicklungstrend, der

nicht allein auf die mehrfach benannten Faktoren zurückgeführt werden kann, sondern der auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands und den hieraus resultierenden fiskalischen Spielräumen in Zusammenhang steht. Während die 1990er und 2000er Jahre von hohen und steigenden Arbeitslosenzahlen sowie einem wachsenden Anteil an atypischen und geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen geprägt waren, hat sich der Arbeitsmarkt in der Folge deutlich erholt und die Anzahl an Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat immer neue Rekordmarken erreicht<sup>157</sup>. In der Folge sind die Steuereinnahmen kräftig gestiegen: Während der Zuwachs zwischen 1995 und 2010 lediglich 27 Prozent bzw. 114 Mrd. € betrug, lag er im Zeitraum von 2010 bis 2022 bei 69 Prozent bzw. 365 Mrd. € (Statistisches Bundesamt 2023d). Hinzu kommt, dass der deutsche Staat im hohen Maße von der Niedrigzinspolitik profitiert hat, die aus der Finanzkrise 2008 folgte<sup>158</sup>. Dank der niedrigen Zinsen konnte Deutschland hunderte Milliarden an Zinsaufwendungen einsparen<sup>159</sup> und aufgrund von Negativzinsen sogar Gewinne bei der Neuverschuldung realisieren.

Mittlerweile haben sich die Vorzeichen für die wirtschaftliche Entwicklung und die fiskalischen Spielräume des Staates ins Gegenteil verkehrt: Die Corona-Krise, der Ukraine-Krieg und die Energiekrise verursachen hohe Kosten und wirken sich mittel- und langfristig negativ auf die deutsche Wirtschaftsleistung und den deutschen Arbeitsmarkt aus (Zika et al. 2022). Hinzu kommt die Zinswende im Sommer 2022, die Neuverschuldungen wieder erheblich teurer macht. Erst unlängst vermeldete Finanzminister Lindner, dass sich die Zinslast des Bundes innerhalb von zwei Jahren verzehnfacht hat, von vier auf nahezu 40 Milliarden Euro. Dieses Geld fehle nun zukünftig an anderer Stelle, so Lindner, und benennt Bildung, Digitalisierung und Investitionen in Klimaschutz als Beispiele (Lindner 2023). Noch steigen die Steuereinnahmen des Staates trotz des Wirtschaftsabschwungs an, was vor allem der hohen Inflation geschuldet ist, die zusätzliche Milliarden bei der Umsatzsteuer generiert. Allerdings stehen diesen Mehreinnahmen auch zusätzliche Ausgaben gegenüber, darunter umfassende Steuerentlastungspakete, aber auch steigende Kosten, die der laufende Staatsbetrieb erzeugt. Aufgrund der geringeren Wertschöpfung, der steigenden Ausgaben und der gestiegenen Zinsen wächst der Druck auf die Haushalte und die Verteilungskämpfe zwischen den einzelnen Ressorts nehmen zu. Eine umfassende Aufwertung von Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsberufen steht in wachsender Konkurrenz zu kostenintensiven Zukunftsprojekten, darunter die sozial-ökologische Transformation und Maßnahmen zur Erreichung der

---

<sup>157</sup> Im Jahresdurchschnitt 2022 waren rund 45,6 Millionen Menschen erwerbstätig, der höchste Wert seit der deutschen Wiedervereinigung (Statistisches Bundesamt 2023a). Zwischen Januar 2010 und Januar 2023 ist die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 25 Prozent bzw. um fast 7 Mio. Menschen angewachsen (Bundesagentur für Arbeit 2023b).

<sup>158</sup> Zwischen Juli 2008 und Mai 2009 wurde der Leitzins der Europäischen Zentralbank kontinuierlich von vier auf ein Prozent gesenkt und lag von März 2016 bis Juni 2022 bei null Prozent (Statista 2023).

<sup>159</sup> Berechnungen der Deutschen Bundesbank zeigen, dass der deutsche Staat allein zwischen 2008 und 2019 436 Milliarden Euro weniger für seine Schulden ausgeben hat.

Klimaziele sowie Investitionen in eine außen- und sicherheitspolitische Zeitenwende, wie sie Olaf Scholz als Reaktion auf den Ukrainekrieg ausgerufen hat. Die Corona-Krise hat gezeigt, wie schnell die Rede von der Systemrelevanz sozialer Dienstleistungen in den Hintergrund treten kann, wenn die wirtschaftliche Entwicklung ins Stocken gerät. Wie Interessensvertretungen berichtet haben, waren Kita-Streiks in Zeiten der pandemiebedingten Rezession deutlich schwerer vermittelbar als in den Jahren zuvor. Wie stabil also ist die Aufwertungserzählung der letzten Jahre und wie gut ist die Sozialwirtschaft für die wachsenden Verteilungskämpfe gerüstet? Die nachfolgend formulierten Bedingungen für eine nachhaltige Aufwertung gehen über die Forderung nach mehr finanzieller Unterstützung, besseren Finanzierungsmodellen mit mehr Planungssicherheit, einer höheren Personalausstattung, besseren Ausbildungs- und Qualifizierungsbedingungen usw. hinaus und versuchen stattdessen kurze Schlaglichter auf die Voraussetzungen zu werfen, die hierfür langfristig notwendig sind.

**1. Die Aufwertung sozialer Dienstleistungen ist im Kern eine politische Richtungsentscheidung, die über Druck auf Kosten- und Entscheidungsträger und durch die Erzeugung von öffentlicher Aufmerksamkeit beeinflusst werden kann, und zwar möglichst in einer Interessenskoalition mit Klient\*innen und deren Angehörigen.** Soziale Dienste agieren auf einem Quasi-Markt, dessen Finanzierung überwiegend aus öffentlichen Mitteln realisiert wird und auf dem die Nutzer\*innen keine Produkte erwerben, deren Preis und Qualität sich über das Wechselspiel von Angebot und Nachfrage reguliert. Folgerichtig braucht es Aufwertungskämpfe, die sich nicht allein im klassischen Antagonismus von Kapital und Arbeit situieren, sondern die sich – wie in den Tarifauseinandersetzungen im Sozial- und Erziehungsdienst 2015 – auch an die Verantwortungsträger in der Sozial- und Kommunalpolitik wenden. Mit Rekurs auf den Jenaer Machtressourcenansatz<sup>160</sup> lassen sich für den Bereich sozialer Dienstleistungen die Grenzen einer Produktionsmacht aufzeigen, die auf der Störung der Kapitalverwertung und der Verursachung hoher Kosten für den Arbeitgeber durch Arbeitsniederlegungen basiert. Denn im Streikfall entstehen den Kosten- und Leistungsträgern keine Verdienstauffälle, vielmehr spart der Arbeitgeber Gehaltszahlungen ein (Pieper und Wegner 2015, S. 641). Die Kosten tragen zum einen Wirtschaftsbereiche, die von den Arbeitsniederlegungen im Care-Sektor indirekt betroffen sind, was Dörre und Schmalz im Machtressourcenansatz als die Reproduktionsmacht von

---

<sup>160</sup> Der Machtressourcenansatz analysiert vor dem Hintergrund eines Niedergangs der Gewerkschaften deren Strategiefähigkeit und unterscheidet hierbei zwischen vier Quellen der Macht (strukturelle Macht, Organisationsmacht, institutionelle Macht und gesellschaftliche Macht), die wiederum in mehrere Unterkategorien untergliedert sind. Eine ausführliche Erläuterung des Ansatzes und der einzelnen Machtquellen ist nachzulesen bei Schmalz und Dörre (2014). Nachfolgend werden zentrale Konzepte und Begrifflichkeiten des Machtressourcenansatzes genutzt, um zentrale Voraussetzungen für eine nachhaltige Aufwertung der Sozialwirtschaft herauszustellen, ohne allerdings den methodischen Ansatz systematisch auf den Untersuchungsgegenstand anzuwenden, was gleichbedeutend mit einem eigenständigen Forschungsvorhaben wäre.

Care-Arbeiter\*innen bezeichnen. Zum anderen sind es die Klient\*innen und Angehörigen, denen dringend notwendige Sorgeleistungen vorenthalten werden, wobei sich deren Ärger nicht unbedingt gegen die Leistungs- und Kostenträger, sondern häufig auch gegen die Leistungserbringer und das Personal in den Einrichtungen richtet. Am Beispiel des Kita-Bereiches wurde aufgezeigt, wie Öffnungszeiten trotz hoher Ausfallquoten nicht gekürzt werden, da der Widerstand von Eltern schon bei einer geringfügigen Reduzierung hoch ausfällt. Die Ausübung von Reproduktionsmacht muss daher mit gesellschaftlicher Macht kombiniert werden, deren Genese eine notwendige Voraussetzung zur Realisierung einer nachhaltigen Aufwertung sozialer Dienste ist. Gesellschaftliche Macht meint einerseits Kooperationsmacht, wie sie aus Netzwerken mit gesellschaftlichen Akteuren und Interessenverbänden resultiert, darunter beispielsweise Elternbeiräte im Kita-Bereich, nationale Allianzen wie das „Bündnis Kinder- und Jugendhilfe“ oder bundesweite Initiativen wie „Pflege am Boden“. Darüber hinaus speist sich gesellschaftliche Macht aus Diskursmacht, die die Interessenskämpfe der Beschäftigten innerhalb der Sozialwirtschaft in einen größeren Kontext einbindet und als ein gesamtgesellschaftliches Anliegen rahmt. Dies erfordert geeignete Narrative, die auf gesellschaftlichen Verständigungsprozessen beruhen und die eine neue Vision von Care-Arbeit entwerfen, doch hierzu später mehr.

**2. Um Reproduktionsmacht auszuüben, bedarf es eines arbeitspolitischen Bewusstseins, das Missstände öffentlichkeitswirksam skandalisiert und Aufwertungskämpfe als legitim erachtet.** Noch immer handeln viele Beschäftigte nach dem Motto Allgemeinwohl vor Eigenwohl und federn den durch politische Beschlüsse erzeugten Markt- und Kostendruck mit einem hohen persönlichen Engagement ab<sup>161</sup>. Im Ergebnis sind es vor allem sozialwirtschaftliche Berufsgruppen, die die meisten Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund von Burn-out-Erkrankungen aufweisen (Badura et al. 2022). Das weit verbreitete Motiv »Lohnverzicht gegen Sinnstiftung« stützt und reproduziert gesellschaftliche und politische Diskurse, die Sozial-, Gesundheits- und Erziehungsdienstleistungen auf einer symbolischen Ebene aufwerten, eine umfassende Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen aber mit Verweis auf Sach- und Sparzwänge ausbremsen. Die durchgeführten qualitativen Erhebungen im Kita-Bereich haben gezeigt, dass Beschäftigte ihre wachsende Primärmachtposition – im Machtressourcenansatz als Marktmacht bezeichnet – vermehrt dazu nutzen, um Entlohnungsbedingungen oder auch Arbeitszeitregelungen zu verbessern. Diese Entwicklung geht mit einem wachsenden arbeitspolitischen Bewusstsein einher, wobei sich die Arbeitsmarktsituation mittel- und langfristig betrachtet wieder ändern kann bzw. aller Voraussicht nach auch

---

<sup>161</sup> Friedrich Maus verweist in diesem Zusammenhang auf eine Tendenz zur Konfliktvermeidung und auf ein hohes Harmoniebedürfnis, das er der Profession der Sozialen Arbeit zuschreibt und woraus eine hohe Bereitschaft resultiert, sich schwierigen Rahmenbedingungen anzupassen (Maus 2016, S. 88).

ändern wird<sup>162</sup>. Dass zahlreiche Missstände von den Beschäftigten unter Einsatz der persönlichen Gesundheit kompensiert werden, trägt zur Aufrechterhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei und verzögert eine dringend notwendige Debatte darüber, in welchem Umfang und in welcher Qualität sich die Gesellschaft soziale Dienstleistungen leisten kann und leisten will. Es gilt daher, ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu schaffen, notfalls auch um den Preis einer vorübergehenden Verschlechterung der Situation von Klient\*innen und Angehörigen und zwar bevorzugt in Bereichen, wo die Reproduktionsmacht der Beschäftigten hoch ausfällt.

**3. Betrieblichen und überbetrieblichen Interessensvertretungen muss es zukünftig (besser) gelingen, das arbeitspolitische Bewusstsein von Beschäftigten zu stärken und in Organisationsmacht zu überführen.** Die Genese einer solchen Organisationsmacht wird durch die Heterogenität und Kleinteiligkeit des Feldes und die Vielzahl an Teilbereichen, Berufsgruppen und Beschäftigungsformen erschwert, zum Teil aber auch durch ein Konkurrenzdenken unter Beschäftigten, das seine Wurzeln in eben jener Heterogenität sowie in einer politisch forcierten Trägerkonkurrenz hat (Benz 2019, S. 100; Evans 2016). Hinzu kommt, dass die beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände arbeitsrechtliche Sonderwege beschreiten und sich sowohl der überbetrieblichen Vertretung durch Gewerkschaften in der Tarifpolitik verwehren, als auch einer innerbetrieblichen Vertretung durch Betriebs- und Personalräte.<sup>163</sup> Veränderungsimpulse könnten von Kooperationen zwischen Gewerkschaften und Mitarbeiter\*innenvertretungen ausgehen, wie sie in der Vergangenheit von ver.di bereits erfolgreich initiiert wurden (Gembus 2017). Weil die kirchlichen Träger bislang kaum Reformwillen erkennen lassen, liegt es voraussichtlich an der Rechtsprechung substantielle Veränderungen herbeizuführen, wobei im Koalitionsvertrag der Ampelregierung zumindest angekündigt wurde, eine Angleichung an das staatliche Arbeitsrecht zu prüfen (2021, S. 71). Eine Aufhebung der kirchlichen Sonderrechte würde die Organisationsmacht und die Position der Beschäftigten in Tarifverhandlungen erheblich stärken, gerade vor dem Hintergrund, dass der Organisationsgrad sozialwirtschaftlicher Berufe eher gering ausfällt<sup>164</sup> und die Gewerkschaften seit vielen Jahren rückläufige Mitgliederzahlen verzeichnen<sup>165</sup>. Zuwächse

---

<sup>162</sup> In spätestens zwei Jahrzehnten wird der demografische Wandel seinen Höhepunkt erreicht haben und der Anteil an Personen im erwerbsfähigen Alter wird wieder zunehmen. In Teilbereichen der Sozialwirtschaft könnte die Nachfrage rückläufig werden, beispielsweise wenn der Ausbau des Kita-Bereiches abgeschlossen ist und die Geburtenraten nicht steigen. Denkbar ist auch, dass in bestimmten Berufsgruppen aufgrund einer hohen Nachfrage sehr viele Nachwuchskräfte ausgebildet werden, so dass es zu einem Überangebot kommt.

<sup>163</sup> Zwar lässt sich im Zeitverlauf eine deutliche Zunahme arbeitsrechtlicher Konflikte zwischen konfessionellen Arbeitgebern und ihren Mitarbeitern aufzeigen, allerdings werden diese zumeist im Sinne der Kirchen entschieden (Kneip und Hien 2017, S. 102).

<sup>164</sup> Zwar gibt es wenig konkrete Daten und Statistiken, allerdings wird in der Literatur von einem unterdurchschnittlichen Organisationsgrad für den Bereich der Sozialen Arbeit ausgegangen (vgl. Bofinger et al. 2020). Für den Bereich der Altenpflege berichtet Evans von einem Organisationsgrad, der je nach Träger zwischen 3 und 10 Prozent beträgt und damit ebenfalls unterhalb des Durchschnitts liegt (Evans 2016).

<sup>165</sup> Seit dem Gründungsjahr 2001 haben sich die Mitgliederzahlen innerhalb der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di von 2,81 auf 1,86 Millionen um ein Drittel reduziert (Turulski 2023).

können vor allem durch Arbeitskämpfe erreicht werden, wie zuletzt die Tarifaueinsetzungen im öffentlichen Dienst, bei der deutschen Post und der deutschen Bahn gezeigt haben<sup>166</sup> und auch die Streiks im Sozial- und Erziehungsdienst haben zu einem deutlichen Anstieg der Mitgliederzahlen geführt (Dribbusch 2016, S. 355). Um die Organisations- und Mobilisierungsfähigkeit im Bereich sozialer Dienstleistungen nachhaltig zu verbessern, gilt es die divergierenden Interessen der Beschäftigten in temporären und anlassbezogenen Aktionen zu bündeln und mit kollektiven Narrativen zu unterlegen. Erfolgsversprechend sind hier neue Formen der Mitgliedergewinnung und -aktivierung wie sie im Rahmen von Organizing-Kampagnen stattfinden, die als Strategie gewerkschaftlicher Erneuerung seit vielen Jahren diskutiert werden (vgl. Rehder 2014; Schreieder 2005)<sup>167</sup>. Auch der Ansatz der bedingungsgebundenen Gewerkschaftsarbeit, der Tarifverhandlungen nur dort vorsieht, wo ein Organisationsgrad existiert, um diesen durchzusetzen und zu verteidigen (vgl. Dilcher 2011) hat sich vielfach bewährt, unter anderem auch im Krankenhaussektor (vgl. Thiel 2022).

#### **4. Eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Aufwertung ist die Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen der Regulierung und Steuerung von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, verbunden mit dem Ziel, eine träger- und bereichsübergreifende Interessenorganisation und -artikulation zu ermöglichen bzw. zu stärken.**

Bislang werden arbeitspolitische Interessen und Maßnahmen durch stark fragmentierte Arbeitsbeziehungen blockiert (vgl. Evans und Kerber-Clasen 2017; Evans et al. 2013). Dies betrifft einerseits das Arbeitsrechtssystem, dass durch eine Zersplitterung der Tariflandschaft, durch eine einseitige Festlegung von Entgelten und Arbeitsbedingungen vor allem im Bereich privater Träger sowie durch die rechtliche Sonderstellung der Kirchen gekennzeichnet ist. Es betrifft darüber hinaus aber auch die Interessenorganisation der Arbeitgeber, die ebenfalls stark segmentiert ist<sup>168</sup>. Wie ausführlich bei Evans und Kerber-Clasen dargestellt, besteht das verbändegeprägte Institutionensystem aus „pluralisierten, fragmentierten und desorganisierten“ Verhandlungsarenen, die zum Teil zentralistisch, häufig aber regional organisiert sind (ebd., S. 184). Die heterogene Akteurs- und Interessenlandschaft ist von divergierenden Zielvorstellungen und Modernisierungsstrategien der Leistungsanbieter, der Kostenträger, der Patientenverbände und der Berufs- und Hochschulverbände geprägt (vgl. Evans et al. 2013,

---

<sup>166</sup> Im Zuge von Tarifaueinsetzungen und vor dem Hintergrund der hohen Inflation konnte ver.di im ersten Halbjahr 2023 rund 100 Tsd. neue Mitglieder gewinnen.

<sup>167</sup> Kurz gefasst identifizieren Organizing-Projekte die zentralen Themen der Beschäftigten, formulieren hieran anschließend strategische Ziele, wählen gezielt Schlüsselbranchen oder Betriebe aus (z.B. Marktführer) und bilden gemeinsam mit Beschäftigten Kampagnenteams. Mit gewerkschaftlicher Unterstützung mobilisieren die Beschäftigten ihre Belegschaften, organisieren Bündnispartner\*innen (Gemeinden, soziale Bewegungen, Kund\*innen...) und führen öffentlichkeitswirksame Kampagnen durch.

<sup>168</sup> Zu den trägerspezifischen Verbänden gehören der Verband der Diakonischen Dienstgeber in Deutschland e.V. (VdDD), der Arbeitgeberverband AWO Deutschland e.V. (AGV AWO), der Arbeitgeberverband Pflege e.V. (AGVP), der bpa-Arbeitgeberverband e.V., die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände e.V. (VKA) sowie zahlreiche kleinere regionale Arbeitgeberverbände und Tarifgemeinschaften des Paritätischen und des Deutschen Roten Kreuzes.

S. 212). Aufgrund der politisch forcierten Trägerkonkurrenz kann das System der Arbeitsbeziehungen als „organisierte Machtlosigkeit“ (2017, S. 183f) beschrieben werden, in dem eine Vielzahl an Trägern und Verbänden in einem wettbewerbsorientierten Sozialmarkt mit fragmentierten Verhandlungsarenen jeweils eigenen Interessen verfolgt. Im Ergebnis fällt es schwer, arbeitspolitische Forderungen bereichsübergreifend zu formulieren und vor allem trägerübergreifend zu verhandeln und durchzusetzen. Dabei sind die Voraussetzungen, Einfluss auf strukturelle Rahmenbedingungen zu nehmen, durchaus gegeben. Die im Machtressourcenansatz als institutionelle Macht bezeichnete Möglichkeit, Rahmenbedingungen auf gesellschaftlicher Ebene mit Hilfe von Recht und Gesetzgebung zu beeinflussen, wird durch etablierte korporatistische Strukturen und die im Rahmen der Sozialgesetzgebung garantierten Beteiligungsformen prinzipiell ermöglicht (vgl. Kap. 1.2). Die gesetzlich verankerte Zusammenarbeit von öffentlichen und freigemeinnützigen Trägern hat zu einer engen personalen Verflechtung von Politik und Wohlfahrtsverbänden geführt, die sich insbesondere auf kommunaler Ebene und auf Landesebene in einer „Verbindung von Mandatsträgerschaft und Verbandsführung“ widerspiegelt (Dahme und Wohlfahrt 2014, S. 136). Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege tauschen sich regelmäßig mit Fachministerien aus, werden im Vorfeld an Gesetzgebungsverfahren beteiligt und können Einfluss in politischen Ausschüssen wie dem Jugendhilfeausschuss nehmen (ebd., S.135). Folgerichtig bedarf es einer engeren Kooperation der Wohlfahrtsverbände vor allem auf Bundes- und Landesebene, um gemeinsame Strategien zur Regulierung von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu entwickeln und diese geschlossen gegenüber der Politik zu vertreten. Durch engere Kooperationsbeziehungen könnte die Machtasymmetrie zu Sozialleistungsträgern verringert und eine bessere Balance zwischen Kostendruck und fachlicher Expertise erreicht werden. Hoffnung macht, dass das Thema Arbeitsbeziehungen als Modernisierungsthema von Trägern, Verbänden und Interessensorganisationen erkannt wurde (Evans 2016, S. 3). Dass sich die freigemeinnützigen Träger – mit Ausnahme der Kirchen – gemeinsam mit den Interessensvertretungen für einen Flächentarifvertrag im Bereich der Altenpflege eingesetzt haben, zeigt trotz des Misserfolges, dass eine gemeinsame Interessenorganisation und -artikulation möglich ist.

**5. Um eine nachhaltige Aufwertung sozialer Dienstleistungen mit Hilfe einer Reform der Arbeitsbeziehungen und auf Basis der Reproduktions- und Organisationsmacht der Beschäftigten zu realisieren, braucht es geeignete Narrative, die dieses Ziel mit einer Vision für die zukünftige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft verknüpfen.** Neben der beschäftigungspolitischen und der volkswirtschaftlichen Bedeutung, der engen Verschränkung von Reproduktions- und Produktionssphäre und der Vermeidung indirekter

Folgekosten<sup>169</sup>, gilt es vor allem die sozialen Effekte der Branche in den Mittelpunkt zu stellen. Soziale Dienste befriedigen reale Bedürfnisse, stärken die Zivilgesellschaft und das Demokratieverständnis, tragen zur Solidarität im Gemeinwesen und dem Sozialklima bei, fördern Chancengleichheit und bestimmen die Lebensqualität der Bevölkerung unmittelbar. Hieran anknüpfend muss mit einem veränderten Begriff von Wertschöpfung argumentiert werden, der jenseits von Einnahmen und Ausgaben, von Gewinnen und Verlusten eine zusätzliche Perspektive eröffnet und der die Frage aufwirft, von welcher Art unser zukünftiger Wohlstand sein soll. Die Sozialwirtschaft ist auf eine Transferfinanzierung angewiesen und kann nicht losgelöst von Branchen existieren, die in einem klassischen Sinne Wertschöpfung erzeugen. Gleichwohl sind soziale Dienstleistungen kein sozialpolitischer Luxus und ihre Bedeutung geht weit darüber hinaus, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu ermöglichen. Eine neue Vision von Care-Arbeit ist eine „Erzählung über die Welt von morgen, in der die Aufwertung sozialer Dienstleistungen ein zentraler Baustein ist“ (Schildmann und Voss 2018, S. 40). Diese Erzählung sollte jedoch über eine Kritik an der Ökonomisierung und Vermarktlichung hinausreichen und einen konsensfähigen Gegenentwurf präsentieren. Hierzu bedarf es eines gesellschaftlichen Verständigungsprozesses darüber, in welcher Welt wir zukünftig leben wollen, welcher Art der zukünftige Wohlstand sein soll, an welchen politischen, sozialen und ökonomischen Zielen wir diesen bemessen und zu welchem Preis wir bereit sind, ihn herzustellen und zu organisieren (vgl. Vogel et al. 2011). Vor mehr als 50 Jahren haben die Klassiker der Dienstleistungstheorie das Wachstum personennaher Dienstleistungen mit der Vision der Etablierung einer neuen gesellschaftlichen Ordnung, einer postmateriellen Wertegemeinschaft und der umfassenden Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse verknüpft (vgl. Kap. 1.1). An diese Chancenrhetorik gilt es neu anzuknüpfen, um identitätsstiftende Narrative und gesellschaftspolitische Diskursmacht zu erzeugen. So könnte das Wachstum sozialer Dienstleistungen im Verbund mit einer Aufwertung von Sorgearbeit ein wichtiger Baustein einer gesellschaftlichen Ordnung jenseits des Primats der Wachstums- und Profitorientierung sein und dazu beitragen, „das Verhältnis von kapitalistischer Wirtschaft, ökonomischem Wachstum und nachhaltiger gesellschaftlicher Entwicklung neu zu definieren“ (Dörre 2015, S. 283).

Wie einleitend dargestellt, haben sich die Voraussetzungen zur Realisierung einer nachhaltigen Aufwertung sozialer Dienstleistungen vor dem Hintergrund multipler Krisen und wachsender Verteilungskämpfe verschlechtert und die skizzierten Handlungsempfehlungen sind zweifelsohne voraussetzungsvoll. Für Pessimismus gibt es also reichlich Anlass, aber auch die Hoffnungen auf eine Verstetigung der positiven Entwicklungsdynamik der letzten

---

<sup>169</sup> So ist beispielsweise davon auszugehen, dass die Investitionen in frühkindliche Betreuungs- und Bildungsdienstleistungen deutlich unterhalb der indirekten Folgekosten liegen, die aus einer schlechten Infrastruktur und einer geringen Bildungsqualität resultieren.

Jahre sind nicht gänzlich unbegründet. Im Kita-Bereich gibt es ein deutliches Bekenntnis zur professioneller Dienstleistungserbringung und einen, wie die Bertelmann Stiftung trotz zahlreicher Probleme und der regionalen Disparitäten in der Versorgungsqualität bilanziert, "enormen quantitativen sowie qualitativen Ausbau des frühkindlichen Bildungssystems" innerhalb des vergangenen Jahrzehnts (Bertelmann Stiftung 2021). Das Einkommensniveau der Erzieher\*innen ist deutlich gestiegen, ebenso wie die Ansprüche der Beschäftigten und die Bereitschaft, Arbeitskämpfe auszutragen. Im Pflegebereich ist das Bekenntnis zur professionellen Dienstleistungserbringung demgegenüber deutlich geringer ausgeprägt. Hier ist die Pflege durch Angehörige noch immer ein wichtiger normativer Bezugspunkt politischer Interventionen (Blank 2017), was voraussichtlich ein Grund dafür ist, dass Professionalisierungs- und Aufwertungsprozesse nicht in einem vergleichbaren Maßstab wie im Kita-Bereich stattgefunden haben<sup>170</sup>. Weil die Wählerschaft der Zukunft allerdings älter und pflegebedürftiger sein wird als jemals zuvor, während das familiäre Pflegepotenzial und die Bereitschaft zur Übernahme der Pflege zugleich rückläufig sind (Kricheldorf 2020, S. 3), spricht vieles dafür, dass der öffentliche Druck auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich professioneller Pflegedienstleistungen zunehmen wird. Vor allem im Altenpflege- und im Kita-Bereich sind die Interessen der Klient\*innen und der Angehörigen eine bedeutende Machtressource, um zukünftig eine (weitere) Verbesserung der Arbeitsqualität zu erreichen. In weiten Teilen der Sozialen Arbeit ist eine wirkmächtige Interessenskoalition mit den Nutzer\*innen demgegenüber nur schwer möglich, handelt es sich doch überwiegend um Personenkreise mit sogenannten schwachen Interessen, „das heißt ressourcenarmen, politisch nur schwer organisierbaren und in ihren Einflusschancen signifikant begrenzten Interessen“ (Toens und Benz 2019, S. 11). Hier ist es an den Trägern, Verbänden und Interessensvertretungen eine Verbesserung von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, die in Bereichen mit starken Nutzer\*inneninteressen und einer hohen Reproduktionsmacht der Beschäftigten erreicht werden kann, auf die gesamte Branche auszuweiten.

Unabhängig davon, ob man der Sozialwirtschaft das Etikett einer Zukunftsbranche anheftet, so wird die weitere Entwicklung des Sektors großen Einfluss auf die Arbeits- und Lebensbedingungen einer breiten Schicht der Bevölkerung haben. Die nächsten Jahrzehnte werden von zunehmenden Konflikten um den Stellenwert personenbezogener Dienstleistungsarbeit geprägt sein und es bleibt zu hoffen, dass im Ergebnis eine nachhaltige Aufwertung von bezahlter und auch unbezahlter Sorgearbeit steht.

---

<sup>170</sup> Erst kürzlich hat Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach beim Bundesverbandstag des Sozialverbands VdK in Berlin den großen Wert der Angehörigenpflege betont und darauf verwiesen, dass es „das höchste Ziel einer jeden Pflegereform sein sollte, diese Form der Pflege zu erhalten und auch weiter auszubauen“ (Ärzteblatt 2023).

## Literaturverzeichnis

- Achor, Shawn, Andrew Reece, Gabriella Kellerman Rosen und Alexi Robichaux. 2018. 9 Out of 10 People Are Willing to Earn Less Money to Do More-Meaningful Work. <https://hbr.org/2018/11/9-out-of-10-people-are-willing-to-earn-less-money-to-do-more-meaningful-work> (Zugegriffen: 23.03.23).
- Adelheid Kuhlmeier, Stefan Greß, Jürgen Klauber, Antje Schwinger, Hrsg. 2018. *Pflege-Report 2018. Qualität in der Pflege*. Berlin: Springer Open.
- Arbeitnehmerkammer Bremen. 2020. Zukunftsbranche Sozialwirtschaft. Beschäftigungsmotor und wichtiger Wirtschaftsfaktor in Bremen. <https://www.arbeitnehmerkammer.de/politik/familie-soziales/zukunftsbranche-sozialwirtschaft.html> (Zugegriffen: 2. April 2023).
- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. 2018. *Monitor Hilfen zur Erziehung*. Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU.
- Artus, Ingrid, Peter Birke, Stefan Kerber-Clasen und Wolfgang Menz, Hrsg. 2017. *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*. Hamburg: VSA Verlag Hamburg.
- Ärzteblatt. 2023. Lauterbach hebt großen Wert der Pflege zu Hause hervor. [aerzteblatt.de](http://aerzteblatt.de).
- Aulenbacher, Brigitte. 2013. Ökonomie und Sorgearbeit. Herrschaftslogiken, Arbeitsteilungen und Grenzziehungen im Gegenwartskapitalismus. In *Gesellschaft – Feministische Krisendiagnosen*. Forum Frauen- und Geschlechterforschung der Sektion Frauen- und Geschlechterforschung in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Band 37, Hrsg. Erna Appelt, Brigitte Aulenbacher und Angelika Wetterer, 105-126. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Aulenbacher, Brigitte. 2020. Covid-19 – Warnzeichen oder Weckruf? Über die Sorglosigkeit des Kapitalismus und die „Systemrelevanz“ der Sorge. In *Virenregime. Wie die Coronakrise unsere Welt verändert: Befunde, Analyse, Anregungen*, Erstausgabe, Hrsg. Thomas Schmidinger und Josef Weidenholzer, 394-400. Wien: bahoe books.
- Aulenbacher, Brigitte, Maria Dammayr und Fabienne Décieux. 2014. Herrschaft, Arbeitsteilung, Ungleichheit: Das Beispiel der Sorgearbeit und des Sorgeregimes im Gegenwartskapitalismus. *PROKLA*:209–224.
- Aulenbacher, Brigitte, Maria Dammayr und Birgit Riegraf. 2018. Care und Care Work. In *Handbuch Arbeitssoziologie*. Handbuch, 2. Auflage, Hrsg. Fritz Böhle, G. G. Voß und Günther Wachtler, 747-766. Wiesbaden, Germany: Springer VS.
- Aulenbacher, Brigitte, und Birgit Riegraf. 2012. Intersektionalität und soziale Ungleichheit. [www.portal-intersektionalitaet.de](http://www.portal-intersektionalitaet.de) (Zugegriffen: 16. Juni 2021).
- Aulenbacher, Brigitte, Birgit Riegraf und Hildegard Theobald, Hrsg. 2014. *Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime*. Soziale Welt. Sonderband, Bd. 20. Baden-Baden: Nomos.
- Autorengruppe Fachkräftebarometer. 2021. *Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021*. WiFF: Arbeitsmarkt. München.
- Bäcker, Gerhard, Gerhard Naegele und Reinhard Bispinck. 2010. *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*. 5., durchgesehene Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Bäcker, Gerhard, Gerhard Naegele, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann und Jennifer Neubauer. 2008. *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung*. 4., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Badura, Bernhard, Antje Ducki, Markus Meyer und Helmut Schröder, Hrsg. 2022. *Fehlzeiten-Report 2022. Verantwortung und Gesundheit*. Fehlzeiten-Report, Bd. 2022. 1. Auflage 2022. Berlin: Springer Berlin.
- Baethge, Martin. 2001. *Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert? Perspektiven und Strategien für die Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bahl, Friederike, und Philipp Staab. 2010. Das Dienstleistungsproletariat. Theorie auf kaltem Entzug. *Mittelweg* 36 19:66–93.

- Bandemer, Stephan, und Josef Hilbert. 2011. Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4., aktualisierte und erg. Aufl., Hrsg. Bernhard Blanke, 17-25. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Bauer, Rudolph. 2001. *Personenbezogene Soziale Dienstleistungen. Begriff, Qualität und Zukunft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baumann, Hans, und Beat Ringger. 2013. Care, Produktivität, Emanzipation: Der Care-Imperativ. In *Care statt Crash: Sorgeökonomie und die Überwindung des Kapitalismus*. Jahrbuch / Denknetz, Bd. 2013, Hrsg. Hans Baumann, Iris Bischel, Michael Gemperle, Ulrike Knobloch, Beat Ringger und Holger Schatz, 134-175. Zürich: Edition 8.
- Baumol, William J. 2005. Errors in Economics and Their Consequences. *social reseach* Vol. 72, No. 1:169–194.
- Baumol, William J., und William G. Bowen. 1966. *Performing arts - the economic dilemma*. Cambridge, Mass: M.I.T.
- Baumol, William J., und David de Ferranti. 2012. *The cost disease. Why computers get cheaper and health care doesn't*. New Haven, Conn: Yale Univ. Press.
- Baur, Nina, und Jörg Blasius, Hrsg. 2022. *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1365 = n.F., Bd. 365. 1. Aufl., Erstausg. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, Helmut E. 2017. Das Sozialwirtschaftliche Sechseck. In *Das Sozialwirtschaftliche Sechseck: Soziale Organisationen zwischen Ökonomie und Sozialem*. Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement, Hrsg. Helmut E. Becker, 13-107. Wiesbaden, s.l.: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Behringer, Jan, Thomas Theobald und Till van Treeck. 2014. Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland: Eine makroökonomische Sicht. *IMK Report*:1–15.
- Bell, Daniel. 1976. *Die nachindustrielle Gesellschaft*. 2. Auflage. Frankfurt: Campus Verlag.
- Benería, Lourdes. 2010. Globalization, Women's Work, and Care Needs. The Urgency of Reconciliation Policies. *North Carolina Law Review*:1501–1525.
- Bennholdt-Thomsen, Veronika. 1981. Subsistenzproduktion und erweiterte Reproduktion. Ein Beitrag zur Produktionsweisendiskussion. In *Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie*. 14. Edition Suhrkamp, Bd. 578, Hrsg. Hans-Georg Backhaus, 30-51. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bennholdt-Thomsen, Veronika, und Maria Mies. 1997. *Eine Kuh für Hillary. Die Subsistenzperspektive*. München: Frauenoffensive.
- Benz, Benjamin. 2019. Soziale Arbeit – Politisch Schwach ... erforscht? Politische Partizipation und Repräsentation in Praxis, Ausbildung und Wissenschaft. In *Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit*, Hrsg. Katrin Toens und Benjamin Benz, 84-122. Weinheim: Beltz; Beltz Juventa.
- Berger, Johannes, und Claus Offe. 1980. Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors. *Leviathan <Wiesbaden> : Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 8:41–75.
- Bettig, Uwe. 2013. *Betriebswirtschaftliche Grundlagen in der Sozialwirtschaft*, Bd. 3569. 1. Aufl. Baden-Baden, Stuttgart: Nomos UTB.
- Bienzeisler, Bernd. 2000. *Rationalisierung im Dienstleistungssektor - Strategien und Probleme. Ein Literaturbericht*, No. 1. Duisburg: Fachbereich 1 - Soziologie, Gerhard-Mercator-Univ., GH.
- Biesecker, Adelheid, und Uta von Winterfeld. 2014. *Extern? Weshalb und inwiefern moderne Gesellschaften Externalisierung brauchen und erzeugen*. Working Paper der DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften. Jena.
- Bildungsberichterstattung, Autorengruppe. 2018. *Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*. 1st ed. Bielefeld: wbv Publikation.
- Blank, Florian. 2017. Aufschwung mit Hindernissen – professionelle Sorgearbeit in Deutschland. *WSI-Mitteilungen* 70:173–179.

- Blossfeld, Hans-Peter, und Hans-Günther Roßbach. 2012. Neue Herausforderungen für die Kindertagesstätten: Professionalisierung des Personals in der Frühpädagogik. *Zeitschrift für Familienforschung* 24:199–225.
- Bofinger, Theresa, Mona Asli, Dorothee Kochskämper und Ayleen Kotmann. 2020. Gewerkschaftliche Organisation. *Sozialmagazin*:66–71.
- Bogai, Dieter, Jeanette Carstensen und Holger Seibert. 2015. *Viel Varianz. Was man in den Pflegeberufen in Deutschland verdient*. Berlin.
- Böhle, Fritz, und Jürgen Glaser, Hrsg. 2006. *Arbeit in der Interaktion - Interaktion als Arbeit. Arbeitsorganisation und Interaktionsarbeit in der Dienstleistung*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhle, Fritz, Ursula Stöger und Margit Wehrich. 2015. Wie lässt sich Interaktionsarbeit menschengerecht gestalten? Zur Notwendigkeit einer Neubestimmung. *AIS-Studien* 8:37–54.
- Boltanski, Luc, und Ève Chiapello. 2003. *Der neue Geist des Kapitalismus*, Bd. 30. Konstanz: UVK-Verl.-Ges.
- Bosch, Gerhard, und Claudia Weinkopf. 2011. Arbeitsverhältnisse im Dienstleistungssektor. *WSI Mitteilungen* 9:439–446.
- Bossler, Mario, Nicole Gürtzgen, Erik-Benjamin Börschlein und Jan S. Wiemann. 2022. *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen*, 2022, 9. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.
- Bourdieu, Pierre. 1998. Prekariat ist überall. In *Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion*. Édition discours, Bd. 23, Hrsg. Pierre Bourdieu, 96-102. Konstanz: UVK Univ.-Verl. Konstanz.
- Brehmer, Wolfram, und Hartmut Seifert. 2008. Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken. *Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung* 41:501–531.
- Brenke, Karl, Thore Schlaak und Leopold Ringwald. 2018. Sozialwesen – ein rasant wachsender Wirtschaftszweig. *DIW Wochenbericht*:305–315.
- Brinkmann, Ulrich, Klaus Dörre, Silke Röbenack, Klaus Krämer und Frederic Speidel. 2006. *Prekäre Arbeit: Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse*.
- Brinkmann, Volker. 2010. *Sozialwirtschaft. Grundlagen - Modelle - Finanzierung*. Wiesbaden: Gabler Verlag / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke, Hrsg. 2015. *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Suhrkamp-E-Books Themenpaket Politische Theorie, Bd. 1490. 7. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Brunner, Julia. 2018. *Professionalität in der Frühpädagogik. Perspektiven auf Behinderung und Normalität in der Kindertagesstätte*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bücker, Teresa. 2020. Zeit, die es braucht. Care-Politik als Zeit-Politik. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 70:4–9.
- Bude, Heinz. 2008. *Die Ausgeschlossenen. Das Ende vom Traum einer gerechten Gesellschaft*. 4. [Aufl.]. München: Hanser.
- Buestrich, Michael, Monika Burmester, Hans-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt. 2010. *Die Ökonomisierung sozialer Dienste und sozialer Arbeit. Entwicklung, theoretische Grundlagen, Wirkungen*, Band 18. 2. unveränderte Auflage. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren GmbH.
- Buestrich, Michael, und Norbert Wohlfahrt. 2008. Die Ökonomisierung der sozialen Arbeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*:17–24.
- Büge, Michael, Martin Pätzold und Désirée Schneider. 2013. *Jobmotor Sozialwirtschaft – Wachstumsbranche in Zeiten der globalen Krise*. München.

- Bundesagentur für Arbeit. 2019. Gemeldete Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse). Nürnberg (Berichte: Analyse Arbeitsmarkt). Online verfügbar unter [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/analyse/analyse-d-gemeldete-arbeitsstellen-kldb2010/analyse-d-gemeldete-arbeitsstellen-kldb2010-d-0-201912-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201912/analyse/analyse-d-gemeldete-arbeitsstellen-kldb2010/analyse-d-gemeldete-arbeitsstellen-kldb2010-d-0-201912-pdf.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 23.05.23.
- Bundesagentur für Arbeit. 2021. Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich. [https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/Altenpflege.pdf;jsessionid=1DFC100D6ADBA386CA58FB8A738F8CCA?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/Altenpflege.pdf;jsessionid=1DFC100D6ADBA386CA58FB8A738F8CCA?__blob=publicationFile&v=14) (Zugegriffen: 24.05.23).
- Bundesagentur für Arbeit. 2022a. *Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) (Quartalszahlen)*. Tabellen.
- Bundesagentur für Arbeit. 2022b. *Analyse zur Entgeltstatistik 2021*. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit. 2022c. Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2021. [https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Frauen-und-Maenner/generische-Publikationen/Frauen-Maenner-Arbeitsmarkt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Frauen-und-Maenner/generische-Publikationen/Frauen-Maenner-Arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile) (Zugegriffen: 23.03.23).
- Bundesagentur für Arbeit. 2022d. Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Jahreszahlen). [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?nn=1592932&topic\\_f=beschaeftigung-entgelt-entgelt](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1592932&topic_f=beschaeftigung-entgelt-entgelt) (Zugegriffen: 13. Juni 2023).
- Bundesagentur für Arbeit. 2023a. Ausbildungsmarkt - Die aktuellen Entwicklungen im Berichtsjahr 2021/2022. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Ausbildungsmarkt/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html> (Zugegriffen: 20. April 2023).
- Bundesagentur für Arbeit. 2023b. Beschäftigung - Zeitreihengrafik. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Beschaeftigung/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html> (Zugegriffen: 25. Juni 2023).
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hg.) 2020. Interaktionsarbeit gestalten. Projektatlas des BMBF-Förderschwerpunktes „Zukunft der Arbeit: Arbeiten an und mit Menschen“ Dortmund.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (Hg.) (2018): Gesamtstatistik 2016. Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Berlin.
- Bundesarbeitsgericht. 22.06.2021. Keine Tariffähigkeit der DHV - Die Berufsgewerkschaft e.V. Bundesarbeitsgericht, Beschluss vom 22. Juni 2021 – 1 ABR 28/20, zuletzt geprüft am 02.04.2023.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. 2022. Ausbildungs- und Studienanfänger. <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/ausbildung-studium-anfaenger.html> (Zugegriffen: 23.03.23).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Sozialbudget 2014. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-14-sozialbudget-2014.pdf;jsessionid=4B5F1AE569142C3FC0C267057F266151?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-14-sozialbudget-2014.pdf;jsessionid=4B5F1AE569142C3FC0C267057F266151?__blob=publicationFile).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. 2021. *Berufsbildungsbericht 2021*. Berufsbildungsbericht, Bd. 2021. Bonn: BBIB.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. 2022. Berufsbildungsbericht 2021. [https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/21-04-28-bbb-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/21-04-28-bbb-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Zugegriffen: 23.03.23).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2021. *Erster Evaluationsbericht zum Gute-KiTa-Gesetz. Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)*: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2021a. *Gute-KiTa-Bericht 2021. Monitoringbericht 2021 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nach § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) für das Berichtsjahr 2020.*
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2021b. Roadmap zur Verbesserung der Personalsituation in der Pflege und zur schrittweisen Einführung eines Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen. [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/K/Konzertierte\\_Aktion\\_Pflege/Roadmap\\_zur\\_Einfuehrung\\_eines\\_Personalbemessungsverfahrens.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/K/Konzertierte_Aktion_Pflege/Roadmap_zur_Einfuehrung_eines_Personalbemessungsverfahrens.pdf).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2023. Für gute Kinderbetreuung bundesweit: das KiTa-Qualitätsgesetz. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/fuer-gute-kinderbetreuung-bundesweit-das-kita-qualitaetsgesetz-209046>.
- Bundesministerium für Gesundheit. 2021. Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung. Online verfügbar unter <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/gesundheitsversorgungswweiterentwicklungsgesetz.html>, zuletzt geprüft am 06.04.2023.
- Bundesministerium für Gesundheit. 2021. Sofortprogramm Pflege. Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungsgesetz - PpSG). <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/sofortprogramm-pflege.html> (Zugegriffen: 6. April 2023).
- Bundesministerium für Gesundheit. 2022. Konzertierte Aktion Pflege. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/konzertierte-aktion-pflege.html>.
- Bundesministeriums für Gesundheit. 2023. Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege. Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz - PUEG. [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/Gesetze\\_und\\_Verordnungen/GuV/P/PUEG\\_RefE\\_Pflegereform\\_bf.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/P/PUEG_RefE_Pflegereform_bf.pdf) (Zugegriffen: 7. April 2023).
- Bundesregierung. 2021. Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP.
- Burgard, Oliver. 2016. Arbeitsmarkt-Studie. Sozialarbeiter überholen Ingenieure. Eine Studie zeigt einen neuen Engpass auf dem Arbeitsmarkt. *Die Zeit* 07/2016.
- Burmester, Monika, und Norbert Wohlfahrt. 2018. Länderporträt Deutschland. <https://www.socialnet.de/international/deutschland.html> (Zugegriffen: 17. März 2021).
- Butterwegge, Christoph. 1999. *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Butterwegge, Christoph. 2006. *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. 3., erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Büttner, Claudia. 2014. „Wir sind immer noch die Spieltanten!?“. *Mehr Wertschätzung für den Beruf der Erzieher*. <https://www.erzieherin.de/files/Arbeitsleben/Buettner.pdf> (Zugegriffen: 30. März 2023).
- Cassier-Woidasky, Anne-Kathrin. 2012. Professionsentwicklung in der Pflege und neue Formen der Arbeitsteilung im Gesundheitswesen. Hindernisse und Möglichkeiten patientenorientierter Versorgungsgestaltung aus professionssoziologischer Sicht. In *Jahrbuch für kritische Medizin und Gesundheitswissenschaften. Zur Kritik schwarz-gelber Gesundheitspolitik*. Jahrbuch für kritische Medizin und Gesundheitswissenschaften, Bd. 47, 1., Aufl. Hamburg: Argument Hamburg.
- Castel, Robert. 2011. *Die Krise der Arbeit. Neue Unsicherheiten und die Zukunft des Individuums*. Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- Chevalier, Klaus. 2004. *Auf den Schultern der Schwachen. Wohlfahrtsverbände in Deutschland*. Köln: Dt. Inst.-Verl.
- Clark, Colin. 1951. *The Conditions of Economic Progress, second edition, completely rewritten*. Pp. xv. 584. Macmillan & Co: London.

- Cremer, Georg. 2016. Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis.  
[https://www.bagfw.de/fileadmin/user\\_upload/Aktivitaeten/FT\\_Innovativ\\_und\\_nachhaltig/Dokumentation/ppt/GeorgCremer.pdf](https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Aktivitaeten/FT_Innovativ_und_nachhaltig/Dokumentation/ppt/GeorgCremer.pdf).
- Dahme, Heinz-Jürgen. 2008. Krise der öffentlichen Kassen und des Sozialstaates. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*:10–16.
- Dahme, Heinz-Jürgen, Gertrud Kühnlein, Norbert Wohlfahrt und Monika Burmester. 2008. *Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft*, Bd. 61. 2. unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma.
- Dahme, Heinz-Jürgen, und Norbert Wohlfahrt. 2014. *Soziale Dienstleistungspolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme*, v.6. 1. Aufl. s.l.: Springer VS.
- Dahme, Heinz-Jürgen, und Norbert Wohlfahrt. 2015. *Soziale Dienstleistungspolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme*, Bd. 6. Wiesbaden: Springer VS.
- Dalla Costa, Mariarosa, und Selma James. 1973. *Die Macht der Frauen und der Umsturz der Gesellschaft*, Bd. 36. Berlin: Merve Verl.
- Deutscher Bundestag. 2012. *Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung*. Drucksache 17/10580.
- Deutscher Gewerkschaftsbund. 2023. DGB-Index Gute Arbeit. Wie funktioniert der Index?  
<https://index-gute-arbeit.dgb.de/dgb-index-gute-arbeit/wie-funktioniert-der-index> (Zugegriffen: 6. Mai 2023).
- Deutschmann, Christoph. 2002. *Postindustrielle Industriosozologie. Theoretische Grundlagen, Arbeitsverhältnisse und soziale Identitäten*. Weinheim: Juventa-Verl.
- DGB (Hg.). 2013. Atypische und prekäre Beschäftigung weiterhin auf hohem Niveau (Arbeitsmarkt auf den Punkt gebracht, 5). Online verfügbar unter <https://www.dgb.de/themen/++co++7b5b7678-47c2-11e3-8794-00188b4dc422>, zuletzt geprüft am 06.06.2018..
- Dilcher, Oliver. 2011. *Handbuch bedingungsgebundene Tarifarbeit*.
- Diller, Angelika, und Thomas Rauschenbach. 2006. Reform oder Ende einer Ausbildung – eine einleitende Skizze. In *Reform oder Ende der Erzieherinnenausbildung? Beiträge zu einer kontroversen Fachdebatte*. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Bd. 4, Hrsg. Angelika Diller und Thomas Rauschenbach, 7-12. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut.
- Dörre, Klaus. 2005. Prekarität. Eine arbeitspolitische Herausforderung. *WSI-Mitteilungen* : *Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung* 58:250–258.
- Dörre, Klaus. 2010. Normalarbeit und Prekarität. *Zeitschrift für Sozialreform* 56.
- Dörre, Klaus. 2012. Landnahme und die Grenzen kapitalistischer Dynamik. Eine Ideenskizze. *Berliner Debatte Initial*.
- Dörre, Klaus. 2015. Digitalisierung – neue Prosperität oder Vertiefung gesellschaftlicher Spaltung? In *Digitalisierung industrieller Arbeit. Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen*, 1. Aufl., Hrsg. Hartmut Hirsch-Kreinsen, 269-284. Baden-Baden: Ed. Sigma in der Nomos-Verl.-Ges.
- Dörre, Klaus. 2017. Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus. In *Soziologie - Kapitalismus - Kritik. Eine Debatte*. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Bd. 1923, Originalausgabe, 5. Auflage, Hrsg. Klaus Dörre, Stephan Lessenich und Hartmut Rosa, 21-86. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dörre, Klaus, und Tina Haubner. 2012. Landnahme durch Bewährungsproben – Ein Konzept für die Arbeitssoziologie. In *Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik*. Labour Studies, Bd. 1, 1. Aufl, Hrsg. Klaus Dörre, Dieter Sauer und Volker Wittke, 63-108. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Dörre, Klaus, Stephan Lessenich und Hartmut Rosa, Hrsg. 2017. *Soziologie - Kapitalismus - Kritik. Eine Debatte*. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Bd. 1923. Originalausgabe, 5. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Dribbusch, Heiner. 2016. Organizing through conflict: Exploring the relationship between strikes and union membership in Germany,. *Transfer* 22:347–365.
- Dunkel, Wolfgang. 1988. Wenn Gefühle zum Arbeitsgegenstand werden. Gefühlsarbeit im Rahmen personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten. *Soziale Welt* 39:66–85.
- Dunkel, Wolfgang, und Margit Wehrich. 2012. Interaktive Arbeit – das soziologische Konzept. In *Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen*, Hrsg. Wolfgang Dunkel und Margit Wehrich, 29-60. Wiesbaden: Springer VS.
- Eggert, Simon, und Christian Teubner. 2021. *Die SARS-CoV-2-Pandemie in der professionellen Pflege. Perspektive stationärer Langzeitpflege und ambulanter Dienste*: Zentrum für Qualität in der Pflege (ZQP).
- Ehrentraut, Oliver, Tobias Hackmann, Lisa Krämer und Anna-Marleen Plume. 2014. Ins rechte Licht gerückt: Die Sozialwirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10615.pdf>.
- Ehrlich, Martin. 2020. *Die Fachkräftesituation in Thüringer Kindertageseinrichtungen. Berechnung der Nachfrage und des Angebotes an pädagogischem Personal in Perspektive 2030*. ZeTT-Bericht 1.
- Ehrlich, Martin, und Anja Hänel. 2012. *Sozialwirtschaftsbericht Thüringen. Langfassung*. Erfurt: Thüringen.
- Eichinger, Ulrike. 2009. *Zwischen Anpassung und Ausstieg. Perspektiven von Beschäftigten im Kontext der Neuordnung sozialer Arbeit*. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss, Bd. 5. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.
- Enquete-Kommission Demographischer Wandel. 2002. *Schlussbericht der Enquête-Kommission "Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik"*, 14/8800. Bonn: Bundesanzeiger Verl.-GmbH.
- Enste, Dominik, und Marie Möller. 2015. Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? Ein Vergleich der deutschen Bundesländer. *IW-Trends* 42:73–89.
- Erber, Georg. Zur Produktivitätsentwicklung Deutschlands im internationalen Vergleich : Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Europäische Kommission. 2013. *Barcelona-Ziele: Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*. Luxemburg.
- Eurostat. 2023. Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa\\_ergaed\\$DV\\_318/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ergaed$DV_318/default/table?lang=de).
- Evans, Michaela. 2016. *Über den Schatten springen! Arbeitsbeziehungen und Care-Arbeit*. WISO direkt 09.
- Evans, Michaela, Viacheslav Galchenko und Josef Hilbert. 2013. Befund Sociosclerose — Sozialwirtschaft in der Interessensblockade? *Sozialer Fortschritt* 62:209–216.
- Evans, Michaela, und Stefan Kerber-Clasen. 2017. Arbeitsbeziehungen in der Care-Arbeit. Blockierte Aufwertung? *WSI-Mitteilungen*:180–188.
- Evans, Michaela, und Christine Ludwig. 2019. Zwischen Aufwertung, Abwertung und Polarisierung. Chancen der Tarif- und Lohnpolitik für eine arbeitspolitische "High-Road-Strategie" in der Altenpflege. *Working Paper Forschungsförderung; Hans Böckler Stiftung*.
- Evers, Adalbert. 2017. Hybridisierung und Modernisierung der Sozialwirtschaft. In *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, 1. Auflage, Hrsg. Klaus Grunwald und Andreas Langer, 890-902. Baden-Baden: Nomos.
- Evers, Adalbert, Rolf G. Heinze und Thomas Olk, Hrsg. 2011. *Handbuch Soziale Dienste*. Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.

- Evers, Adalbert, Ulrich Rauch und Uta Stitz. 2002. *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen*, Bd. 16. Berlin: Ed. Sigma.
- Falter, Alexander. 2010. *Wirtschaftsfaktor Wohlfahrtsverbände*. Frankfurt am Main.
- Fendrich, Sandra, und Agathe Tabel. 2015. Hilfen zur Erziehung auf neuem Höchststand – eine Spurensuche. *KomDat Jugendhilfe - Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe*:1–4.
- Fisher, Allan G. B. 1944. *The clash between progress and security*. [New York]: Harper.
- Flick, Uwe. 2011. *Triangulation. Eine Einführung*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV).
- Flick, Uwe. 2012. *Stationen des qualitativen Forschungsprozesses*. München: Beltz - Psychologie Verl. Union.
- Fourastié, Jean. 1954. *Die grosse Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*. Köln: Bund-Verlag.
- Fuchs-Rechlin, Kirsten. 2018. Beschäftigungsbedingungen in sozialen Berufen im Spiegel der amtlichen Statistik. In *Soziale Arbeit*, 699-692. Wiesbaden: Springer VS, 2018.
- Galuske, Michael. 2002. *Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*. Weinheim: Juventa-Verl.
- Gartner, Alan, und Frank Riessman. 1978. *Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft (The service society and the consumer vanguard, dt.) Zur polit. Ökonomie d. tertiären Sektors*.
- Gateau, Christophe. 2020. Notstand in der Altenpflege. Viel zu wenig neue Pflegekräfte. *Spiegel Online* 15.07.2020.
- Gembus, Mario. 2017. Diakonie. Dritter Weg = totes Pferd. <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/themen/kirchen-und-arbeitsrecht/++co++7cdf1c2a-af6f-11e7-8681-525400ff2b0e> (Zugegriffen: 29. Juni 2023).
- Gerlinger, Thomas. 2019. Themenessay Sorge und Sorgearbeit: Bestandsaufnahmen und Perspektiven. *Soziologische Revue*:44–56.
- Gershuny, Jonathan. 1981. *Die Ökonomie der nachindustriellen Gesellschaft. Produktion und Verbrauch von Dienstleistungen*. Frankfurt am Main u.a: Campus-Verl.
- Gesundheitsberichterstattung des Bundes. 2023. Pflegebedürftige (Anzahl und Quote). Gliederungsmerkmale: Jahre, Region, Alter, Geschlecht. [https://www.gbe-bund.de/gbe/pkg\\_isgbe5.prc\\_menu\\_olap?p\\_uid=gast&p\\_aid=91611237&p\\_sprache=D&p\\_help=0&p\\_indnr=510&p\\_indsp=138&p\\_ityp=H&p\\_fid=](https://www.gbe-bund.de/gbe/pkg_isgbe5.prc_menu_olap?p_uid=gast&p_aid=91611237&p_sprache=D&p_help=0&p_indnr=510&p_indsp=138&p_ityp=H&p_fid=) (Zugegriffen: 24.03.23).
- Giddens, Anthony, und Bettina Engels. 2000. *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. 1. Aufl., [Nachdr.]. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Glaeser, Janina, und Stefan Kerber-Clasen. 2017. Arbeiten im sozialinvestiven Sozialstaat: die Inwertsetzung der Arbeit in Kitas und in der Kindertagespflege. *Femina Politica - Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft* 26:62–74.
- Gnuschke, Elena. 2020. *DJI-Kinder- und Jugendmigrationsreport 2020. Datenanalyse zur Situation junger Menschen in Deutschland*. Bielefeld: wbv Media GmbH.
- Goldberg, Brigitta. 2017. Die Ökonomisierung der Jugendhilfe unter dem Blickwinkel fach- und rechtspolitischer Entwicklungen des SGB VIII. [http://www.brigitta-goldberg.de/pdf/Oekonomisierung%20der%20Jugendhilfe%202017\\_Homepage.pdf](http://www.brigitta-goldberg.de/pdf/Oekonomisierung%20der%20Jugendhilfe%202017_Homepage.pdf).
- Gottschall, Karin. 2000. *Zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation: zur Sozialwissenschaftlichen Analyse von Dienstleistungsgesellschaften* ZeS-Arbeitspapier 11/2000.
- Gottschall, Karin. 2010. Arbeit, Beschäftigung und Arbeitsmarkt aus der Genderperspektive. In *Handbuch Arbeitssoziologie*, 1. Aufl, Hrsg. Fritz Böhle, Günter Voß und Günther Wachtler, S.671-698. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Graßhoff, Gunther, und Cornelia Scheweppe. 2009. Biographie und Professionalität in der Sozialpädagogik. In *Professionalität in der sozialen Arbeit. Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven*, 2. Aufl., Hrsg. Roland Becker-Lenz, 307-317. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Gross, Peter. 1983. *Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft: Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gruß, Matthias, und Axel Weinsberg. 2021. Tarifvertrag Altenpflege. Scheinheilig. Caritas-Arbeitgeber zerstören Hoffnung von hunderttausenden Pflegepersonen auf bessere Bezahlung. <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/tarifbereiche/altenpflege/++co++cf448604-8cb0-11eb-8a41-001a4a160100> (Zugegriffen: 1. April 2023).
- Gundert, Hannah. 2010. *Teilzeitarbeit: gewünscht, gefördert, prekär? Das prekäre Potential von Teilzeitarbeit unter Berücksichtigung subjektiver Arbeitszeitwünsche*. artec-paper 171. Bremen: Universität Bremen, Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec).
- Haas, Cristine. 2019. Fachkräftemangel in der Altenpflege wird immer dramatischer. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 10.05.2019.
- Harsch, Katrin, und Hans Verbeek. 2012. Der Mindestlohn in der Pflegebranche. Die Folgen eines Mindestlohns in einer Wachstumsbranche. *Journal for labour market research*:355–378.
- Hartmann, Anja. 2011. Soziale Dienste: Merkmale, Aufgaben und Entwicklungstrends aus der Perspektive soziologischer Theorien. In *Handbuch Soziale Dienste*. Sozialpolitik und Sozialstaat, Hrsg. Adalbert Evers, Rolf G. Heinze und Thomas Olk, 76-93. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.
- Hartwig, Jochen, und Hagen Krämer. 2017. 50 Jahre Baumol'sche Kostenkrankheit. *Wirtschaftsdienst* 97:793–800.
- Haschnik, Gregor. 2015. „Wir sind keine Basteltanten“, 14.05.2015. Online verfügbar unter <https://www.fr.de/rhein-main/main-kinzig-kreis/wir-sind-keine-basteltanten-11666347.html>, zuletzt geprüft am 04.06.2023.
- Haubner, Tine. 2013. Die Landnahme des Sozialen. <https://www.postwachstum.de/die-landnahme-des-sozialen-20130303#comments> (Zugegriffen: 12. Juni 2023).
- Haubner, Tine. 2017. *Die Ausbeutung der sorgenden Gemeinschaft. Laienpflege in Deutschland*. Frankfurt: Campus Frankfurt / New York.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel. 1996. *Dienstleistungsgesellschaften*, 1964 = N.F., 964. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp-Taschenbuch-Verl.
- Heintze, Cornelia. 2015. Auf der Highroad. Der skandinavische Weg zu einem bedarfsgerechten und frauenfreundlichen System der Langzeitpflege älterer Menschen im Vergleich zu Deutschland. In *Die Arbeit des Alltags. Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung*, Hrsg. Uta Meier-Gräwe, 87-113. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinze, Rolf G., und Katrin Schneiders. 2014. Wohlfahrtskorporatismus unter Druck. Zur Ökonomisierung der Sozialpolitik und des sozialen Dienstleistungssektors. In *Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland. Eine vergleichende Politikfeldanalyse*. Kritische Studien zur Demokratie, Hrsg. Gary S. Schaal, Claudia Ritzi und Matthias Lemke, 45-68. Wiesbaden: Springer VS.
- Helsper, Werner. 2021. *Professionalität und Professionalisierung pädagogischen Handelns. Eine Einführung*, Bd. 5460. Opladen, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Helsper, Werner, und Rudolf Tippelt. 2011. Ende der Profession und Professionalisierung ohne Ende? Zwischenbilanz einer un abgeschlossenen Diskussion. In *Pädagogische Professionalität*. Zeitschrift für Pädagogik. Beihefte, Bd. 57, Hrsg. Werner Helsper und Rudolf Tippelt, 268-288. Weinheim [etc.]: Beltz.
- Hering, Sabine, und Richard Münchmeier. 2012. Restauration und Reform – Die Soziale Arbeit nach 1945. In *Grundriss soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch*, 4. Aufl, Hrsg. Werner Thole, 109-130. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Hipp, Lena, und Nadiya Kelle. 2016. *Nur Luft und Liebe? Die Entlohnung sozialer Dienstleistungsarbeit im Länder- und Berufsvergleich: Expertise*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hochschild, Arlie Russell. 1990. *Das gekaufte Herz. Zur Kommerzialisierung der Gefühle*, Bd. 13. Frankfurt/Main: Campus-Verl.

- Hockerts, Hans Günter. 2010. Metamorphosen des Wohlfahrtsstaates. In *Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte*. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Hrsg. Martin Broszat, 35-46. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Holdmann, Hendrik. 2019. Dramatischer Fachkräftemangel. "Viele sehen uns immer noch als Basteltanten" – eine Erzieherin erklärt die Personalnot in Kitas. *Stern Online* 08.01.2019.
- Holler, Markus. 2013. *Methodenbericht zur Weiterentwicklung des DGB-Index Gute Arbeit in der Erhebungsperiode 2011/2012*. Stadtbergen: INIFES, Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie.
- Holst, Hajo, Steffen Niehoff und Agnes Fessler. 2020. *Covid-19 und die Arbeitswelt. Berufliche Ungleichheiten im Arbeitserleben in der Pandemie*. Ergebnisbericht zur ersten Befragungswelle (April/Mai 2020).
- Institut Arbeit und Qualifikation. Erwerbsquoten und Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht 1960-2014 (In % der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren). [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/tabIV31.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/tabIV31.pdf).
- Institut für Demoskopie Allensbach. 2018. *Erziehen als Beruf - Wahrnehmungen der Bevölkerung zum Berufsfeld Erzieherin/Erzieher*.
- Jürgens, Kerstin. 2010. Deutschland in der Reproduktionskrise. *Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft*:559–587.
- Jürgens, Ulrich. 1984. Die Entwicklung von Macht, Herrschaft und Kontrolle im Betrieb als politischer Prozeß: eine Problemskizze zur Arbeitspolitik. In *Arbeitspolitik*, Hrsg. Ulrich Jürgens und Frieder Naschold. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kalina, Thorsten, und Claudia Weinkopf. 2013. Niedriglohnbeschäftigung 2011. <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2013/report2013-01.pdf>.
- Karasek, Robert, und Töres Theorell. 1990. *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.
- Kelle, Udo. 2022. Mixed Methods. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur und Jörg Blasius, 163-177. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kerber-Clasen, Stefan. 2017. *Umkämpfte Reformen im Kita-Bereich. Veränderte Arbeitsprozesse, alltägliche Aushandlungen und Streiks von Kita-Fachkräften*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Kessll, Fabian, und Hans-Uwe Otto. 2003. Aktivierende Soziale Arbeit. Anmerkungen zur neosozialen Programmierung Sozialer Arbeit. In *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Soziale Arbeit, Hrsg. Heinz-Jürgen Dahme, 57-74. Opladen: Leske + Budrich.
- Klinger, Cornelia. 2012. Leibdienst - Liebesdienst - Dienstleistung. In *Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik*. Labour Studies, Bd. 1, 1. Aufl, Hrsg. Klaus Dörre, Dieter Sauer und Volker Wittke, 258-272. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Knieps, Franz, Holger Pfaff und Mazda Adli, Hrsg. 2019. *Psychische Gesundheit und Arbeit. Zahlen, Daten, Fakten*. BKK Gesundheitsreport, Bd. 2019. Berlin: MWV Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Knobloch, Ulrike. 2013. Sorgeökonomie als kritische Wirtschaftstheorie des Sorgens. In *Care statt Crash: Sorgeökonomie und die Überwindung des Kapitalismus*. Jahrbuch / Denknetz, Bd. 2013, Hrsg. Hans Baumann, Iris Bischel, Michael Gemperle, Ulrike Knobloch, Beat Ringger und Holger Schatz, 9-23. Zürich: Edition 8.
- Kocher, Gerhard. 2011. Die Gründe der «Kostenexplosion» im Gesundheitswesen. *Schweizerische Ärztezeitung*:1466–1468.
- Kolhoff, Ludger. 2017. *Finanzierung der Sozialwirtschaft. Eine Einführung*. 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. 1993. *Das Neue Steuerungsmodell: Gründe, Konturen, Umsetzung*. KGSt-Bericht 5.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. 1994. *Das Neue Steuerungsmodell: Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe*. KGSt-Bericht 9.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. 1996. *Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe*. KGSt-Bericht 3.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. 1998. *Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe*. KGSt-Bericht 12.
- Köngeter, Stefan. 2009. Professionalität in den Erziehungshilfen. In *Professionalität in der sozialen Arbeit. Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven*, 2. Aufl., Hrsg. Roland Becker-Lenz, 175-191. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Körner, Thomas, Holger Meinken und Katharina Puch. 2013. Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage. <https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2013/01/geringfuegig-beschaeftigte-012013.html>.
- Kricheldorf, Cornelia. 2020. *Die Rolle von digitalen Technologien zur Unterstützung von Angehörigen pflegebedürftiger älterer Menschen*. Berlin: Geschäftsstelle für die Altersberichte der Bundesregierung Deutsches Zentrum für Altersfragen.
- Krüger, Thomas, und Mathias Foehrmann. 2021. *Methodenbericht DGB 2021: Gesamtbericht*: uzbonn.
- Kühling, Jürgen. 2002. *Arbeitskampf in der Diakonie. Studie*. [Berlin].
- Kühnlein, Gertrud, Anna Stefaniak und Norbert Wohlfahrt. 2011. Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Auswirkungen auf tarifliche Entwicklungen. In *Hauptsache billig? Prekarisierung der Arbeit in den sozialen Berufen*, 1. Auflage, Hrsg. Brigitte Stolz-Willig und Jannis Christoforidis, 144-162. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Kühnlein, Gertrud, und Norbert Wohlfahrt. 2006. Soziale Träger auf Niedriglohnkurs? Zur aktuellen Entwicklung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Sozialsektor. *WSI-Mitteilungen* 59:389–395.
- Kukula, Nicole, Stefan Sell und Birte Tiedemann. 2015. *MehrWertSchöpfung. Eine Studie zur ökonomischen Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz*. Remagener Schriften zur Sozialpolitik. Aachen.
- Kutlu, Yalcin. 2015. Kampf um Anerkennung. Die Sozial- und Erziehungsdienste im Streik. *Z - Zeitschrift marxistische Erneuerung*:126–140.
- Lehndorff, Steffen. 2002. Auf dem Holzweg in die Dienstleistungsgesellschaft? - gute Dienstleistungsarbeit als Politikum. *WSI Mitteilungen*:491–497.
- Leibiger, Jürgen. 2013. Die Akkumulation des Kapitals: Vor dem finalem Crash? [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/sonst\\_publicationen/Die\\_Akkumulation.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Die_Akkumulation.pdf) (Zugegriffen: 6. Juni 2016).
- Lessenich, Stephan. 2013. *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. 3., unveränderte Auflage 2013. Bielefeld: transcript.
- Lewenhak, Sheila. 1992. *The revaluation of women's work*. New ed. London: Earthscan Publications.
- Lindner, Christian @. 2023. Aufgrund der steigenden Zinslast fehlt künftig Geld für Investitionen.
- Loosen, Wiebke. 2015. Das Leitfadeninterview - eine unterschätzte Methode. In *Handbuch nicht standardisierte Methoden in der Kommunikationswissenschaft*, 1. Aufl. 2016, Hrsg. Stefanie Averbeck-Lietz und Michael Meyen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Lühring, Marion. 2019. Was die Beschäftigten brauchen. AWO — Wo Wohlfahrt draufsteht, muss auch Wohlfahrt drinstecken. *ver.di publik*.
- Lutz, Burkart. 1984. *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt/Main u.a: Campus-Verl.
- Madörin, Mascha. 2006. Plädoyer für eine eigenständige Theorie der Care-Ökonomie. In *Geschlechterverhältnisse in der Ökonomie*, Hrsg. Torsten Niechoj und Marco Tullney, 277-297. Marburg: Metropolis-Verlag.

- Maier, Friederike, und Dorothea Schmidt. 2019. Das Gespenst der Care-Krise: Ein kritischer Blick auf eine aktuelle Debatte. *PROKLA* 49:239–258.
- Marx, Karl. 1974. *Das Kapital. Band 1 (1867)*. Berlin: Dietz.
- Mayring, Philipp. 2010. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 11. Neuausgabe. Weinheim: Beltz.
- Menge, Jonathan, Christina Schildmann und Severin Schmidt. 2017. *Zukunftsbranche soziale Dienstleistungen - höchste Zeit für die Aufwertung!* Equal society brief. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Metzler, Gabriele. 2003. *Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall*. 2. Aufl. Stuttgart: DVA.
- Meyer, Nikolaus, und Christina Buschle. 2020. *Soziale Arbeit in der Corona-Pandemie: zwischen Überforderung und Marginalisierung. Empirische Trends und professionstheoretische Analysen zur Arbeitssituation im Lockdown*. IUBH discussion papers Sozialwissenschaften. Erfurt.
- Mies, Maria. 1983. Subsistenzproduktion, Hausfrauisierung, Kolonisierung. *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis*:115–124.
- Millich, Nadine. 2018. Pflegeinstitutionen prangern Qualitätsverlust in der Ausbildung an. <https://www.bibliomed-pflege.de/news/35628-pflegeinstitutionen-prangern-qualitaetsverlust-in-der-ausbildung-an>.
- Möhrs, Christine. 2020. *Systemrelevant – Eine sprachwissenschaftliche Betrachtung des Begriffs aus aktuellem Anlass*. Sprachreport 2. Mannheim.
- Montz, Andreas. 2008. *Weiche Standortfaktoren aus Arbeitnehmersicht: Die Wahl des Wohnortes von qualifizierten Fachkräften*. Saarbrücken: VDM Müller.
- Motzke, Philipp. 2022. *DRK Tarifabschluss in Thüringen setzt klares Zeichen für die Zukunft*.
- Müller, Carsten, Eric Mührel und Bernd Birgmeier, Hrsg. 2016. *Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle?* Research. Wiesbaden: Springer VS.
- Nagy, Attila, und Carsten Effert. 2013. Differenzierung, Dezentralisierung, Ambulantisierung. *Blätter der Wohlfahrtspflege*:83–86.
- Nehls, Anja. 2022. Leiharbeit in der Pflege. Fachkräfte wechseln zu Zeitarbeitsfirmen. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/pflegekraefte - wechseln-zu-zeitarbeitsfirmen-100.html> (Zugegriffen: 23.03.25).
- Nittel, Dieter. 2000. *Von der Mission zur Profession? Stand und Perspektiven der Verberuflichung in der Erwachsenenbildung*. Bielefeld: wbv Bertelsmann.
- Nullmeier, Frank. 2004. Vermarktlichung des Sozialstaats. *WSI Mitteilungen*:495–500.
- Oberbeck, Herbert. 2013. Dienstleistungsarbeit. In *Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie*, Hrsg. Hartmut Hirsch-Kreinsen, S.166-170. Berlin: Ed. Sigma.
- Offe, Claus. 1984. *Das Wachstum der Dienstleistungsarbeit. 4 soziologische Erklärungsansätze*, Bd. 207. Wien.
- Ortmann, Friedrich, Michael Möller und Jürgen E. Krauß. 2003. Eckpunkte einer Diskussion: "Effektivität und Effizienz sozialer Dienstleistungen". In *Effektivität und Qualität sozialer Dienstleistungen. Ein Diskussionsbeitrag*, Hrsg. Michael Möller, 118-120. Kassel: Kassel Univ. Press.
- Pavel, Ferdinand. 2013. *Möglichkeiten der Darstellung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft – Machbarkeitsstudie. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*. Berlin.
- Peichl, Andreas, Stefan Sauer und Klaus Wohlrabe. 2022. Fachkräftemangel in Deutschland und Europa. Historie, Status quo und was getan werden muss. *Ifo-Schnelldienst*.
- Pfau-Effinger, Birgit. 2000. *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*. Opladen: Leske und Budrich.
- Pieper, Wolfgang, und Alexander Wegner. 2015. Aufwertung muss sein - von der gewerkschaftlichen Forderung zum gesellschaftlichen Konsens. *WSI Mitteilungen*:639–641.

- Piketty, Thomas. 2015. *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. 7. Auflage. München: C.H. Beck.
- Pinl, Claudia. 2015. Ehrenamt statt Sozialstaat? Kritik der Engagementpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 65:49–54.
- Prausa, Julia. 2017. *Bildung und Beschäftigung in Sozial-, Erziehungs- und Pflegeberufen - im Spannungsfeld von Professionalisierung und Prekarisierung*. Dissertation. Berlin.
- Puch, Hans-Joachim, und Klaus Schellberg. 2010. *Sozialwirtschaft Bayern. Umfang und wirtschaftliche Bedeutung*. [München], München: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen; Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Bayern.
- Rabe-Kleberg, Ursula. 1987. *Frauenberufe - zur Segmentierung der Berufswelt*, Bd. 6. Bielefeld: Kleine.
- Rada, Alejandro, und Anne Stahlmann. 2016. *Sozialwirtschaftsstudie Hessen*. Frankfurt am Main.
- Rauschenbach, Thomas. 1999. *Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analysen zur Entwicklung sozialer Arbeit in der Moderne*. Weinheim u.a: Juventa-Verl.
- Rehder, Britta. 2014. Vom Korporatismus zur Kampagne? Organizing als Strategie der gewerkschaftlichen Erneuerung. In *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, 241-264. Wiesbaden: Springer VS, 2014.
- Reichertz, Jo. 2022. Empirische Sozialforschung und soziologische Theorie. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur und Jörg Blasius, 69-86. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Reuß, Jürgen, und Cosima Dannoritzer. 2013. *Kaufen für die Müllhalde. Das Prinzip der geplanten Obsoleszenz*. Dt. Ausg., 1. Aufl. Freiburg: orange-press.
- Reuter, Norbert. 2010. Der Arbeitsmarkt im Spannungsfeld von Wachstum, Ökologie und Verteilung. In *Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft*. Ökologie und Wirtschaftsforschung, Bd. 87, Hrsg. Irmi Seidl und Angelika Zahrt, 85-102. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Reuter, Norbert, und Karl G. Zinn. 2011. Moderne Gesellschaften brauchen eine aktive Dienstleistungspolitik. *WSI Mitteilungen* 9:462–469.
- Röthig, Iris. 2013. *So zahlt die Sozialwirtschaft. Wohlfahrt Intern Jahrbuch 2013*. Wohlfahrt Intern Jahrbuch 2013. Berlin.
- Röthig, Iris, Hrsg. 2020. *So zahlt die Sozialwirtschaft. Jahrbuch Tarif & Entgelt 2020*. Wohlfahrt Intern Jahrbuch, Bd. 2020. Berlin: Röthig Medien.
- Rövekamp, Marie. 2020. Fachkräftemangel: Es dauert 100 Tage, bis eine Kita einen neuen Erzieher findet. *Tagesspiegel Online* 14.01.2020.
- Rück, Hans R. 2000. *Dienstleistungen in der ökonomischen Theorie*. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Sachße, Christoph. 1986. Verrechtlichung und Sozialisation: Über Grenzen des Wohlfahrtsstaates. *Leviathan*:528–545.
- Sachße, Christoph. 2005. Die Zukunft der Sozialen Dienste. Die Entstehung der Sozialen Dienste in Deutschland. *Blickpunkt Jugendhilfe* 10.
- Sachße, Christoph. 2011. Zur Geschichte Sozialer Dienste in Deutschland. In *Handbuch Soziale Dienste*. Sozialpolitik und Sozialstaat, Hrsg. Adalbert Evers, Rolf G. Heinze und Thomas Olk, 94-116. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.
- Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. 2017. *Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*. Berlin.
- Sauer, Dieter. 2010. Vermarktlichung und Vernetzung der Unternehmens- und Betriebsorganisation. *Handbuch Arbeitssoziologie*:545–568.

- Schildmann, Christina, und Dorothea Voss. 2018. *Aufwertung von sozialen Dienstleistungen. Warum sie notwendig ist und welche Stolpersteine noch auf dem Weg liegen*. Forschungsförderung Report 4. Düsseldorf.
- Schilling, Matthias, und Katharina Kopp. 2018. Fachkräftebedarf und Fachkräftedeckung in der Kinder- und Jugendhilfe. In *Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Band 1*, Hrsg. Karin Böllert. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmalz, Stefan, und Klaus Dörre. 2014. Der Machtressourcenansatz. Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen* 21:217–237.
- Schneider, Markus. 2008. *Die Entwicklung der Sozialwirtschaft im Land Bremen: Gutachten für den Paritätischen Bremen*. Augsburg.
- Schöllgen, Ina, und Anika Schulz. 2016. *Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt. Emotionsarbeit*. Dortmund, Berlin, Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).
- Scholz, Roswitha. 1999. Wert und Geschlechterverhältnis. *Streifzüge*.
- Schreieder, Agnes. 2005. *Organizing - Gewerkschaft als soziale Bewegung*. Berlin.
- Schroeder, Wolfgang. 2017. *Konfessionelle Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Fortführung des deutschen Sonderwegs durch vorsorgende Sozialpolitik?* Wiesbaden: Springer VS.
- Seils, Eric, und Helge Baumann. 2022. *Der untere Entgeltbereich*, Nr. 65. 1. Aufl. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Smith, Adam. 2009. *Untersuchung über das Wesen und die Ursachen des Volkswohlstandes. (der Wohlstand der Nationen)*. 1. Aufl. Frankfurt, M, Affoltern a.A: Zweitausendeins; Buch 2000.
- Staab, Philipp. 2014. *Macht und Herrschaft in der Servicewelt*. Hamburg: Hamburger Edition HIS.
- Statista. 2023. Entwicklung des Zinssatzes der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft von 1999 bis 2023. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/201216/umfrage/ezb-zinssatz-fuer-das-hauptrefinanzierungsgeschaeft-seit-1999/> (Zugegriffen: 25.06.23).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. 2023. Klassifikationsserver. <https://www.klassifikationsserver.de/klassService/jsp/common/content.jsf> (Zugegriffen: 13. Juni 2023).
- Statistisches Bundesamt. 2001. Kurzbericht: Pflegestatistik 1999. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. [http://www.carelounge.de/pflegeberufe/politik/studien\\_enquetepflege\\_Pflegestatistik99.pdf](http://www.carelounge.de/pflegeberufe/politik/studien_enquetepflege_Pflegestatistik99.pdf).
- Statistisches Bundesamt. 2015a. Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile) (Zugegriffen: 30. September 2016).
- Statistisches Bundesamt. 2015b. Pflegestatistik 2013. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001139004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001139004.pdf?__blob=publicationFile).
- Statistisches Bundesamt. 2015c. Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/TageseinrichtungenKindertagespflege5225402157004.pdf;jsessionid=EEEEADBF7414FF7674E85400960A91AD.cae3?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/TageseinrichtungenKindertagespflege5225402157004.pdf;jsessionid=EEEEADBF7414FF7674E85400960A91AD.cae3?__blob=publicationFile) (Zugegriffen: 8. September 2016).
- Statistisches Bundesamt. 2017a. Pflegestatistik 2015. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001159004.pdf?__blob=publicationFile).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2013b. *Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen. Qualitätsbericht*. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2016. Gesundheitsausgabenrechnung 1995 bis 2014. [https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft\\_derivate\\_0002173/0/2120712147004.pdf;jsessionid=A4969B88CCEB8CF28FF48DCB6FB211D2](https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_0002173/0/2120712147004.pdf;jsessionid=A4969B88CCEB8CF28FF48DCB6FB211D2).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2017b. *Statistik über Pflegeeinrichtungen. ambulante Pflegeeinrichtungen (Pflegedienste) und stationäre Pflegeeinrichtungen (Pflegeheime)*. Qualitätsbericht.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2021a. Mikrozensus Glossar. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Methoden/Downloads/mikrozensus-glossar.html> (Zugegriffen: 23.05.23).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2021b. Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege. [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00002286](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00002286) (Zugegriffen: 6. April 2023).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2022a. Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=table&code=12411-0005&bypass=true&levelindex=1&levelid=1680776001998#abreadcrumb> (Zugegriffen: 6. April 2023).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2022b. Ausgaben, Einrichtungen und Personal in der Jugendhilfe. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Tabellen/ausgaben-einnahmen-entwicklung.html> (Zugegriffen: 23.03.23).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2022c. *Mikrozensus 2021*. Qualitätsbericht.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2023b. Atypische Beschäftigung in Abgrenzung vom Normalarbeitsverhältnis. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Methoden/Erlaeuterung/en/erlaeuterungen-atypische-beschaeftigung.html> (Zugegriffen: 21.04.23).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2023c. Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=0&step=0&titel=Statistik+%28Tabellen%29&levelid=1679696059442&acceptscookies=false#abreadcrumb> (Zugegriffen: 24.04.23).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2023d. Steuereinnahmen in Deutschland von 1950 bis 2022 und Prognose bis 2027. zitiert nach de.statista.com. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/29479/umfrage/gesamtes-steueraufkommen-in-deutschland/#:~:text=Das%20Steueraufkommen%20in%20Deutschland%20betrug,die%20Steuer-einnahmen%20nach%20unten%20korrigiert>.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2023e. Unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung in der EU. [https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/Qualitaet-der-Arbeit/\\_dimension-3/08\\_unfreiwillig-teilzeit.html](https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Arbeitsmarkt/Qualitaet-der-Arbeit/_dimension-3/08_unfreiwillig-teilzeit.html) (Zugegriffen: 4. April 2023).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2023f. Was beschreibt die Verdienststrukturerhebung? <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Branche-Berufe/Methoden/Erlaeuterungen/erlaeuterung-Verdienststrukturerhebung.html> (Zugegriffen: 30. April 2023).
- tagesschau. 2017. *ARD-Wahlarena: Frage an Merkel zur Pflege*.
- Tangermann, Julian, und Axel Kreienbrink. 2019. Migration und Klimawandel. Zur Prognose des Umfangs klimabedingter Migrationen. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/286829/zur-prognose-des-umfangs-klimabedingter-migrationen/> (Zugegriffen: 26. Juni 2023).
- Textor, Martin. 2008. Rezension vom 23.08.2008 zu: Birgit Bütow, Karl A. Chassé, Rainer Hirt (Hrsg.): *Soziale Arbeit nach dem Sozialpädagogischen Jahrhundert. Positionsbestimmungen Sozialer Arbeit im Post-Wohlfahrtsstaat*. <http://www.socialnet.de/rezensionen/5482.php> (Zugegriffen: 23.05.23).
- Textor, Martin. 2019. Bildungspläne für Kitas. <https://www.bpb.de/themen/bildung/dossier-bildung/292283/bildungsplaene-fuer-kitas/> (Zugegriffen: 23.05.23).

- Theobald, Hildegard. 2008. Care-Politiken, Care-Arbeitsmarkt und Ungleichheit: Schweden, Deutschland und Italien im Vergleich. *Berliner Journal für Soziologie* 18:257–281.
- Thiel, Marcel. 2022. *Wieder mächtig werden. Gewerkschaftliche Erneuerung durch bedingungsgebundene Tarifarbeit?*, Bd. 32. 1. Auflage. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Thielen, Dorothee. 2019. *Multiprofessionelle Teams in Kindertagesstätten. Empfehlungen für die Fachpraxis*. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Landesverband Berlin e.V.
- Thiersch, Hans. 1992. Das sozialpädagogische Jahrhundert. In *Soziale Arbeit und Erziehung in der Risikogesellschaft*, 1. Aufl, Hrsg. Thomas Rauschenbach und Hans Gängler, 9-24. Neuwied: Luchterhand.
- Thiessen, Barbara. 2021. Großputz! Care nach Corona neu gestalten – nicht ohne Profession und Disziplin Soziale Arbeit. <https://www.blog.dgsa.de/grossputz-care-nach-corona-neu-gestalten-nicht-ohne-profession-und-disziplin-soziale-arbeit> (Zugegriffen: 23.03.23).
- Thole, Werner, und Andreas Polutta. 2011. Professionalität und Kompetenz von MitarbeiterInnen in sozialpädagogischen Handlungsfeldern. Professionstheoretische Entwicklungen und Problemstellungen der Sozialen Arbeit. In *Pädagogische Professionalität. Zeitschrift für Pädagogik. Beihefte*, Bd. 57, Hrsg. Werner Helsper und Rudolf Tippelt, 104-121. Weinheim [etc.]: Beltz.
- Toens, Katrin, und Benjamin Benz, Hrsg. 2019. *Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit*. Weinheim: Beltz; Beltz Juventa.
- Trampusch, Christine. 2009. *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*. Zugl.: Göttingen, Univ., Habil.-Schr., 2006, Bd. 66. Frankfurt/Main: Campus-Verl.
- Turulski, Anna-Sofie. 2023. Anzahl der Mitglieder der Gewerkschaft ver.di von 2001 bis 2022. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74814/umfrage/mitglieder-der-gewerkschaft-verdi-seit-2001/> (Zugegriffen: 29. Juni 2023).
- Urban, Hans-Jürgen. 2004. Eigenverantwortung und Aktivierung - Stützpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur? *WSI Mitteilungen*:467–473.
- Urmann, Andre. 2022. *Neuer Tarifvertrag für Beschäftigte des Deutschen Roten Kreuzes in Sachsen*.
- Vogel, Berthold, Gert Wagner, Martin Werding, Dominik Enste, Theresa Eyerund und Volker Stern. 2011. Mittelschicht zwischen Abstiegsängsten und hoher Belastung. *Wirtschaftsdienst* 91:507–525.
- Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. 2019. *Gesellschaftliche Anerkennung und Aufwertung der Sozialen Berufe in der Kinder- und Jugendhilfe - Fachkräfte gewinnen, Qualität erhalten und verbessern! Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe - AGJ*. Berlin.
- Voswinkel, Stephan. 2010. Das Leistungsprinzip: Wandel und Kritik. In *Leistungspolitik: neu denken. Erfahrungen - Stellschrauben - Strategien*, Hrsg. Gabriele Sterkel, Peter Ganser und Jörg Wiedemuth, 20-40. Hamburg: VSA-Verl.
- Weber, Susanne Theresia, und Frank Wernitz. 2021. *Die Inhaltsanalyse nach Mayring als Auswertungsmethode für wissenschaftliche Interviews*, Vol. 4 No. 6. Erfurt: IU Internationale Hochschule.
- Weinkopf, Claudia, Bettina Hieming und Leila Mesaros. 2009. *Prekäre Beschäftigung: Expertise für die SPD-Landtagsfraktion NRW*. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ).
- Weinsberg, Axel. 2021. Bewegung bei der AWO in Thüringen. <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/tarifbereiche/awo/++co++60f7ee32-d406-11eb-ba78-001a4a160119> (Zugegriffen: 1. April 2023).
- Weltzien, Dörte. 2019. Zusammenarbeit im Kita-Team: das Forschungsprojekt »TEAM BaWü«. *KiTa aktuell spezial* 20:131–133.
- Weßler-Poßberg, Dagmar, Gwendolyn Huschik, Markus Hoch und Stefan Moog. 2018. *Zukunftsszenarien – Fachkräfte in der Frühen Bildung gewinnen und binden*.
- Wildgruber, Andreas, und Fabienne Becker-Stoll. 2011. Die Entdeckung der Bildung in der Pädagogik der frühen Kindheit - Professionalisierungsstrategien und -konsequenzen. In *Pädagogische*

- Professionalität*. Zeitschrift für Pädagogik. Beihefte, Bd. 57, Hrsg. Werner Helsper und Rudolf Tippelt, 60-76. Weinheim [etc.]: Beltz.
- Winker, Gabriele. 2011. Soziale Reproduktion in der Krise – Care Revolution als Perspektive. *Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften* 292:333–344.
- Winker, Gabriele. 2015. *Care Revolution. Schritte in eine solidarische Gesellschaft*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Wippermann, Carsten. 2018. *Frauen in Teilzeit - Lebensqualität oder Teilzeitfalle. Sozialwissenschaftliche Repräsentativbefragung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*: Delta Institut.
- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut. 2023. Tarifbindung der Beschäftigten und Betriebe im Zeitverlauf und nach Art des Tarifvertrages, 1998 bis 2020. <https://www.wsi.de/de/tarifbindung-15329.htm> (Zugegriffen: 1. April 2023).
- Wüllenweber, Walter. 2011. Die Hilfsindustrie. *Stern*:92–101.
- Zika, Gerd, Schneemann Christian, Enzo Weber, Johanna Zenk und Maier, Tobias Marc Ingo Wolter. 2022. *Die Folgen des Kriegs in der Ukraine und der Energiekrise für Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland. Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. IAB-Forschungsbericht 11.
- Zink, Klaus J. und Harald Weber. 2021. Digitale Transformation in der Sozialwirtschaft. Von der Notwendigkeit einer eigenen Innovationskultur. *Wiso Direkt* 11.
- Zinn, Karl Georg. 1997. *Jenseits der Markt-Mythen. Wirtschaftskrisen: Ursachen und Auswege*. Hamburg: VSA-Verl.
- Züchner, Ivo, und Peter Cloos. 2012. Das Personal der Sozialen Arbeit. Größe und Zusammensetzung des schwer zu vermessenden Feldes. In *Grundriss soziale Arbeit: Ein einführendes Handbuch*, 4. Aufl., Hrsg. Werner Thole, 933-954. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schematische Darstellung wichtiger Ansätze zur Erklärung der Entwicklung des Dienstleistungssektors.....	25
Tabelle 2: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen und der geleisteten Arbeitsstunden im Vergleich ausgewählter Wirtschaftsabschnitte (2007-2019).....	35
Tabelle 3: Entwicklung der Gesundheitsausgaben in Deutschland (1995 bis 2019).....	40
Tabelle 4: Entwicklung der Ausgaben der Eingliederungshilfe (1991 und 2019).....	41
Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe (1995 und 2019).....	42
Tabelle 6: Engpassanalyse Altenpflege (WZ 821).....	76
Tabelle 7: Engpassanalyse Berufe in der Kinderbetreuung und -erziehung (WZ 8311).....	77
Tabelle 8: IAB-Stellenerhebung: Rekrutierungssituation im Erzieherberuf und in Gesundheits- und Pflegeberufen.....	77
Tabelle 9: Stichprobengröße, unterschieden nach Berufen und Befragungszeitraum.....	96
Tabelle 10: Stichprobengröße, angepasst an die Beschäftigungsstatistik (4. Quartal 2021).....	97
Tabelle 11: Qualitatives Sample, unterschieden nach Feldzugängen und beruflicher Position der Interviewpartner*innen.....	99
Tabelle 12: Anzahl an SV-Beschäftigten in der Sozialwirtschaft, unterschieden nach der Wirtschaftszweigklassifikation (WZ 2008) und dem Frauenanteil.....	103
Tabelle 13: Anzahl an SV-Beschäftigten in sozialwirtschaftlichen Berufen, unterschieden nach der Klassifikation der Berufe (KldB 2010) und dem Frauenanteil.....	104
Tabelle 14: Zahl der Beschäftigten in der Sozialwirtschaft, unterschieden nach Teilbereichen und Art des Trägers.....	105
Tabelle 15: Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer*innen (ohne Sonderzahlungen) in Deutschland und den Neuen Ländern (2020).....	106
Tabelle 16: Bruttomonatseinkommen (Median) für Vollzeitbeschäftigte, unterschieden nach ausgewählten Berufsuntergruppen und -gattungen* (2012 und 2021).....	112
Tabelle 17: Vergleich von Bruttostundenlöhnen (niedrigste Entgeltgruppe) in ausgewählten Tarifwerken und Berufen der Sozialwirtschaft.....	114
Tabelle 18: Vergleich von Bruttostundenlöhnen (höchste Entgeltgruppe) in ausgewählten Berufen der Sozialwirtschaft.....	115
Tabelle 19: Vergleich von Bruttostundenlöhnen (niedrigste und höchste Entgeltgruppe) in ausgewählten Berufen der Sozialwirtschaft, unterschieden nach Alten und Neuen Ländern.....	116
Tabelle 20: Durchschnittliche Tarifsteigerungen zwischen 2013 und 2020, unterschieden nach Art des Trägers, Region und Berufserfahrung.....	117
Tabelle 21: Entwicklung des Anteils an ausschließlich geringfügig Beschäftigten (12/2013 bis 12/2020), unterschieden nach Branche und Region.....	120
Tabelle 22: Entwicklung des Anteils an ausschließlich geringfügig Beschäftigten (12/2013 bis 12/2020), unterschieden nach Berufen und Region.....	121
Tabelle 23: Entwicklung des Anteils an Teilzeitbeschäftigten (12/2013 bis 12/2020), unterschieden nach Branche und Region.....	122
Tabelle 24: Entwicklung der vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit im Bereich der Kindertageseinrichtungen (1998 bis 2021).....	123
Tabelle 25: Entwicklung der vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit im Bereich der stationären und ambulanten Pflege (2009 bis 2019).....	124

Tabelle 26: Entwicklung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit (in Stunden) im Bereich der stationären und ambulanten Pflege (2013 und 2019)*, unterschieden nach ausgewählten Berufsabschlüssen und Tätigkeitsbereichen.....	125
Tabelle 27: Gründe für Teilzeitbeschäftigung, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht.....	126
Tabelle 28: Wunsch nach kürzerer oder längerer Arbeitszeit, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht .....	127
Tabelle 29: Befristungsquoten im Zeitverlauf, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht.....	128
Tabelle 30: Gründe für befristete Beschäftigung, unterschieden nach Berufen der Sozialwirtschaft und Geschlecht.....	129
Tabelle 31: Entwicklung des Anteils an Beschäftigten mit und ohne Berufsabschlüsse in der Sozialwirtschaft und Insgesamt (2013 bis 2020)* .....	130
Tabelle 32: Entwicklung des beruflichen Anforderungsniveaus in der Sozialwirtschaft und Insgesamt (2013 bis 2020)*.....	131
Tabelle 33: Durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen, unterschieden nach Tätigkeitsbereich .....	141
Tabelle 34: Bewertung von Einkommen und Rente .....	141
Tabelle 35: Beschäftigungssicherheit und berufliche Zukunftssicherheit .....	143
Tabelle 36: Körperliche Anforderungen.....	144
Tabelle 37: Soziale und emotionale Anforderungen .....	146
Tabelle 38: Widersprüchliche Anforderungen, Informationsdefizite und Unterbrechungen.....	148
Tabelle 39: Arbeitsintensität .....	149
Tabelle 40: Arbeitsintensivierung (N=920).....	149
Tabelle 41: Präsentismus (N=1.143).....	149
Tabelle 42: Ständige Erreichbarkeit und unbezahlte Mehrarbeit .....	150
Tabelle 43: Arbeitszeitlage, unterschieden nach Berufsgruppen.....	151
Tabelle 44: Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten .....	153
Tabelle 45: Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten .....	154
Tabelle 46: Betriebskultur.....	156
Tabelle 47: Führungsqualität.....	156
Tabelle 48: Betriebliche Sozialleistungen.....	158
Tabelle 49: Sinn der Arbeit.....	159
Tabelle 50: Partizipation und Identifikation mit Arbeit (Kreuztabelle).....	160
Tabelle 51: Gesellschaftliche Relevanz der Tätigkeit und Identifikation mit Arbeit (Kreuztabelle) .....	161
Tabelle 52: Legende zu Belastungsbild (Abb. 22) .....	163
Tabelle 53: Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft und in allen Berufen, gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100 Punkte).....	165
Tabelle 54: Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft und in allen Berufen, gemessen an DGB-Teilindizes (Skala von 0-100 Punkte).....	166
Tabelle 55: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft, gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100) .....	167
Tabelle 56: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100) .....	168

Tabelle 57: Durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen im Zeitverlauf .....	169
Tabelle 58: Entwicklung der Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft (2012/14-2019/21).....	172
Tabelle 59: Entwicklung der Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft (2012/14-2019/21), gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100).....	173
Tabelle 60: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft vor und während Corona, gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100).....	174
Tabelle 61: Entwicklung der Arbeitsqualität in der Sozialwirtschaft vor und während Corona (2018/19 und 2020/21), gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100).....	175
Tabelle 62: Entwicklung der Arbeitsqualität in Berufen der Sozialwirtschaft* vor und während Corona (2018/19 und 2020/21), gemessen am DGB-Index (Skala von 0-100).....	176

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis.....	22
Abb. 2 Entwicklung der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste ohne Sonderzahlungen, unterschieden nach Wirtschaftszweigen (2009-2020) .....	107
Abb. 3 Entwicklung der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste ohne Sonderzahlungen, unterschieden nach Wirtschaftszweigen (2009-2014 und 2015-2020).....	108
Abb. 4 Entwicklung der Bruttomonatslöhne (Median) für Vollzeitbeschäftigte, unterschieden nach Berufsgruppen .....	109
Abb. 5 Entwicklung der Bruttomonatseinkommen (Median) für Vollzeitbeschäftigte in den Neuen Bundesländern, unterschieden nach Berufsgruppen (2015-2020).....	110
Abb. 6 Anteil an Vollzeitbeschäftigten im unteren Entgeltbereich, unterschieden nach sozialwirtschaftlichen Berufsgruppen und Insgesamt .....	111
Abb. 7 Entwicklung der Tarifbindung in der Sozialwirtschaft (Q87, Q88), unterschieden nach Anteil an Betrieben und Anteil an Arbeitnehmern (2014, 2018, 2022).....	118
Abb. 8 Entwicklung der Anzahl an pädag. Personal in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kita, 2010-2020), unterschieden nach einer Klassifizierung der Berufsabschlüsse .....	133
Abb. 9 Entwicklung der Anzahl an pädag. Personal in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kita, 2010-2020), unterschieden nach einer Klassifizierung der Berufsabschlüsse .....	134
Abb. 10 Entwicklung der Anzahl an Pflegepersonal (2011-2019), unterschieden nach einer Klassifizierung der Berufsabschlüsse.....	135
Abb. 11 Teileinkommen Einkommen und Rente, unterschieden nach Berufsgruppen.....	142
Abb. 12 Teilindex Beschäftigungssicherheit und berufliche Zukunftssicherheit, unterschieden nach Berufsgruppen .....	144
Abb. 13 Teilindex körperliche Anforderungen, unterschieden nach Berufsgruppen.....	145
Abb. 14 Teilindex soziale und emotionale Anforderungen, unterschieden nach Berufsgruppen .....	147
Abb. 15 Teilindex widersprüchliche Anforderungen und Arbeitsintensität, unterschieden nach Berufsgruppen .....	150
Abb. 16 Teilindex Arbeitszeitlage, unterschieden nach Berufsgruppen.....	152
Abb. 17 Teilindex Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, unterschieden nach Berufsgruppen .....	153
Abb. 18 Teilindex Weiterbildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, unterschieden nach Berufsgruppen .....	155
Abb. 19 Teilindex Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, unterschieden nach Berufsgruppen .....	157
Abb. 20 Teilindex Führungsqualität und Betriebskultur, unterschieden nach Berufsgruppen .....	158
Abb. 21 Teilindex Sinngehalt der Arbeit, unterschieden nach Berufsgruppen.....	160
Abb. 22 Die größten Belastungsfaktoren in der Sozialwirtschaft .....	162
Abb. 23 Belastungsbild Sozialwirtschaft (2019-2021).....	162
Abb. 24 Bewertung von Beschäftigungssicherheit und der Bereitschaft zum Arbeitgeberwechsel im Zeitverlauf .....	168
Abb. 25 Bewertung des Einkommens und der Bereitschaft zu unbezahlter Mehrarbeit in Zeitverlauf.....	170
Abb. 26 Bewertung von Arbeitsintensität und Arbeitsintensivierung sowie der Häufigkeit von Präsentismus im Zeitverlauf .....	171
Abb. 27 Bewertung von betrieblichen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sowie Angeboten zur Verbesserung der Altersvorsorge im Zeitverlauf.....	171

# Anhang

## Anhang I: Verzeichnis der Transkriptionszeichen

- M Mitarbeiter; pädagogisches Personal
- L Leitungskraft; Kita-Leitung
- F Führungskraft; darunter Regional- und Bereichsleitungen, Geschäftsführungen und Fachreferent\*innen
- IV Interessensvertretungen, darunter freigestellte Betriebsratsmitglieder und ver.di Gewerkschaftssekretär\*innen

In der Transkription von Interviews verwendete Zeichen:

- ... Auslassung oder nicht zu Ende geführter Gedanke des/der Sprechers/in
- (...) Zitat kürzung durch den Autor, um rhetorische Füllwörter, Abschweifungen oder Nebensätze zu überspringen
- [...] im Original wörtlich vorhanden, aber grammatikalisch sinnvolle Wortumstellung oder -umformung durch den Autor
- <...> Ergänzung oder Erläuterung durch den Autor, meist auf Grundlage der durch die Interviewfrage ins Gespräch gebrachten Stichwörter bzw. im Fall einer Erweiterung eines Literaturzitats auf Grundlage der vom ursprünglichen Autor vermittelten Interpretationen

## **Anhang II: Ehrenwörtliche Erklärung**

Hiermit versichere ich, dass mir die geltende Promotionsordnung der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften bekannt ist. Ich habe die vorliegende Dissertation eigenständig angefertigt, keine Textabschnitte eines Dritten oder eigener Prüfungsarbeiten ohne Kennzeichnung übernommen und alle in der Arbeit von mir benutzten Hilfsmittel, persönlichen Mitteilungen und Quellen in der Arbeit angegeben. Das empirische Material wurde zum Teil mit Unterstützung von Projektmitarbeiter\*innen erhoben, namentlich haben mich hierbei Jana Steckbauer, Christian Schädlich und Manfred Füchtenkötter unterstützt. Die Hilfe eines kommerziellen Promotionsvermittlers habe ich nicht in Anspruch genommen. Dritte haben weder unmittelbar noch mittelbar geldwerte Leistungen für Arbeiten erhalten, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen. Ich habe die Dissertation noch nicht als Prüfungsarbeit für eine staatliche oder andere wissenschaftliche Prüfung eingereicht. Genauso wenig habe ich die gleiche, eine in wesentlichen Teilen ähnliche oder eine andere Abhandlung bei einer anderen Hochschule als Dissertation eingereicht.

.....

Martin Ehrlich