



Soziale Dienstleistungen in Deutschland – Einkommen und Personalrekrutierung als Herausforderungen für die Sozialpartnerschaft

Ergebnispräsentation Fallstudien Deutschland
EU-Projekt SOWELL Universität Bremen
(Prof. Dr. Karin Gottschall und Dr. Ruth Abramowski)

Transferveranstaltung ‚Aktuelle Dynamiken der
Arbeitsbeziehungen in der Frühkindlichen Erziehung und
Langzeitpflege‘ in Kooperation mit der Arbeitnehmerkammer
Bremen, 30. November 2022 (online)

Überblick

- 1 Zum Projekt
- 2 Rahmenbedingungen und Probleme
in den Bereichen Frühkindliche Erziehung und Langzeitpflege in Deutschland
- 3 Überblick Lokale Fallstudien
- 4 Ergebnisse KITA-Bereich
- 5 Ergebnisse Bereich Pflege
- 6 Schlussfolgerungen
- 7 Literaturhinweise

1 Zum Projekt

- **SOCIAL Dialogue in Welfare Services – SOWELL, EU-Förderung 2020-2022**
Beteiligte Länder: Italien, Spanien, Deutschland, Niederlande, Dänemark, Slowakei sowie als weitere Projektpartner der Europäische Gewerkschaftsbund für den öffentlichen Dienst (EPSU) und die Europäische Arbeitgebervereinigung im Bereich Soziale Dienstleistungen Federation of European Social Employers (FESE). <https://sites.unimi.it/sowell/> <https://www.socium.uni-bremen.de/ueber-das-socium/mitglieder/karin-gottschall/projekte/?proj=649>
- **Fragestellung:** Was sind – auf nationaler Ebene – die Probleme in den beiden Bereichen und wie gehen die Sozialpartner damit um? Gibt es beispielhafte Lösungen auf lokaler Ebene?
- **Vorgehen:** Sekundäranalyse, Dokumentenanalyse und Expertengespräche (9 auf nationaler und 15 auf regionaler Ebene mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen, politischen Entscheidungsträgern, Trägern und Interessenvertretungen, Verantwortlichen in Verwaltungen und Behörden)

2 Rahmenbedingungen und Probleme

Allgemein

- Vorrang von Familie und gemeinnützigen Akteuren (Susidiaritätsprinzip) im Bereich Kinderbetreuung und Pflege (care), eher transfer- als dienstleistungsintensiver Sozialstaat
- Föderale Zuständigkeiten für Finanzierung, Regulierung, Angebot und Ausbildung, besonders im Kitabereich
- Sozialpartnerschaft und betriebliche Interessenvertretung im Prinzip gegeben; aber Sonderregelungen bei christlichen Anbietern (kirchliches Arbeitsrecht)

2 Kita – Rahmenbedingungen

- Föderale Zuständigkeit inklusive Ausbildung;
- in Westdeutschland geringe Betreuungsquote für 1-3-Jährige und z.T. weniger Ganztagsbetreuung in Kitas als in Ostdeutschland trotz nachholendem Ausbau durch nationale Reformen (2004 TAG, 2008 KiföG, 2019 Gute-KiTa-Gesetz, 2022 KiTa-Qualitätsgesetz)
- Ein Drittel öffentliche und zwei Drittel non-profit Träger
- Beschäftigung (2018): 790.924 Angestellte, 93.8% weiblich, hoher Teilzeitanteil: 54% der Beschäftigten arbeiten weniger als 38 Stunden pro Woche (Durchschnitt Gesamtmarkts 37%) (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2019)
- Länderspezifische vollzeitschulische 3-5-jährige Ausbildung/Weiterbildung (SozialassistentIn, ErzieherIn), kaum Akademisierung

2 Kita – Probleme

- Personalschlüssel Kitabereich kaum verbessert (2012: 9,3 zu 2020 8,2), zugleich steigende Anforderungen an Betreuungsqualität (u. a. Inklusion, Sprachförderung)
- Anhaltender Personalmangel, Schätzungen Fehlbedarf Fachpersonal bis 2025 ca. 70.000 (Rauschenbach et al. 2020)
- Bei geringem Ausgangsniveau Lohnzuwachs von 15,7% (2012-2017), Lohnabschlüsse im öffentlichen Bereich von gemeinnützigen Anbietern nur zum Teil übernommen
- Verbesserungen im Organisationsgrad vor allem bei kommunalen Trägern durch verstärkte Aktivitäten von Ver.di, Tarifabschluss 2022 ÖD nach ErzieherInnenstreiks: höhere Löhne und zusätzliche freie Tage

2 Langzeitpflege – Rahmenbedingungen

- Pflegeversicherung 1995 mit Pflegegeld als Anreiz für häusliche Pflege durch Familienangehörige
- Angesichts hoher Nachfrage Ausweitung stationärer und ambulanter Pflege und 1995 Zulassung privater Anbieter
- Beschäftigung (2019) ambulante Pflege: 421.500, 86% weiblich, 69% Teilzeit, 3% in Ausbildung; stationäre Pflege: ca. 800.000, 83% weiblich, 63% Teilzeit, 7% in Ausbildung (Destatis 2021)
- Trägerstruktur: dominant private und non-profit Anbieter, geringere Bedeutung öffentlicher Träger auch im stationären Bereich
- Sukzessive Lohnverbesserungen durch Einführung Mindestlohn und weitere bundespolitische Maßnahmen; Lohnsteigerungen 2012-2017 14,4% und seitdem weiterer Anstieg des Lohnniveaus; in 2022 Mindestlohn für ungelernte Pflegekräfte € 12.55, für Pflegekräfte mit einfacher Ausbildung: € 13.20, für voll qualifizierte Kräfte 15.40; BMG 2022)
- Einheitliche bundesgesetzliche Pflegeausbildung (erst) seit 2020

2 Langzeitpflege – Probleme

- Pflegegeldregelung fördert Ausweitung der Beschäftigung migrantischer Arbeitskräfte in Privathaushalten (Schätzungen bis zu 500.000 live-ins) (Rothgang/Gottschall 2022)
- Ambulante und stationäre Pflege: hohe Arbeitsbelastungen, geringe Wertschätzung, fehlende Möglichkeiten 'gut zu pflegen'; Folgen u.a. hohe Fluktuation und Arbeitskräftemangel
- Durch Ausbildungsreform Gefahr der Abwanderung in besser bezahlte Krankenpflege
- Fragmentierte Interessenvertretung durch geringe Organisation auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Schröder et al. 2022); Hintergrund kirchliches Arbeitsrecht, Dominanz privater Anbieter, spezifisches Arbeitsethos

3 Überblick Lokale Fallstudien

Herausforderungen Frühkindliche Erziehung und Bildung: Personalbemessung und Personalgewinnung

Fallstudie 1: Personalschlüssel und Personalzusammensetzung

- Stadt Bremen mit Drei-Parteien-Dialog für 'Gute Arbeit in Kitas'
- Stadt Bremen mit Reformprojekt für bessere Personalausstattung in wirtschaftlich und sozial benachteiligten Stadtteilen

Fallstudie 2: Ausbildungsreform durch Einführung praxisorientierter Ausbildung

- Stadt Bremen (PiA-Projekt)
- Finanzielle Unterstützung vollzeitschulische Aus/Weiterbildung

Herausforderungen Langzeitpflege: Bereitschaft nicht-öffentlicher Anbieter zu Tarifvereinbarung

Fallstudie 3: Non-profit Anbieter

- Tarifvereinbarung eines evangelischen Anbieters in der Altenpflege mit der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di in Hessen
- Tarifvereinbarung konfessioneller und freigemeinnütziger Anbieter mit ver.di in Bremen

Fallstudie 4: Private Anbieter

- Tarifvereinbarung eines privaten Anbieters (Niederlassung Lüneburg) mit ver.di
- Tarifvereinbarung privater ambulanter Pflegedienst-anbieter mit einer kleinen christlichen Gewerkschaft

4 Ergebnisse KITA-Bereich – Fallstudie 1

Personalschlüssel und -zusammensetzung – Stadt Bremen

- **Herausforderung:** angespannte Haushaltslage ('armes Bundeland'), hoher Anteil migrantischer Kinder und geringe Bedarfsdeckung
- **Maßnahmen:** 'Gute Arbeit in Kitas'-Dialog zwischen öffentlichem Träger (KiTa Bremen), senatorischer Behörde und gewerkschaftlicher Interessenvertretung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Kitas und politische Entscheidung für bessere Personalausstattung von Kitas in Stadtteilen mit hohem Anteil von Haushalten mit Transferleistungsbezug
- **Vorteilhafte Rahmenbedingungen:** breiter lokaler politischer und gesellschaftlicher Konsens zu Bedarf an Verbesserung bei Personal, Löhnen und Arbeitsbedingungen. Mit KiTa Bremen gibt es einen großen öffentlichen Anbieter, auch in benachteiligten Stadtteilen; engagierte Akteure und Ko-Finanzierung über Bundesmittel als weitere Erfolgsfaktoren
- **Ergebnis:** Höhere Eingruppierung für Fachpersonal und besserer Gesundheitsschutz, zusätzliches Fachpersonal für Management und Vernetzung in Kitas in oben genannten Stadtteilen und für Kinder mit Förderbedarf

4 Ergebnisse KITA-Bereich – Fallstudie 2

Praxisorientierte Ausbildung – Stadt Bremen

- **Herausforderung:** in Bremen besonders geringe Zahl und Steigerung von schulischen Ausbildungsplätzen (2012/13 bis 2019/20 ca. 50%, im Vergleich HH ca. 137%), vglw. geringe Attraktivität der Ausbildung wegen langer Dauer (2 plus drei Jahre) und fehlender Bezahlung
- **Maßnahmen:** Modellprojekt PIA einer praxisintegrierten dreijährigen Ausbildung (50 Plätze), mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Ausbildungsvergütung sowie finanzielle Unterstützungen für schulischer Aus/Weiterbildung
- **Günstige Rahmenbedingungen:** Mittel über Bundesprogramm Fachkräftegewinnung, Unterstützung durch Kita-Träger, die Interesse an Beteiligung haben, um Azubis ggf. später zu übernehmen
- **Ergebnis:** Ausweitung der Ausbildungskapazitäten und Gewinnung von männlichen und migrantischen Azubis

5 Ergebnisse Bereich Pflege – Fallstudie 3

Tarifvereinbarung non-profit Träger

- **Herausforderung und zugleich günstige Rahmenbedingungen:**

auf Arbeitgeberseite: zwar können christliche Träger (ohne Beteiligung von Gewerkschaften) eigene Vereinbarungen zu Löhnen und Arbeitsbedingungen treffen, aber sie und freigemeinnützige Träger sehen Trend zu Lohndumping durch private Anbieter als Problem für die Verhandlungen mit Kostenträgern und Attraktivität des Berufs/der Branche; auf Gewerkschaftsseite: hohes Interesse an Mitgliedergewinnung bei non-profit Trägern angesichts geringen Organisationsgrads

- **Maßnahmen:** Tarifvereinbarung eines Diakonie-Anbieters mit ver.di in Hessen und mehrerer non-profit und konfessioneller Anbieter mit ver.di in Bremen
- **Ergebnis:** Tarifvereinbarung mit Lohnerhöhungen und verlässlichen Arbeits- und Freizeiten; Pionierfall/Ausnahme in bezug auf konfessionelle Träger

5 Ergebnisse Bereich Pflege – Fallstudie 4

Tarifvereinbarung bei privatem Träger

- **Herausforderung:** bei privaten Anbietern hohes Interesse an geringen Personalkosten, aber niedrige Löhne als Wettbewerbsnachteil
- **Maßnahme:** Tarifvereinbarung eines privaten Anbieters an einem Standort mit besonders hoher Arbeitskräftekonkurrenz (Lüneburg) mit ver.di und Tarifvereinbarung eines Verbandes ambulanter Pflegedienstanbieter mit einer kleinen arbeitgebernahen christlichen Gewerkschaft
- **Günstige Rahmenbedingungen:** hohe regionale Arbeitsmarktkonkurrenz und Engagement von ver.di im Fall Lüneburg; Organisationsfähigkeit der ambulanten Arbeitgeber und Existenz einer 'gelben' kleinen Gewerkschaft im zweiten genannten Fall; auch: von Arbeitgebern wahrgenommener Druck Tarifverträge abzuschließen, da Kostenträger dies in Zukunft verlangen
- **Ergebnis:** Tarifverträge und gewisse Normalisierung von Sozialpartnerschaft

Schlussfolgerungen

Generelle Probleme bei sozialen Dienstleistungen

- Personal- und Fachkräftemangel, geringe Löhne und hohe Arbeitsbelastungen
- Nicht nur geringe Interessenvertretung, sondern auch eingeschränkte Organisationsfähigkeit auf Arbeitgeberseite
- Der Staat/ die Politik als 'Dritter im Bunde': Finanzierung und Regulierung

Spezifische Herausforderungen

- Pflege: Tarifvereinbarungen (Löhne und Arbeitsbedingungen), Interessenvertretung
- Kita: Personalrekrutierung, Finanzierung Ausbau

Fallbeispiele – Anregungen für Lösungen der Probleme?

7 Literaturhinweise

Autorengruppe Fachkräftebarometer 2019: *Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2019*. München: Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte.

Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021: *Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021*. München: Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte.

BMG 2022: Entlohnung in der Pflege. Bundesministerium für Gesundheit.

<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegekraefte/entlohnung.html> (accessed 31 August 2022).

DESTATIS 2020: Statistiken der Kinder und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2020. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Gottschall, Karin/Rothgang Heinz (Hg.) 2022: *Arbeit in der Langzeitpflege - Who cares?* Schwerpunktheft WSI-Mitteilungen 75(5). Baden-Baden: Nomos.

Rauschenbach, Thomas/Meiner-Teubner, Christiane/Böwing-Schmalenbrock, Melanie/Olszenka, Ninja 2020: *Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030*. München: Deutsches Jugendinstitut.

Rothgang, Heinz/Gottschall, Karin 2022: Who cares? Langzeitpflege in Deutschland, Schweden und Italien. In: *WSI-Mitteilungen* 75(5), S. 371-378.

Schroeder, Wolfgang/Kiepe, Lukas/Inkinen, Saara 2022: Die Grenzen selbstorganisierten Handelns: attraktive Pflegeberufe durch Tarifautonomie? In: *WSI-Mitteilungen* 75(5), S. 355-362.