Die Arbeitsmarktzulage für Erzieherinnen

Mangelverwaltung als Antwort auf die Qualitätsfrage ■ Im Sommer 2014 hat der kommunale Arbeitgeberverband Bayern die Möglichkeit, einer Arbeitsmarktzulage für Mangelberufe, welche bereits für einzelne Berufsgruppen bestand, generell zur Deckung des Personalbedarfs befristet anerkannt, weshalb es im Rahmen des TVöD nun auf kommunaler Ebene möglich ist, der Berufsgruppe der Erzieherinnen (steht hier wegen der hohen Überzahl auch für die Erzieher) eine Arbeitsmarktzulage zu gewähren. Für diese Berufsgruppe ist dies mehr als begrüßenswert, aber ist es der richtige Weg, die bestehende Qualitätsdiskussion über Lösungen einer Mangelverwaltung und Konkurrenzszenarien zu befeuern?

Prof. Peter Obermaier-van Deun
Kath. Stiftungsfachhochschule, München
Herausgeber KiTa aktuell BY

Adressaten der Zulage

Theoretisch können alle Erzieherinnen – deren Mangel ist flächendeckend beklagt, Schätzungen sprechen von jeder vierten freien Stelle, die nicht besetzt werden kann oder nur mit größten Schwierigkeiten –, die nach TVöD bezahlt werden, über Beschluss ihrer Kommune eine solche Zulage erhalten, so denn faktisch dort Mangel an ihnen vorhanden ist. Keine Mangelberufe sind Kinderpflegerinnen. Allein schon deshalb können sich hier Spannungen ergeben, denn die andere Berufsgruppe arbeitet am selben Bildungsort und insbesondere ist die praktische Tätigkeit von Kinderpflegerinnen und Erzieherinnen im Einzelfall nicht leicht zu differenzieren. Häufig ist es zudem derzeit so, dass Kinderpflegerinnen im Rahmen des Normschlüssels den Mangel in den Kitas ausgleichen, sodass geförderte Bildung überhaupt bedarfsgerecht angeboten werden kann. Da fragt sich dann, ob eine sich öffnende Schere in der Vergütung zur qualitativen Bildungsortgestaltung beiträgt. Weiterhin wird die Zulage nur von leistungsfähigen Kommunen bezahlt also auch beschlossen werden können, selbst dann, wenn Personalbedarf vorliegt. Letzteres ist stets Voraussetzung für die Gewährung der Zulage. Da der Mangel an Erzieherinnen eher generell vorhanden ist, kann die Zulage vermutlich auch Mangel verschieben ohne ihn grundlegend zu beseitigen. Es wird trotz weitläufigen Mangels vermutlich nicht die gesamte Berufsgruppe in den Vorzug der Zulage kommen und zwischen den Gemeinden kann sich so ein Konkurrenzgefälle ergeben. Nachdem in Bayern ja die kleinste staatliche Einheit, die Gemeinde, für Kitaförderung zuständig ist, kann sich sogar in naher Nachbarschaft solche Konkurrenz zeigen mit der Folge, dass Gemeinden aus haushaltspolitischen Gründen Personal an Nachbargemeinden verlieren, sich regionaler Mangel gebietsweise verschiebt bis hin zu Folgen für das erforderliche Angebot von Kitaplätzen.

Öffentlichrechtliche Träger und die Zulage

Das bringt die öffentlichen Träger der Kitas in erheblichen Zugzwang. Einmal in Richtung ihrer eigenen Einrichtungen und sodann gegenüber den freien Trägern, welche in ihrem Gemeindegebiet ihre Verantwortung zur Bedarfsdeckung oft überwiegend übernehmen. Auch dies kann sich letztlich bei angenommenem Mangel über die Leistungsfähigkeit entscheiden. Ob keine Zulage oder nur für die kommunalen Einrichtungen oder für alle Träger gewährt werden kann, wird eine Frage der vorhandenen Mittel im Haushalt und der mittelfristigen Haushaltsplanung sein, die möglicherweise bereits ganz andere Weichen gestellt hat. Folgen kann dem, dass Gemeinden Finanzierungsabstriche machen müssen mit der denkbaren Konsequenz gefährdeter Bedarfsdeckung, weil Personal zu Zulagegemeinden abwandert. Dies erfolgt vermutlich auch völlig unabhängig von Bildungsqualität in der jeweiligen Kita, denn neben guten Arbeitsbedingungen wird die Höhe der Vergütung doch zumindest teilweise bewirken, dass Personal zur Konkurrenz geht. Oder geht man davon aus, dass Erzieherinnen primär gute Arbeit machen wollen, egal was sie verdienen? Das mag da und dort sogar zutreffen, aber wenn Mangel herrscht, kann man sich auch eine Qualitätseinrichtung suchen, der Personal fehlt.

Betroffenheit freier Träger

München, das die Zulage zum 01.11.2014 für seine städtischen Einrichtungen beschlossen hat, erwägt auch den Betriebsträgerschaften und Förderformelträgern (eigenes, bisher nicht durchgehend verbindliches Fördermodell der LH München) in freier Trägerschaft die Mittel für die Zulage, soweit dort tarifrechtlich möglich, zukommen zu lassen. Die übrigen freien Trägerschaften werden ausgeklammert, weil es ihnen (eine Besonderheit der Förderformel, welche den Anwendern Bedingungen stellt) freisteht etwa über Elternbeiträge die Zulage zu erwirtschaften.

Dies bedeutet zuerst einmal, dass derzeit in München Erzieherinnen städtischer Kitas 200 Euro mehr verdienen als alle in anderen Kitas dort Beschäftigten. Wird der Plan teilweiser Weiterga-

be an freie Träger beschlossen, dann erstreckt sich der Vergütungsgraben auch zwischen freien Betriebs- und Formelträgern und den anderen freien Trägern. Diese können dann ihre Elternbeiträge erhöhen um die Zulagen zu zahlen und verlieren in der Folge weniger zahlungskräftige Eltern, was die Adressatenlandschaft für Kinderbildung dort elitär verändert. Zudem rückt es die freigemeinnützigen Träger in die Nähe der wirtschaftlichen Träger, die in Bayern gesetzlich möglich sind, egal, ob dies bildungsortadäquat ist oder nicht. Alternativ schließen sich diese Träger der Förderformel an und geben ein Gutteil der Eigenheiten ihres Trägerkonzeptes ab, um die eigenen Erzieherinnen nicht zu verlieren. Das SGB VIII hat allerdings als ein Ziel die Vielfalt der Trägerlandschaft nicht zu vereinheitlichen, was hier durch Sachzwang konterkariert würde. Als weitere Möglichkeit ergäbe sich noch, das eigene Personal auf den Mindestpersonalschlüssel zu reduzieren und so das verbleibende besser zu bezahlen. Das hat Dissolidaritäten in der Einrichtung zur Folge, Qualitätseinbußen und spielte der LH München oder anderen Zulagenzahlern in die Karten, weil dann Personal frei würde, um den Mangel dort zu decken. Das kann gewollt sein, ist aber nicht qualitätsfördernd.

Und noch nicht genug: Es gibt solche freien Träger in München, die betreiben Einrichtungen, welche nach Förderformel arbeiten und solche, welche ihr nicht angeschlossen sind. Wird das Personal innerhalb desselben Trägers dann für vergleichbare Tätigkeit ungleich bezahlt, was arbeitsrechtlich zumindest äußerst bedenklich ist beim selben Tarifvertrag? Oder wird das Beitragsgefüge verschoben und so sich selbst Konkurrenz gemacht? Und weiter: Es gibt auch solche freie Träger, die Einrichtungen etwa im Stadtgebiet München – was auch für andere Großstädte gelten kann – haben und in den anliegenden Kreisgemeinden. Was, wenn die eine Gemeinde dort die Zulage bezahlt und Mittel an freie Träger weiterreicht, die andere die Zulage bezahlt und nicht weiterreicht und die dritte keine Zulage bezahlt, womöglich weil dort derzeit gerade kein Mangel besteht? Und wie reagieren bei solcher Differenzierung die freien Träger? Genug der denkbaren Szenarien. Freie Träger mit solcher Betroffenheit werden sich fragen, weshalb sie gute Arbeit leisten und sich derart von denen in die Predouille treiben lassen, deren Verantwortung sie einmal gerne für ein qualitatives Konzept zur Entwicklung der Kinder übernommen haben. Ist die Zulage für den Mangelberuf Erzieherin ein Signal der öffentlichrechtlichen Träger in Kitas letztlich alles selbst und gleich machen zu wollen?

Perspektive Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet ein Solidaritätsgebot. Die Gewährleistung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG des Staates gegenüber seinen Bürgern gilt auch gegenüber den privatrechtlichen Körperschaften. Öffentlichrechtliche Träger haben nicht nur Recht auf ihre freie Entfaltung, sondern haben dabei verbindlich die freien Partner als ihre Platzhalter in ihren Rechten zu schützen. Das Subsidiaritätsprinzip ohne solidarische Haltung der staatlichen Instanzen wird nicht funktionieren. Schließlich übernehmen diese Träger staatliche Aufgaben. Die Nützlichkeitserwägungen des Marktes Mangel mit Geld zu bekämpfen sind im Verhältnis öffentlichrechtliche – freie Träger in diesem Zusammenhang fehl am Platz, weil sie zu den oben genannten Verwerfungen und eklatanten Nachteilen auf Seite der freien Träger führen können, welche deren Verantwortung, die sie vom öffentlichen Träger übernommen haben, aushöhlen und in der Durchführung erheblich behindern, ja unmittelbare Konkurrenzen aufbauen. Es hilft nichts, Aufgaben entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zu übertragen, um sie dann durch eigene Maßnahmen nachhaltig zu erschweren, Trägerindividualitäten zu verändern oder die übernommene Aufgabe sogar unmöglich machen. Wenn Mangel flächendeckend angenommen wird, ist er auch ganzheitlich ernst zu nehmen. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die Übertragung von Verantwortung auf kleinere staatliche Einheiten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nur dann erfolgen soll, wenn diese die Aufgabe erledigen können. Wenn Gemeinden nicht leistungsfähig

Hier ist verheddern keine Option: alle müssen an einem Strang ziehen – für weniger Konkurrenz

genug sind, um die Mangelzulage flächendeckend zu finanzieren, ist diese Aufgabe größeren Einheiten zu übertragen. Das ist nur konsequent, denn der Erzieherinnenberuf als Mangelberuf ist überregional.

Mangelverwaltung oder Qualität

Abgesehen von den vorangehenden Erwägungen wird auch im Übrigen sehr deutlich, dass die Mangelzulage der falsche Weg ist. Er stopft Löcher im System dort, wo die verantwortungsvollsten Berufe der Gesellschaft schlecht bezahlt sind und unter anderem deshalb von zu wenig Menschen ausgeübt werden wollen. Dabei geht es nicht nur um Verdiensthöhen, sondern auch um sich dahinter verbergende Wertschätzung. Adäquate Bezahlung der Erzieherinnen hat nicht im Kontext von Mangel zu stehen, sondern der Mangel muss an seiner Ursache beseitigt werden. Bezahlung von Erzieherinnen ist eine Frage der Qualitätsdiskussion. Qualitative Bildungsarbeit stellt eine gesellschaftliche Notwendigkeit für die Zukunft dar, generell und ausnahmslos. Deshalb hat sich das gesamte Gemeinwesen damit zu befassen und dies nicht seinen kleinsten organisatorischen Einheiten so zu überlassen, dass diese es je nach Möglichkeit und Beschlusslage so oder anders lösen.

Fazit

Qualitative Entwicklung der frühpädagogischen Kompetenzen über verschiedene Ausbildungswege im Zusammenhang mit der Verantwortung dieser Berufe für die Gesellschaft muss mit Vergütungsentwicklung für den Beruf zusammen gesehen und gelöst werden. Mangelhaft ist die Annahme an Kinderbildung als soziale Aufgabe sparen zu können. Die Mangelzulage unterstreicht trotz Finanzinvestition paradoxerweise diese Sparposition, weil sie vom Mangel ausgeht und so den Mangel verwaltet unter Vermeidung der Ursachendiskussion. Hier geht es auch nicht darum, ob künftig kein Mangel an Erzieherinnen mehr herrscht, sondern ob dieser Berufsgruppe endlich der Status eingeräumt wird, der ihrer Aufgabe entspricht. Nötig ist deshalb eine weitere Tarifreform, die den davon Betroffenen gleichermaßen zukommt und damit auch vom Basiswert finanziert wird. Alle anderen Versuche sind ungenügend, weil sie sich unsolidarisch entwickeln können und so an Ursachen sowie Identifikationsanlässen vorbeigehen. Diese Faktizität zeigt zudem: Sie passen nicht in die Kinderbildungslandschaft, es sei denn es sollen die herrschenden Ungleichheiten im Verhältnis Starker und Schwacher bereits als Rahmenbedingungen in die Kitas getragen werden. Dagegen dürfte das Inclusionsgebot stehen. Nutzen kann man in dieser Zulage vor allem dann sehen, wenn dadurch der Diskurs zum Stellenwert der Früherziehung erneut an Intensität zulegt. ■

Gehen Sie auf Nummer sicher!

Pädagogische Kompetenzen erfordern auch ein genaues Wissen über die rechtlichen Rahmenbedingungen. Nur wer die **rechtlichen Grenzen** und damit die **möglichen Freiräume** kennt, kann sich für die spezifische pädagogische Situation ein **eigenes Urteil bilden und sich rechtssicher bewegen**.

Dieses praktische Einführungswerk vermittelt Ihnen **notwendiges Grundwissen** für **Ausbildung, Studium und Praxis** kompakt und leicht verständlich. Darüber hinaus werden einige der **aktuellen Rechtsfragen** aus der Pädagogik gesondert herausgegriffen und für die Praxis zur schnellen Orientierung erläutert. Viele **Beispiele, Literaturhinweise** und eine Zusammenstellung der **wichtigsten Rechtsnormen** zum Nachschlagen ermöglichen gleichermaßen eine schnelle Einarbeitung und weiterführende Auseinandersetzung mit diesem Rechtsbereich.

Zu beziehen über Ihre Buchhandlung oder direkt beim Verlag.

Wolters Kluwer | Carl Link

Aus dem Inhalt:

- Einführung in das Rechtssystem, die Rechtsanwendung und den Umgang mit §§
- Eltern-, Kinder- und Familienrechte im Grundgesetz
- Die Kita als Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)
- Grundwissen aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch, insbesondere Haftungs-, Aufsichts- und Versicherungsrecht
- Kinderschutz in der Kita und Bundeskinderschutzgesetz
- Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, Kinderrechte in der Kita-Praxis
- Rechtsschutz, insbesondere Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz

Wolters Kluwer Deutschland GmbH • Postfach 2352 • 56513 Neuwied
Telefon 0800 776-3665 • Telefax 0800 801-8018
www.wolterskluwer.de • E-Mail info@wolterskluwer.de

Hundt
Pädagogik und Recht in der Kindertagesbetreuung
Buch, 1. Auflage 2013, 280 Seiten,
€ 49,95
Art.-Nr 06427000
ISBN 978-3-556-06427-6

www.kita-aktuell.de