

## **Bedeutung der Sozialpartnerschaft bei der Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Sozialwirtschaft**

### **Ein Vergleich zwischen der Kindertagesbetreuung und der Altenpflege**

Von René Böhme\* und Peter Bleses\*\*

#### **Zusammenfassung**

Die unattraktiven Arbeitsbedingungen in der Sozialwirtschaft, für die eine geringe Tarifbindung und zum Teil zersplittete Arbeitsbeziehungen kennzeichnend sind, werden oft als ein Grund für den zunehmenden Fachkräftemangel in der Branche genannt. Obwohl zahlreiche Strategien zur Aufwertung der Sozialberufe diskutiert und umgesetzt wurden sowie die Beschäftigungszahlen gestiegen sind, wachsen die Personalbedarfe durch den demografischen Wandel und die Zuwanderung aber stetig weiter. Das Gesamtsystem steht dadurch unter hohem Veränderungsdruck, ohne dass sich konsensfähige, sozialpartnerschaftlich gefundene Lösungen abzeichnen. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Aufsatz der Frage nachgegangen, welche Rolle sozialpartnerschaftliche Strukturen bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten zur Bewältigung des Fachkräftemangels einnehmen (können). Dabei fokussieren wir die jüngere Entwicklung auf zwei Feldern der Sozialwirtschaft, die sich hinsichtlich der Herausforderungen stark ähneln, aber sehr unterschiedliche Systeme der Arbeitsbeziehungen aufweisen: Kindertagesbetreuung sowie Altenpflege. Die Analysen zeigen vergleichbare Ergebnisse hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die jedoch hinsichtlich der Rolle der Sozialpartnerschaft auf sehr unterschiedlichen Wegen zustande gekommen sind und den Fachkräftemangel allein wahrscheinlich nicht eindämmen können.

#### **Summary**

The unattractive working conditions in the social economy, which are characterized by low collective bargaining coverage and sometimes fragmented labor relations, are often cited as a reason for the increasing shortage of skilled workers in the sector. Despite the implementation of numerous strategies to upgrade the social professions and to increase in the number of employees, the demand for personnel continues to rise due to demographic changes and immigration. The entire system is therefore under great pressure to change yet so far, no consensus-oriented solutions have emerged through 'social partnerships'. Against this backdrop, this article explores the potential role of social partnership

---

\* René Böhme, iaw Universität Bremen, E-Mail: [rene.boehme@uni-bremen.de](mailto:rene.boehme@uni-bremen.de)

\*\* Peter Bleses, iaw Universität Bremen, E-Mail: [pbleses@uni-bremen.de](mailto:pbleses@uni-bremen.de)

structures in the search for solutions to the shortage of skilled workers. To that end, we focus on recent developments in two areas of the social economy that are very similar in terms of challenges but have very different systems of labor relations: child day care and geriatric care. Our analyzes shows that there is a similarity in the results achieved by improving working conditions, but the approaches taken in regard to the role of social partnership have been vastly different. It is unlikely that these efforts alone will be sufficient to address the shortage of skilled workers.

*JEL classification:* J2, J3, J5

*Keywords:* Sozialpartnerschaft, Arbeitsbeziehungen, Fachkräftemangel, Sozialwirtschaft

## 1. Einleitung

Seit einigen Jahren wird in der Debatte um soziale Dienste wie Kindertagesbetreuung, Jugend-, Eingliederungs- und Altenhilfe sowie Altenpflege verstärkt der Begriff der Sozialwirtschaft benutzt, um damit sowohl den (quasi-)marktlichen Steuerungslogiken und der Trägervielfalt als auch der volkswirtschaftlichen Bedeutung und den regionalwirtschaftlichen Effekten sozialer Dienstleistungen Ausdruck zu verleihen (z. B. Böhme/Backeberg 2019). In der Debatte um die Sozialwirtschaft deutet sich dabei ein Widerspruch zwischen einem enormen Angebots- und Beschäftigungswachstum in den vergangenen Jahren einerseits und zunehmend schwierigeren Arbeitsbedingungen andererseits an (Evans/ Kerner-Clasen 2017: 181), der in Teilen der Sozialwirtschaft nicht zuletzt auch auf die unterschiedlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen zurückzuführen ist (Evans 2016: 7). So werden studienübergreifend für die Sozialberufe unattraktive Ausbildungswege, hohe Arbeitsbelastungen, ungünstige Arbeitszeiten, eine geringe Tarifbindung, zum Teil regional- und trägerspezifisch zersplitterte Arbeitsbeziehungen, eine fehlende Wertschätzung sowie zu niedrige Löhne kritisiert und diese Aspekte als ursächlich für den zunehmenden Fachkräftemangel in der Branche behandelt. Mittlerweile gehören viele Berufsbilder der Sozialwirtschaft zu den sog. Mangelberufen in Deutschland (Bundesagentur für Arbeit 2023a). Über die notwendigen Strategien zur Bewältigung des Fachkräftemangels bei den Sozialberufen werden von staatlicher Seite, den Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften seit vielen Jahren Diskussionen geführt. Erschwerend kommt aber hinzu, dass einerseits durch Zuwanderung und einen deutlichen Anstieg der Kinderzahlen sowie andererseits durch die Alterung der Gesellschaft der Bedarf an sozialen Dienstleistungen in Deutschland stetig steigt. Dadurch gerät das Gesamtsystem stark unter Veränderungsdruck, ohne dass sich auf der Hand liegende konsensfähige Lösungen abzeichnen.

Das betrifft gerade auch die Arbeitsbeziehungen als das Verhältnis der Beschäftigten und Arbeitgeber:innen im Rahmen eines staatlichen Regulierungsrahmens. Im (besonderen) Falle von kollektiv organisierten Aushandlungsprozessen (im Rahmen der Tarifautonomie und betrieblichen Mitbestimmung)

durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (bzw. einzelne Arbeitgeber:innen) sowie Mitarbeitervertretungen, die die Interessen der Beschäftigten und Arbeitgeber:innen vertreten, sprechen wir von der *Sozialpartnerschaft*. Die sozialpartnerschaftliche Organisationsform der „Konfliktpartnerschaft“ (Müller-Jentsch 1999) zwischen Beschäftigten und Arbeitgeber:innen war dabei in Deutschland in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg bis in die 1990er-Jahre die bei weitem vorherrschende Form der Arbeitsbeziehungen, die durch Flächen- oder Branchentarifverträge insbesondere den industriellen Sektor und den Angestelltenbereich im öffentlichen Dienst prägte. Mit dem starken Wachstum des privaten und zunehmend marktlich organisierten Dienstleistungssektors (von den sozialen bis hin zu den produktionsnahen Dienstleistungen) und dem quantitativen Rückgang der Industriearbeit haben sozialpartnerschaftlich organisierte Arbeitsbeziehungen an Bedeutung eingebüßt (vgl. Evans 2016: 18 ff.).

Gerade in der Sozialwirtschaft findet sich in weiten Teilen ein „fragmentiertes und desorganisiertes System der Arbeitsbeziehungen“, das für schlechte Arbeitsbedingungen im Vergleich mit anderen Branchen mitverantwortlich ist: „Nicht allein Markt und Wettbewerb, sondern ein verbändegeprägtes Institutionensystem stellt sich als Problem dar, das in seiner Entwicklungsgeschichte, Programmatik und Verfasstheit gar nicht darauf angelegt war, arbeitspolitische Forderungen für die Sozialwirtschaft trägerübergreifend, integriert und organisiert zu verhandeln und durchzusetzen“ (Evans 2016: 7). Grundlegend lässt sich in der Sozialwirtschaft dabei ein Dreiklang der Arbeitsbeziehungen feststellen (vgl. auch Schroeder/Kniepe 2020: 215 f.):

- Eine erste Form stellt dabei die ‚klassische‘ Form der Sozialpartnerschaft im Rahmen des allgemeinen kollektiven Arbeitsrechts dar, die durch Tarifverträge nach Tarifvertragsrecht und die betriebliche Mitbestimmung nach Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht gekennzeichnet ist.
- Eine zweite Form stellt der sog. ‚Dritte Weg‘ im Bereich der kirchlichen Träger dar, der auf der Anwendung des kirchlichen Arbeitsrechts beruht. Man könnte sagen, dass es sich hier um eine ‚Sozialpartnerschaft light‘ handelt. Insbesondere fehlt im kirchlichen Arbeitsrecht das Streikrecht der Beschäftigten, was sich erheblich auf die Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten bei den Kirchen und ihren Einrichtungen auswirkt (Kreß 2012).
- Im Bereich der privaten Träger in der Sozialwirtschaft sind schließlich nur selten und dann eher in größeren Einrichtungen (etwa Krankenhäusern) sozialpartnerschaftliche Strukturen zu finden. Vielmehr herrscht die dritte Form der Arbeitsbeziehungen vor: die individuelle Aushandlung von Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitgeber:innen und Beschäftigten.

Das Verhältnis der Sozialpartner:innen in den Sozialberufen wird vor dem Hintergrund eines sich wandelnden institutionellen Rahmens und wachsender

Probleme aufgrund des Fachkräftemangels als zunehmend konfliktbehaftet beschrieben (Evans 2016; Evans/Kerner-Clasen 2017).

Ausgehend von den dargestellten Formen der Arbeitsbeziehungen und den Konflikten in den Arbeitsbeziehungen soll in diesem Aufsatz der Frage nachgegangen werden, welche Rolle sozialpartnerschaftliche Strukturen bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten für den Fachkräftemangel in der Sozialwirtschaft einnehmen bzw. im Rahmen eines wie geschildert zumindest teilweise fragmentierten und desorganisierten Systems der Arbeitsbeziehungen einnehmen können. Dabei fokussieren wir auch die staatlichen Interventionen in die gegenwärtigen Governancestrukturen. Dies geschieht mithilfe einer Dokumentenanalyse exemplarisch in zwei Feldern, die sich einerseits in Bezug auf Herausforderungen (schulische Ausbildung, Fachkräftemangel, wachsende gesellschaftliche Bedarfe) ähneln, andererseits bei der Bedeutung der Sozialpartnerschaft aber unterscheiden: der Kindertagesbetreuung sowie der Altenpflege. Dabei folgt die Analyse bewusst keiner kohärenten Struktur für beide Untersuchungsfelder gleichermaßen, sondern arbeitet die momentanen Spezifika in der Debatte um die Arbeitsbedingungen für beide Bereiche separat heraus. Im Rahmen dieses Beitrags ist es nicht möglich, auf die einzelnen Forderungen der verschiedenen Akteure (etwa der zahlreichen Verbände) einzugehen, stattdessen werden wir uns auf eine übergreifende Perspektive konzentrieren.

## 2. Untersuchungsfeld 1: Kindertagesbetreuung

Durch die schrittweise Einführung von Rechtsansprüchen in der Kindertagesbetreuung haben sich in (West-)Deutschland lange Zeit etablierte Strukturen der Familienpolitik grundlegend verändert. So nimmt die Zahl der außerfamiliär betreuten Kinder und der Tageseinrichtungen seit den 1990er-Jahren stetig zu (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022). Auch die Anzahl der in der Kindertagesbetreuung tätigen Personen ist von 1990 bis 2022 von 360.000 auf über 880.000 Menschen angestiegen (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2023). Die größte Gruppe der Beschäftigten in der Elementarbildung sind die Erzieher:innen (Statisches Bundesamt 2023). Trotz dieser Ausbauanstrengungen wird in Studien regelmäßig eine Betreuungsplatz- und Fachkräftelücke identifiziert (Bertelsmann-Stiftung 2023; KOFA 2022). Obwohl deutschlandweit betrachtet die Zahl der Schüler:innen im ersten Jahr der Erzieher:innenausbildung von 2012 bis 2022 um fast 40 Prozent angestiegen ist (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2023), geht die Bertelsmann-Stiftung im Jahr 2023 von etwa 430.000 fehlenden Betreuungsplätzen in Deutschland aus. KOFA-Berechnungen bezeichnen die Fachkräftelücke im Jahr 2022 auf über 21.500 Personen.

Die Sozialpartnerschaft in der Kindertagesbetreuung gestaltet sich komplex. Statistisch gesehen bestand bei etwa 82 Prozent der Beschäftigten im Bereich

„Erziehung und Unterricht“<sup>1</sup> im Jahr 2022 eine Tarifbindung (Statistisches Bundesamt 2023). Durch den höheren Anteil von Schulen in öffentlicher Trägerschaft im Vergleich zu Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft ist aber anzunehmen, dass die Tarifbindung bei Beschäftigten in der Elementarbildung niedriger liegt als im schulischen Bereich. So sind von ca. 60.000 Kitas in Deutschland etwa ein Drittel in öffentlicher Trägerschaft (Statistisches Bundesamt 2023), der Anteil an Kindern und Fachkräften in Kitas mit öffentlicher Trägerschaft liegt aber höher (ca. 38 Prozent). Für die Beschäftigten dieser Kitas gilt der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst und für den Sozial- und Erziehungsdienst (TVöD-SuE). Die übrigen Kitas sind vor allem in freier Trägerschaft. Dahinter verbergen sich zum einen zahlreiche kirchliche Träger. Für diese gilt gemäß dem ‚Dritten Weg‘ kein Tarifvertrag, sondern mit sog. Arbeitsvertragsrichtlinien ein separates Regelungssystem. Der Gewerkschaft ver.di ist es jedoch in den vergangenen Jahren gelungen, mit einigen kirchlichen Arbeitgebern auch Tarifverträge abzuschließen. Zudem gilt für die Eingruppierung der Mitarbeitenden im Sozial- und Erziehungsdienst in den Kitas vieler kirchlicher Träger die Entgeltordnung zum TVöD. Bei den übrigen freien Trägern handelt es sich unter anderen um Spaltenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Mit diesen größeren Verbänden werden entweder Haustarifverträge (z. B. DRK, Paritätischer) ausgehandelt oder es wird teilweise auch der Tarifvertrag der Länder (z. B. AWO) angewendet. Bei kleineren freien Trägern existieren zum Teil auch keine Tarifverträge, die Vergütung erfolgt aber zumeist in Anlehnung an den TVöD-SuE. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Reichweite von Tarifverträgen in der Kindertagesbetreuung vergleichsweise hoch ausfällt.

In Anbetracht des Fachkräftebedarfs gibt es seit vielen Jahren auf Bundes- und Länderebene Überlegungen und Ansätze zur Attraktivierung der Erziehungsberufe. Dazu zählen z. B.:

- Einführung der praxisintegrierten bezahlten Ausbildung als Ergänzung zur bisherigen schulischen Ausbildung (2012 zunächst in Baden-Württemberg, seit 2018 flächendeckend),
- finanzielle Förderung der schulischen Ausbildung durch das Aufstiegs-BaFöG seit 2020,
- Versuche einer finanziellen Aufwertung der Erziehungsberufe (Kitastreik 2015 mit moderaten Zuwächsen nach einer Schlichtung; gestufte Entgeltherhöhungen in der Tarifrunde 2018; vereinzelte Anwendung Entgeltgruppe S8b des TVöD-SuE für Erzieher:innen in Kitas mit vielen sozial benachteiligten Kindern; überdurchschnittliche Lohnzuwächse in der Tarifrunde 2022),

<sup>1</sup> Gemäß Wirtschaftsklassifikation (WZ 2008) des Statistischen Bundesamts umfasst der Abschnitt P „Erziehung und Bildung“ u. a. Kindergärten, Vorschulen, Grundschulen, weiterführende Schulen und Einrichtungen der tertiären Bildung.

- Entlastung der Fachkräfte (bis zu zwei Regenerationstage, SuE-Zulage, die in bis zu zwei Freizeittage umgewandelt werden kann als Ergebnis der Tarifrunde 2022),
- „Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher“ des Bundes, um die Bundesländer und Träger dabei zu unterstützen, pädagogische Fachkräfte zu gewinnen, bereits ausgebildete Fachkräfte im Beruf zu halten und ihre Kompetenzen zu stärken (2019 – 2022),
- „Gute-KiTa-Gesetz“ (2019 – 2022) sowie „KiTa-Qualitätsgesetz“ (2022 – 2024) zur Förderung der Qualität in der Elementarbildung durch Bundesmittel.

Wie die Autorengruppe Fachkräftebarometer (2023) bilanziert, ist es durch diese Maßnahmen tatsächlich im Durchschnitt zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen gekommen: Die Gehälter in der Frühen Bildung sind zwischen 2012 und 2021 leicht überdurchschnittlich um rund 26 Prozent gestiegen, bei den Erwerbstägigen insgesamt um 22 Prozent. Die Anzahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse in der Frühen Bildung hat auf zuletzt 11 Prozent weiter abgenommen. Ferner hat sich seit 2012 der Personal-Kind-Schlüssel in fast allen Gruppenformen deutlich verbessert – und das bei einem im Arbeitsfeld insgesamt betrachtet recht robusten Qualifikationsgefüge. Wie aber die Zahlen zu fehlenden Betreuungsplätzen und Fachkräften zeigen, ist mit den bisher initiierten Maßnahmen der Fachkräftebedarf in Anbetracht der vielfältigen Zielstellungen nicht zu decken gewesen. Vor diesem Hintergrund werden derzeit zwischen den Sozialpartner:innen eine Reihe von Maßnahmen diskutiert, um den Fachkräftemangel bei den Erziehungsberufen zu reduzieren. Hierbei setzen die Sozialpartner:innen unterschiedliche Schwerpunkte, wie folgende Analyse aufzeigt:

## *2.1 Konsolidierung des Betreuungssystems und Verbesserung der Arbeitsbedingungen*

Ein erster Handlungsansatz setzt auf die *Konsolidierung des Betreuungssystems* und eine *schrittweise Verbesserung der Arbeitsbedingungen*. Dieser wird maßgeblich durch die Gewerkschaften favorisiert. So kritisiert die Gewerkschaft ver.di, dass sich fachliche Ansprüche im pädagogischen Alltag zunehmend weniger realisieren ließen (ver.di 2021): Die Beschäftigten in der Elementarbildung hätten zwar einen hohen pädagogischen Leistungsethos, seien aber zunehmend unzufrieden mit den Arbeitsbedingungen und nähmen Gefahren für die pädagogische Qualität der Arbeit wahr. Daraus resultiere auch eine hohe Personalfluktuation (Müller et al. 2018). Deshalb fordert ver.di (2023) die politischen Akteure dazu auf, den Fokus auf die Stabilisierung des bestehenden Systems zu setzen. Ein weiterer Ausbau ziehe notwendige Personalressourcen ab, verstärke den Personalmangel, erhöhe die Belastungen des bestehenden Personals, führe zu einem höheren Krankenstand und mehr Abwanderungen aus dem Beruf (Mül-

ler et al. 2018), was letztlich die Verlässlichkeit der Betreuung weiter einschränke. Es braucht daher unter stärkerer finanzieller Beteiligung des Bundes einen Stufenplan zum Ausbau und zur Anpassung der Erzieher:innenausbildung. Notwendige Reformen in diesem Bereich hat ver.di (2020a) bereits an früherer Stelle konkretisiert (z. B. bundeseinheitliches Ausbildungsgesetz für den Erzieher:innenberuf, Abschluss auf DQR Niveau 6, Gebührenfreiheit der Ausbildung, Ausbildungsvergütung, einheitliche, sozialpartnerschaftlich erarbeitete Rahmen-curricula). Das damit neu gewonnene Personal sei laut ver.di zunächst für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und eine Erhöhung der pädagogischen Qualität (z. B. Verbesserung der Personalschlüssel, Personalmix aus pädagogischen Fachkräften und Ergänzungskräften, flächendeckende Leistungsfreistellungen, Fachberatungen und Supervision) einzusetzen (ver.di 2020b).

Eine solche wie von Gewerkschaftsseite geforderte Strategie bedeutet aber im Umkehrschluss, dass bis zum Erreichen der genannten Ziele in Bezug auf die notwendige Fachkräftegewinnung und Qualitätsverbesserung in einer Übergangsphase *Einschränkungen in Bezug auf den Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung* hinzunehmen sind, was aufseiten politischer Akteure zumeist abgelehnt wird. Eine Debatte über derartige flächendeckende Einschränkungen wird öffentlich bisher nur vereinzelt geführt (z. B. Sadigh 2022; Schoener 2024). Wenngleich derartige Überlegungen zum jetzigen Stand nicht Realität geworden sind, so zeigt sich im Alltag vieler Familien bereits eine zunehmende Erosion des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung (z. B. Einschränkungen bei den Öffnungszeiten, Einrichtungsschließungen, Aufnahmestopp von Kindern). Die Folgen für die Familien sind eine Zunahme von Belastungen, die Notwendigkeit Urlaub zu nehmen, Überstunden abzubauen oder sogar zeitweilig die Arbeitszeit zu reduzieren (Hans-Böckler-Stiftung 2023). Es besteht die Gefahr, dass dadurch die in Westdeutschland seit Jahrzehnten konsequent gestiegene Beteiligung von Müttern am Arbeitsmarkt wieder zurückgeht und sich branchenübergreifend der Fachkräftemangel verstärkt (Lutke 2023). Aber auch aus der Perspektive der Armutsprävention ist eine Einschränkung des Rechtsanspruchs problematisch (Böhme 2017): So zeigen Studien, dass Kinder aus Familien mit geringen Einkommen, niedrigen Bildungsabschlüssen und mit Migrationshintergrund in den Einrichtungen schon jetzt zumeist unterrepräsentiert sind (Schmitz/Spieß/Huebener 2023) und im Mittel vielfach segregationsbedingt Einrichtungen geringerer Qualität besuchen (Tietze et al. 2013; Kemper et al. 2022). Durch die aktuelle Zuwanderung warten im Moment viele Kinder aus benachteiligten Lebenslagen darauf, einen Kitaplatz zu erhalten – diese Gruppe wird jedoch bei der Kitaplatzvergabe meist durch komplexe Verfahren benachteiligt (Schmitz/Spieß/Huebener 2023) und teilweise auch diskriminiert (Hermes et al. 2023). Einschränkungen des Rechtsanspruchs würden sich somit primär für benachteiligte Kinder auswirken und bestehende Ungleichheiten noch weiter vergrößern.

## 2.2 Öffnung des Arbeitsfelds für Ungelernte und deren praxisnahe Weiterqualifizierung

Der zweite Handlungsansatz setzt darauf, den Rechtsanspruch aufrechtzuerhalten und den notwendigen Ausbau von Betreuungsplätzen durch eine *Öffnung des Arbeitsfelds für Quereinstiege, Ergänzungskräfte und Ungelernte* zu erreichen. Dieser wird maßgeblich durch die örtlichen und überörtlichen Träger der Jugendhilfe (Landkreise, kreisfreie Städte sowie Bundesländer) favorisiert und vorangetrieben. Dabei ist zu beachten, dass der Qualifizierungsmix in den Kindertagesstätten aufgrund historischer Entwicklungen und der jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben im Bundesländervergleich schon jetzt sehr unterschiedlich ist (Bertelsmann-Stiftung 2023). Abgesehen von diesen unterschiedlichen Ausgangslagen gab es in den vergangenen Jahren zunehmende Bemühungen in einzelnen Bundesländern zur Entlastung der Fachkräfte durch sog. „Helfende Hände“. Das Grundprinzip dabei ist, dass nicht ausgebildete Hilfskräfte („Kita-Assistenzen“) in den Kitas das pädagogische Fachpersonal z. B. bei der Essensausgabe, der Reinigung der Tische sowie Aufräumarbeiten unterstützen. Zusätzlich wurde in vielen Bundesländern der Erzieher:innenberuf für Quereinstiege geöffnet – dies allerdings mit unterschiedlichen Voraussetzungen und unterschiedlicher Konzeption. Als weitere Variante haben einige Bundesländer den Status von Ergänzungskräften wie sozialpädagogischen Assistent:innen unter bestimmten Voraussetzungen verändert. So können diese teilweise nach langjähriger Berufserfahrung auch die Gruppenleitung übernehmen. Zudem eröffnen einzelne Bundesländer den pädagogischen Fachkräften mit einem ausländischen Abschluss unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit der Beschäftigung in der Kita bereits vor und während des Anerkennungsverfahrens. Ferner erfolgte zuletzt auch die Öffnung der pädagogischen Tätigkeiten in den Kitagruppen für fachfremdes Personal. Ein Ansatz besteht hierbei darin, grundqualifizierte Kindertagespflegepersonen auch als Zweitkraft in Krippengruppen einzusetzen und diese dann berufsbegleitend zur sozialpädagogischen Assistenz bzw. zur/zum Erzieher:in aus- und weiterzubilden. Ein zweiter Ansatz sieht vor, zukünftig zwischen einer Bildungszeit mit dem Einsatz von Bildungsfachkräften und Randbetreuungszeiten mit dem Einsatz von persönlich und fachlich geeigneten, aber nicht unbedingt pädagogisch qualifizierten Mitarbeitenden zu differenzieren (Schwarz-Urff 2023). Das Betreuungspersonal wird dabei teilweise über einen separaten Träger angestellt („Offenburger Modell“). Des Weiteren lässt sich feststellen, dass mehrere Bundesländer zeitlich befristete Möglichkeiten geschaffen haben, um unter bestimmten Bedingungen vorübergehend Kitagruppen um ein bis fünf Kinder zu vergrößern, die Zahl der Erzieher:innen pro Gruppe zu reduzieren oder auch sonstige Standards (Raumstandards, Außengelände) abzusenken.

Eine solche von vielen Bundesländern und Kommunen verfolgte Strategie bedeutet aber im Umkehrschluss, dass bis zum Erreichen der genannten Ziele in Bezug auf das notwendige bedarfsgerechte Versorgungsniveau in einer Übergangsphase *Einschränkungen in Bezug auf die Qualitätsentwicklung, das Fachkräftegebot aus § 72 SGB VIII sowie die Arbeitsbedingungen* von bisher in der Elementarbildung tätigen Fachkräften hinzunehmen sind, was von gewerkschaftlicher Seite überwiegend abgelehnt wird. Zwar zeigen vereinzelte Befragungen, dass Helfer:innen zur Entlastung des pädagogischen Personals durchaus positiv in den Kitas angenommen würden (Kita Bremen 2019) und Quereinsteiger:innen können schnell zur Besetzung freier Stellen eingesetzt werden, was sich positiv auf die Fachkraft-Kind-Relation und somit die Strukturqualität auswirken kann. Dennoch ist zu konstatieren, dass auch die Qualifikation des Personals in der Literatur als eine maßgebliche strukturelle Qualitätsdimension beschrieben wird, die Einfluss auf die Prozess- und Ergebnisqualität nimmt (Tietze et al. 1998; Viernickel et al. 2015). Eine Verringerung der Qualifikationsanforderungen geht somit mit einer Absenkung von Qualitätsstandards einher. Dies ist aus mehreren Gründen problematisch. Erstens ist zu vermuten, dass sich die Vielzahl neuer Anforderungen (frühkindliche Bildung, Inklusion, Armutsprävention, Familienzentrenentwicklung, Sprach- und Gesundheitsförderung etc.) nur mit hoch qualifiziertem Personal umsetzen lässt (Erdsiek-Rave/John-Ohnesorg 2013). Zweitens zeigen Studien, dass die Fördereffekte für benachteiligte Kinder maßgeblich von der Qualität der Betreuung abhängen (Becker 2010; Viernickel 2013). Drittens bescheinigen Studien (u. a. die NUBBEK-Studie) der deutschen Kindertagesbetreuung bereits seit Jahrzehnten im Schnitt nur ein mittleres Niveau (Tietze et al. 2013) und gerade neuere Studien beklagen zuletzt zum Teil deutliche Verschlechterungen (Kemper et al. 2022; Bertelsmann-Stiftung 2023; Zimmer/Theobald 2023). Und viertens ist unklar, inwiefern Hilfskräfte im Gruppendienst mit dem Fachkräftegebot des SGB VIII vereinbar sind (AGJ 2014).

Ferner bestehen auf gewerkschaftlicher Seite eine Reihe von Bedenken bei der Umsetzung einer Öffnung des Arbeitsfelds für Ungelernte und deren praxisnahe Weiterqualifizierung: So seien Fach- und Helfertätigkeiten im Alltag schwer abzugrenzen und es sei zu befürchten, dass die Hilfskräfte aufgrund von Personalmanagel in der Praxis auch fachkraftbezogene Tätigkeiten übernehmen, für die sie nicht ausgebildet seien (z. B. ver.di NRW 2020; GEW Schleswig-Holstein 2022). Die Folge sei auch eine Abwertung des Berufsbilds der Erzieher:innen. Zudem wird die Frage aufgeworfen, wie die notwendige Weiterqualifizierung sichergestellt und die damit verbundenen Anleitungsnotwendigkeiten in Anbe tracht des Personalmangels abgesichert werden können.

### 3. Untersuchungsfeld 2: Altenpflege

Das Pflegefeld gliedert sich – grob unterteilt und die größten Bereiche einbeziehend – in die beiden Unterfelder ‚Akutpflege in Krankenhäusern‘ und die sog. ‚Altenpflege‘, die in stationären Langzeitpflegeeinrichtungen und der ambulanten Pflege erbracht wird. Auch wenn es verbindende Elemente gibt, sind die Unterschiede in Akteurskreisen, rechtlichen Zuständigkeiten, Verfahren und finanziellen Ressourcen doch so groß, dass man von einer eigenen Branche „Altenpflege“ sprechen kann (Schroeder 2018). Das betrifft auch die Ausprägung und Bedeutung der Sozialpartnerschaft. Während die ‚klassische‘ Form der Sozialpartnerschaft in der Akutpflege vor allem in den (ehemals) öffentlichen Kliniken und den großen privaten Kliniken nach wie vor bestimmt ist, stellt sich das Bild im Feld Altenpflege sehr viel heterogener dar. Hier gilt der oben beschriebene Dreiklang abnehmender Bedeutung der klassischen Sozialpartnerschaft, den Schroeder und Kiepe (2020: 215, 220f.) auch als „drei Welten“ der Arbeitsbeziehungen bezeichnen:

- Die ‚klassische‘ Sozialpartnerschaft findet sich vor allem noch in der freien Wohlfahrtspflege außerhalb der konfessionell gebundenen Träger und bei den (sehr wenigen) öffentlichen Trägern.
- Die konfessionell gebundenen Träger der Altenpflege praktizieren die ‚Sozialpartnerschaft light‘ im Rahmen des „dritten Weges“ des kirchlichen Arbeitsrechts in „Arbeitsrechtlichen Kommissionen“, in denen Arbeitsrechtsregeln vereinbart werden.
- Im Bereich der privaten Pflegeeinrichtungen, dessen Bedeutung in den vergangenen Jahrzehnten stark gewachsen ist, sind schließlich nur selten sozialpartnerschaftliche Strukturen zu finden.

Es gibt kaum verlässliche Angaben zu Tarifverträgen und Tarifdeckung, die das gesamte Feld der Altenpflege abbilden können. Es ist allerdings von einer erheblichen Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen und geringen Quoten der Mitgliedschaft in Interessenvertretungen auszugehen (eine eingehende Schilderung der Arbeitsbeziehungen findet sich bei Evans 2016: 24 ff.), die durch den Trend zur Privatisierung noch verstärkt wurde (die besten Angaben bei Schroeder/Kiepe 2020: 219ff.). Hinzu kommt die klein- und mittelbetriebliche Struktur der Altenpflege, insbesondere im ambulanten Bereich.<sup>2</sup>

Wir konzentrieren uns auf das von der Zahl der Beschäftigten und Pflegebedürftigen in den letzten zehn Jahren sehr stark gewachsene Feld der Altenpflege.

<sup>2</sup> Vgl. die Versuche, ein wenig Klarheit über Daten und den Forschungsstand zu gewinnen: Benedix/Kathmann 2019: 54f.; Schroeder 2017: 190f. Zur Entwicklung der jeweiligen Trägerschaften (öffentliche/gemeinnützige/konfessionell/privat) in der ambulanten und stationären Altenpflege siehe Schroeder/Inkinen 2022: 9; Evans 2016: 90 ff.

Im Jahr 2020 waren hier gegenüber 2013 ca. 629.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (plus 29 Prozent) tätig. Besonders stark stieg die Zahl der Hilfskräfte (von 213.000 auf 328.000), während die Zahl der Fachkräfte ‚lediglich‘ von 274.000 auf 301.000 zunahm. In der Altenpflege sind mittlerweile mehr als die Hälfte der Beschäftigten Hilfskräfte (alle Zahlenangaben aus Schroeder/Inkinen 2022: 11f.). Trotz der stark gestiegenen Beschäftigtenzahlen wird von einer wachsenden Personallücke ausgegangen: 2035 soll ein Bedarf an 150.000 zusätzlichen Pflegefachkräften bestehen, werden Hilfskräfte mitgerechnet, schwanken die Studien zwischen Personalmehrbedarfen von 300.000 bis 500.000 Stellen (Schroeder/Inkinen 2022: 5). Daher ist im Bereich der Altenpflege ebenfalls eine Debatte um die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen entbrannt, die auch Ergebnisse zeitigt. Im Folgenden fokussieren wir die Entwicklung von Entgelten und Qualifizierungsvorgaben, die im Feld Altenpflege eng miteinander zusammenhängen.

### 3.1 Entgeltentwicklung in der Altenpflege

Das Entgeltniveau in der Altenpflege lag traditionell im Vergleich zur Akutpflege und zur Wirtschaft insgesamt niedrig. Zudem waren (und sind) die Niveaus in den Bundesländern sehr unterschiedlich (vgl. Benedix/Kathmann 2019: 56 ff.; Schroeder/Inkinen 2022: 16). In den vergangenen Jahren verläuft die Entgeltentwicklung in der Altenpflege (für Fach- und Hilfskräfte) allerdings sehr positiv und hat in den letzten Jahren eine starke Dynamik gerade auch im Vergleich zur Entgeltentwicklung in der Wirtschaft insgesamt entfaltet. Allerdings liegen die Entgelte in Krankenhäusern für Fach- wie Hilfskräfte nach wie vor höher als für die jeweilige Vergleichsgruppe in der Altenpflege.

*Tabelle 1*

**Entgelststeigerungen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter der Altenpflege im Vergleich zur Krankenpflege und Beschäftigten insgesamt**

Berufsgruppe	Entgelt 2017* in €	Entgelt 2022 in €	Veränderung in %
Beschäftigte insgesamt	3.209	3.646	+ 14
Fachkräfte insgesamt	2.965	3.383	+ 14
Pflegekräfte insgesamt	3.105	3.701	+ 19
Pflegefachkräfte insgesamt	3.188	3.831	+ 20
Pflegefachkräfte im Krankenhaus		4.040	+ 17

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung Tabelle 1)

Berufsgruppe	Entgelt 2017* in €	Entgelt 2022 in €	Veränderung in %
<b>Pflegefachkräfte in stationären Pflegeeinrichtungen</b>		<b>3.600</b>	<b>+ 28</b>
<b>Pflegefachkräfte in der ambulanten Pflege</b>		<b>3.424</b>	<b>+ 37</b>
Helper:innen insgesamt	2.177	2.570	+ 18
<b>Pflegehelfer:innen insgesamt</b>	<b>2.145</b>	<b>2.781</b>	<b>+ 30</b>
Pflegehelfer:innen im Krankenhaus		3.190	+ 14
<b>Pflegehelfer:innen in stationären Pflegeeinrichtungen</b>		<b>2.689</b>	<b>+ 32</b>
<b>Pflegehelfer:innen in der ambulanten Pflege</b>		<b>2.566</b>	<b>+ 37</b>

\* Werte für 2017 nicht für jede Gruppe angegeben.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2023b (Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Zusammenführung der Daten aus Abb. 1 und 2)<sup>3</sup>.

Offenkundig haben der Fachkräftemangel und die sich schon abzeichnenden Versorgungsnotstände in der Pflege in den vergangenen Jahren einen Druck auf die Arbeitgeber:innen einerseits und die Politik andererseits ausgeübt, die Attraktivität der Einkommensbedingungen in der Pflege zu erhöhen, um damit die Konkurrenzfähigkeit im Kampf um Beschäftigte zu verbessern. Interessanterweise hat dabei die Einkommensentwicklung in der Altenpflege mit einer geringer ausgeprägten Sozialpartnerschaft jene in der Akutpflege überholt, die eine bessere sozialpartnerschaftliche Abdeckung besitzt. Allerdings zeigt die Akutpflege aktuell noch ein deutlich höheres Einkommensniveau bei Pflegefach- wie bei Pflegehilfskräften.

Woran lag diese positive Entwicklung bei den Entgelten in der Altenpflege trotz der fragmentierten Arbeitsbeziehungen? Eine wichtige Rolle hat der Gesetzgeber gespielt, der sich allerdings auf Empfehlungen von Expert:innenkreisen stützte. Das gilt zunächst für die Festlegung von Pflegemindestlöhnen sowie deren erhebliche Erhöhung in einem relativ kurzen Zeitraum. Dabei standen vor allem die Pflegehilfskräfte im Fokus, die zuvor meist nur sehr geringe Einkommen erzielten. Hierzu wurde 2009 auf Basis des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes eine Kommission etabliert, die einen ab 1. August 2010 gültigen Mindestlohn

<sup>3</sup> Median der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten, Dezember 2022 und Veränderung gegenüber 2017.

für Pflegekräfte in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde in den alten und 7,50 Euro in den neuen Bundesländern festlegte. Der Mindestlohn wurde dann im Verlauf der Jahre immer wieder erhöht. Die 2021 gebildete fünfte Pflegekommission hat im Februar 2022 eine weitere deutliche Anhebung von Mindestentgelten und Mindesturlaub empfohlen, mit deren Umsetzung mittels Verordnung zu rechnen ist. Wie schon bei den letzten Beschlüssen sind die Mindestlöhne nach Qualifikationsstufe gestaffelt. Sie gelten einheitlich im gesamten Bundesgebiet.<sup>4</sup> Bis zum 1. Juli 2025 steigen danach die Mindestlöhne für Pflegekräfte außerhalb von Privathaushalten (dort gilt nur der allgemeine gesetzliche Mindestlohn) in Deutschland in zwei Schritten: Für unqualifizierte Pflegehilfskräfte wird eine Anhebung auf 16,10 Euro pro Stunde, für qualifizierte Pflegehilfskräfte eine Anhebung auf 17,35 Euro pro Stunde und für Pflegefachkräfte auf 20,50 Euro pro Stunde befürwortet. Für Beschäftigte in der Altenpflege empfiehlt die Pflegekommission weiterhin einen Anspruch auf zusätzlichen bezahlten Urlaub über den gesetzlichen Urlaubsanspruch hinaus in Höhe von jeweils neun Tagen pro Kalenderjahr (bei einer 5-Tage-Woche). Die Pflegekommission hat sich bei ihrer Empfehlung für eine Laufzeit bis 30. Juni 2026 ausgesprochen. Das bedeutet, dass für Mitte 2026 mit einer erneuten Erhöhung der Pflegemindestlöhne zu rechnen ist (BMAS 2023: 1).

Oberhalb des Mindestlohns spielte vor allem die Gründung der Konzertierten Aktion Pflege (KAP) im Jahr 2018 eine wichtige Rolle, die gemeinsam vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) etabliert wurde. Die KAP, die ebenfalls eine Expert:innenkommission darstellt, hatte die Aufgabe, in fünf Arbeitsgruppen für zentrale Themenfelder der Gestaltung der Arbeitsbedingungen in der Pflege Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Diese sollten dann möglichst durch Gesetze und Verordnungen umgesetzt werden. Die fünfte Arbeitsgruppe hatte die Entlohnungsbedingungen in der Pflege zum Gegenstand. Im Fokus stand dabei zunächst die Etablierung von Tarifvertragsstrukturen in der Altenpflege, die auch als staatlich „improvisierte Tarifautonomie“ (Schroeder/Kiepe 2020) bezeichnet werden kann. Allerdings scheiterte ein Versuch, einen Tarifvertrag in der Pflege zu etablieren, dessen Regelungen dann für allgemeinverbindlich erklärt werden sollten, am Widerstand vor allem der konfessionellen Träger, die ihre Autonomie bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen durch die arbeitsrechtlichen Kommissionen gefährdet sahen (Schroeder 2022: 42). Daraufhin wurde im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz – GVWG) 2021 ein alternativer Weg eingeschlagen, der im Jahr 2022 wirksam wurde. Dieser bestand in einer

<sup>4</sup> Zur Entwicklung der Pflegemindestlöhne bis 2022 und der sie festlegenden Kommission vgl. Schroeder/Inkinen 2022: 17f.

gesetzlichen Kopplung von Refinanzierung und nachzuweisenden Entgeltniveaus von Pflegekräften, das in regional gültigen Tarifverträgen oder in kirchlichen Arbeitsrechtsregeln vereinbart wurde. Nach § 72 Abs. 3a SGB XI gilt nun, dass Versorgungsverträge nur mit Einrichtungen abgeschlossen werden dürfen, die ihren Pflegekräften eine Entlohnung zahlen, die in Tarifverträgen oder kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen vereinbart sind, an die sie gebunden sind. Nach § 72 Abs. 3b SGB XI gilt ergänzend (vgl. auch BMG 2023):

*„Mit Pflegeeinrichtungen, die nicht an Tarifverträge oder kirchliche Arbeitsrechtsregelungen für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Leistungen der Pflege oder Betreuung von Pflegebedürftigen erbringen, gebunden sind, dürfen Versorgungsverträge ab dem 1. September 2022 nur abgeschlossen werden, wenn sie ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Leistungen der Pflege oder Betreuung von Pflegebedürftigen erbringen, eine Entlohnung zahlen, die*

- 1. die Höhe der Entlohnung eines Tarifvertrags nicht unterschreitet, dessen räumlicher, zeitlicher, fachlicher und persönlicher Geltungsbereich eröffnet ist,*
- 2. die Höhe der Entlohnung eines Tarifvertrags nicht unterschreitet, dessen fachlicher Geltungsbereich mindestens eine andere Pflegeeinrichtung in der Region erfasst, in der die Pflegeeinrichtung betrieben wird, und dessen zeitlicher und persönlicher Geltungsbereich eröffnet ist, oder*
- 3. die Höhe der Entlohnung einer der Nummer 1 oder Nummer 2 entsprechenden kirchlichen Arbeitsrechtsregelung nicht unterschreitet oder*
- 4. hinsichtlich der Entlohnungsbestandteile nach Satz 2 Nummer 1 bis 5, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der in § 82c Absatz 2 Satz 4 genannten Qualifikationsgruppen jeweils im Durchschnitt gezahlt werden, die Höhe der jeweiligen regional üblichen Entlohnungsniveaus nach § 82c Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 und hinsichtlich der pflegetypischen Zuschläge nach Satz 2 Nummer 6, die den in Satz 1 genannten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Durchschnitt gezahlt werden, die Höhe der regional üblichen Niveaus der pflegetypischen Zuschläge nach § 82c Absatz 2 Satz 2 Nummer 3, jeweils in der nach § 82c Absatz 5 veröffentlichten Höhe, nicht unterschreitet.“*

Es ist noch zu früh, die Wirksamkeit der neuen Regelung für ein weiter steigendes Entgeltniveau beurteilen zu können. Aber es dürften sich weitere erhebliche Steigerungen gerade bei privaten Trägern ergeben. Allerdings haben manche Träger entsprechende Entgelterhöhungen unter Umständen auch schon bereit vorweggenommen, bevor die neue Regelung umgesetzt wurde, was zu dem schon oben aufgezeigten Niveau der Entgeltsteigerungen beigetragen haben könnte.

### 3.2 Qualifikationsentwicklung in der Altenpflege

Bezüglich der Qualifikationsentwicklung waren in der Vergangenheit widersprüchliche Trends der Professionalisierung einerseits und der Entprofessionalisierung andererseits festzustellen. Dabei handelt es sich bei der Altenpflege um einen sog. „Latecomer“ einer bundeseinheitlich geregelten Berufsausbildung. Nach Jahren der schrittweisen, aber in den Bundesländern uneinheitlich verlaufenden Professionalisierung regelte erst das Altenpflegegesetz 2003 eine einheitliche, eigenständige dreijährige Ausbildung zur/zum Altenpfleger:in, die den Heilberufen zugeordnet wurde. Diese Entwicklung wurde nicht nur durch die wachsende Anzahl pflegebedürftiger alter Menschen sowie die pflegewissenschaftlichen Professionalisierungsbemühungen angetrieben. Hinzu kam der Bedarf der seit Mitte der 1990er-Jahre in Folge der Etablierung der Pflegeversicherung stark wachsenden ambulanten Pflege, die Personal benötigte, das auf ärztliche Anordnung Leistungen der Behandlungspflege durchführen kann (Evans et al. 2023).

Mit Wirkung vom 1. Januar 2020 wurde die Ausbildung der Altenpflegefachkraft dann mit der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sowie der Gesundheits- und Krankenpflege in einer sog. generalistischen Ausbildung für alle Pflegefelder zusammengeführt. Das soll den angehenden Pflegekräften ermöglichen, ihr Tätigkeitsfeld in der Pflege unabhängig von der Feldzugehörigkeit des Ausbildungsträgers frei wählen zu können. Der einheitliche Abschluss der Pflegefachfrau bzw. des Pflegefachmanns wurde auf Drängen der Interessen der Kinderkrankenpflege und der privaten Altenpflege zwar noch durch die Möglichkeiten aufgeweicht, dass sich Auszubildende neben dem generalistischen Abschluss noch für getrennte Abschlüsse der Alten- oder der Kinderkrankenpflege entscheiden können. Nach Ablauf von sechs Jahren soll allerdings geprüft werden, ob diese getrennten Abschlüsse tatsächlich beibehalten werden sollen.<sup>5</sup>

Mit der Neuordnung der Pflegeausbildung war das explizite Ziel verbunden, die Arbeitsbedingungen in der Altenpflege denen in der Akutpflege anzugeleichen. Denn durch die einheitliche Ausbildung wurde eine Konkurrenz der verschiedenen Pflegefelder um die angehenden Pflegekräfte etabliert, die sich nun den für sie attraktivsten Arbeitsplatz aussuchen können (vgl. Benedix/Kathmann 2019). Wie bereits oben gezeigt, besteht nach wie vor etwa ein erheblicher Einkommensunterschied zwischen der Akutpflege und der Altenpflege. Noch ist es zu früh, die Effekte der neuen Pflegeausbildung abschätzen zu können.

<sup>5</sup> Benedix/Kathmann 2019 haben in ihrer Analyse die unterschiedlichen Argumente der Befürworter:innen und Gegner:innen der Ausbildungsreform aufgezeigt. Während die Berufsverbände und die Pflegewissenschaft sowie viele politische Akteure für die Einführung einer generalistischen Pflegeausbildung votierten, lehnten insbesondere die Arbeitgebervertreter:innen in der privaten Altenpflege die Reform ab, weil sie ein hohes Risiko sahen, den Fachkräftemangel in der Altenpflege zu verstärken.

Aber erste Analysen der Begleitforschung zur neuen Pflegeausbildung legen nahe, dass sich ein sehr großer Teil der ersten Absolvent:innen 2023 nach ihrer Ausbildung zunächst für die Akutpflege entscheidet (vgl. Becker-Pülm et al. 2023).

Wenn sich diese Situation als längerfristiger Trend etablieren sollte, weil die Altenpflege auch heute noch in Fragen der Arbeits- und Ausbildungsbedingungen nicht konkurrenzfähig zur Akutpflege ist, wäre die Altenpflege vom Zustrom des Fachkräftenachwuchses abgekoppelt. Damit würde eine in den letzten Jahren zu beobachtende schleichende Entprofessionalisierung in der Altenpflege fortgesetzt, die sich in einem sinkenden Fachkräfteanteil zeigt. Zu einem sinkenden Fachkräfteanteil in der stationären Langzeitpflege wird auch ein in der Umsetzung befindliches neues Personalbemessungsverfahren beitragen (Rothgang 2020). Dieses Instrument bewirkt einen deutlich steigenden Anteil an qualifizierten Pflegehilfskräften, was sich wiederum als Qualifizierungsanforderungen an Pflegehilfskräfte auswirkt (vgl. BMG 2023). Obwohl keine konkreten Ausschlüsse formuliert werden, können unqualifizierte Hilfskräfte nur noch nach einem bestimmten Stellenkontingent refinanziert werden. Zudem setzt eine Mitwirkung in den kompetenzbasiert aufgeteilten Bezugspflegeteams, die aus Fach- und Hilfskräften sowie ggf. aus akademisch ausgebildeten Kräften bestehen sollen, eine Ausbildung auf dem Qualifikationsniveau (QN) 3 (mindestens einjährige Hilfskraftausbildung) voraus. Nicht oder nur marginal qualifizierte Kräfte nach QN 1 und 2 können nur noch für einfache Pflegeleistungen eingesetzt werden. Das fordert die Einrichtungsträger jedoch stark heraus, weil ein großer Anteil der Altenpflegehilfskräfte in der stationären Altenpflege über keine formale Qualifikation verfügt und (wenn überhaupt) in unterschiedlichem Umfang eingearbeitet und angelernt wurde (z. B. durch mehrwöchige oder einige Monate umfassende Kurse) (vgl. eingehend dazu die Analyse von Benedix 2022). Nun müssen diese Kräfte nachqualifiziert werden, sollen sie noch für die anspruchsvolleren Pflegeleistungen refinanziert werden.

#### 4. Fazit

In diesem Beitrag wurde in zwei exemplarischen Feldern der sozialen Dienstleistungen der Frage nachgegangen, welche Rolle die Sozialpartner:innen oder der Staat durch veränderte ordnungspolitische Rahmensetzungen in den Arbeitsbeziehungen bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten für den Fachkräfte- mangel und seine Folgen in der Sozialwirtschaft einnehmen.

Die Analysen für die Bereiche Kindertagesbetreuung und Altenpflege zeigen zunächst sehr unterschiedliche Arbeitsbeziehungen in beiden Bereichen: Einer vergleichsweise hohen und stabilen Tarifbindung in der Kindertagesbetreuung stehen fragmentierte Strukturen der Arbeitsbeziehungen in der Altenpflege gegenüber. Versuche, diese Fragmentierung in der Pflege durch eine „politisch eta-

blierte‘ Sozialpartnerschaft mittels eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags zu verbessern, ließen sich zudem nicht realisieren. Trotz dieser Unterschiede in den Arbeitsbeziehungen weisen quantitative Daten sowohl auf ein enormes Beschäftigtenwachstum als auch auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in beiden Untersuchungsfeldern hin: So haben sich maßgeblich durch gewerkschaftliches Engagement die Löhne in der Kindertagesbetreuung überdurchschnittlich positiv entwickelt, die Befristungsquote ist gesunken und die Fachkraft-Kind-Relation hat sich bei weitgehend konstantem Qualifikationsgefüge verbessert. Ferner wurden zusätzliche Urlaubs- und Entlastungstage etabliert und durch praxisintegrierte Formen die Ausbildung für Erziehungsberufe attraktiver gestaltet. Für die Altenpflege zeigen sich ebenfalls deutliche Verbesserungen für Beschäftigte in Bezug auf das Lohnniveau, welche allerdings zumeist durch gesetzliche Regulierungen wie beispielsweise durch branchenweit geltende, stark gestiegene Pflegemindestlöhne oder durch betriebliche Entgeltstandards, deren Refinanzierung durch die Leistungsträger direkt oder mittelbar an regional geltende Tarifverträge gebunden wird, resultieren. Diese staatlichen Ersatzvornahmen sind dabei quasi sozialpartnerschaftlich organisiert, denn die Entscheidungen gehen auf auch sozialpartnerschaftlich besetzte Kommissionen zurück. Dadurch wird die Geltungskraft tariflicher Entgeltstandards in der Altenpflege erheblich erweitert. Auch beim Thema Ausbildung hat es – gegen den Willen einiger privater Arbeitgeberverbände – eine durchgreifende Reform gegeben; es ist allerdings unklar, wie sich die Folgen im Fachkräftemangel darstellen werden. Es könnte sehr gut sein, dass die Altenpflege – zumindest kurzfristig – dadurch sogar Fachkräftenachwuchs verliert. Ferner zeigen sich Veränderungen in Bezug auf das Qualifikationsgefüge: Während dieses allerdings in der Altenpflege bereits seit vielen Jahren erheblich durch Hilfskräfte erweitert wird, so ist das in der Kindertagesbetreuung erst punktuell und seit wenigen Jahren verstärkt der Fall. Für die Kindertagesbetreuung deuten sich aber Entwicklungen an (z. B. Reduktion der Fachkraftquote, Zusammenarbeit von qualifikatorisch ausdifferenzierten Teams) wie sie für die Altenpflege bereits seit Längerem feststellbar sind.

Unabhängig von quantitativen Daten weisen die Analysen aber auf zunehmende Konflikte in den Arbeitsbeziehungen in beiden Feldern hin. Lagen die Konfliktfelder in den 2010er-Jahren maßgeblich beim Thema der finanziellen Aufwertung der Sozialberufe (Evans/Kerber-Clasen 2017), so hat sich das Konfliktfeld mit zunehmend ‚verhärteten Fronten‘ in Richtung Qualifikation, Arbeitsbedingungen und Sicherung eines ausreichenden und qualitativ hochwertigen Angebots an Betreuungs- und Pflegeplätzen verlagert. Sowohl in der Kindertagesbetreuung als auch in der Pflege wird im Moment sehr aktiv über die Fachkräftebindung und die Rückkehr ehemaliger Beschäftigter diskutiert (vgl. Auffenberg et al. 2022; Böhme 2024). Es muss aber konstatiert werden, dass in beiden Fallbeispielen von der Sozialpartnerschaft keine besonderen kon-

sensorientierten Impulse zur Bewältigung des Fachkräftemangels ausgehen bzw. aufgrund sinkender Verbreitung ausgehen konnten. Der Fachkräftemangel hat jeweils eher den Druck in der Branche erhöht, was Konflikte oder Probleme befördert oder den Gesetzgeber zur Ersatzvornahme veranlasst hat.

Zusammengenommen ist die Ausgangsfrage, welche Bedeutung die Sozialpartnerschaft nun konkret für die Entwicklungen der Arbeitsbedingungen und den Fachkräftemangel bedeutet hat, mit Blick auf die beiden Untersuchungsfelder insgesamt schwer zu beantworten. Der Fachkräftemangel in den verschiedenen Bereichen der Sozialwirtschaft wird sich durch eine funktionierende Sozialpartnerschaft allerdings allein kaum beheben lassen. Zu groß sind die Herausforderungen und eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung gliche der sprichwörtlichen ‚Quadratur des Kreises‘. Ein lösungsorientiertes Zusammenwirken zwischen Staat und Sozialpartner:innen wäre zu empfehlen. Und dort, wo sich die Arbeitsbeziehungen nicht in Richtung ausgebauter Sozialpartnerschaft entwickeln lassen, aber drängende Probleme angegangen werden müssen, bleibt nichts anderes als die staatliche Ersatzvornahme.

### **Literaturverzeichnis**

- AGJ, Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (Hrsg.) (2014): Fachkräftegebot und Fachkräftegewinnung vor dem Hintergrund der Aufgaben- und Angebotsvielfalt in der Kinder- und Jugendhilfe. Positionspapier. Berlin.
- Auffenberg, J., Becka, D., Evans, M., Kokott, N., Schleicher, S. und Braun, E. (2022): „Ich pflege wieder, wenn ...“ – Potenzialanalyse zur Berufsrückkehr und Arbeitszeitaufstockung von Pflegefachkräften. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Autorengruppe Fachkräftebarometer (Hrsg.) (2023): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2023. DJI/TU-Dortmund.
- Becker, B. (2010): Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 62: 139 – 163.
- Becker-Pülm, L., Bleses, P., Busse, B., Mahnken, F. und Zenz, C. (2023): Gute Ausbildungsqualität? Eine arbeitswissenschaftliche Evaluation der generalistischen Pflegeausbildung im Land Bremen, in: Reiber, K., Mohr, J., Evans, M. und Peters, M. (Hrsg.), Zielperspektiven Beruflicher Bildung in der Domäne Pflege: Fachkräfteicherung – Professionalisierung – Versorgungsqualität. Bielefeld: wbv (im Erscheinen).
- Benedix, U. (2022): Pflegehilfskräfte in der stationären Langzeitpflege. Herausforderungen vor der Einführung eines neuen Personalbemessungsverfahrens – eine Bestandsaufnahme. Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen, Nr. 39. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen, Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Benedix, U. und Kathmann, T. (2019): Neue Wege der Pflegeausbildung: Anspruch und Leistungen der Pflegeberufereform für die Attraktivität der Pflegearbeit. Reihe Arbeit

- und Wirtschaft in Bremen, Nr. 29. Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (2023): Ländermonitor Frühkindliche Bildung. URL: <https://www.laendermonitor.de>, 24.11.2023.
- Böhme, R. (2017): Kindertagesbetreuung in der polarisierten Stadtgesellschaft, in: Zeitschrift für Sozialreform, 63 (2), 157 – 185.
- Böhme, R. (2024): Verbleibstudie für Absolvent:innen der Erzieher:innenausbildung im Land Bremen. Laufendes Forschungsvorhaben am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen.
- Böhme, R. und Backeberg, L. (2019): Die Sozialwirtschaft wächst und wächst. Branchenanalyse zum Strukturwandel im Land Bremen. Arbeitnehmerkammer Bremen.
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Höhere Mindestlöhne in der Altenpflege, Pressemitteilung vom 29. August 2023. URL: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/empfehlung-anhebung-der-mindestloehne-altenpflege.html>, 09.12.2023.
- BMG, Bundesministerium für Gesundheit (2023): Pflege-Netzwerk Deutschland: FAQ – Das neue Personalbemessungsverfahren in der Langzeitpflege. URL: [https://pflegenetzwerk-deutschland.de/fileadmin/files/Aktion/231128\\_PND\\_FAQ\\_Personalbemesung\\_barrierefrei.pdf](https://pflegenetzwerk-deutschland.de/fileadmin/files/Aktion/231128_PND_FAQ_Personalbemesung_barrierefrei.pdf), 09.12.2023.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2023a): Engpassanalyse. URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de>, 24.11.2023.
- Bundesagentur für Arbeit (2023b): Wie entwickeln sich die Entgelte für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Pflegeberufen? Kurzinfo, Juli 2023, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung. URL: [https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/Altenpflege-Kurzinfo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Generische-Publikationen/Altenpflege-Kurzinfo.pdf?__blob=publicationFile&v=2), 09.12.2023.
- Erdsiek-Rave, U. und John-Ohnesorg, M. (Hrsg.) (2013): Frühkindliche Bildung – Das reinste Kinderspiel?!. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Evans, M. (2016): Arbeitsbeziehungen in der Care-Arbeit im Wandel, in: WISO DIS-KURS 23/2016.
- Evans, M. und Kerber-Clasen, S. (2017): Arbeitsbeziehungen in der Care-Arbeit: Blockierte Aufwertung?, in: WSI Mitteilungen 3/2017, 180 – 188.
- Evans, M., Ludwig, C. und Kobus, J. (2023): Der lange Weg zur Aufwertung der Altenpflege. Was lässt sich aus der Geschichte lernen?. Working Paper Forschungsförderung, Nr. 290, Mai 2023. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- GEW Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2022): „Helfende Hände“ nicht die Lösung. Positionspapier.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2023): Kinderbetreuung: 57 Prozent der erwerbstätigen Eltern mit Schließungen oder verkürzten Betreuungszeiten konfrontiert. Pressemitteilung vom 04.08.2023.
- Hermes, H., Lergetporer, P., Peter, F. und Wiederhold, S. (2023): Discrimination in the Child Care Market: A Nationwide Field Experiment. AEA Papers & Proceedings.

- Kemper, T., Colbasevici, L. und Espenhorst, N. (2022): Kita-Bericht 2022 des Paritätischen Gesamtverbandes. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.
- Kita Bremen (Hrsg.) (2019): Mitarbeiterbefragung zum Einsatz von Entlastungskräften bei KiTa Bremen. Unveröffentlichtes Manuskript.
- KOFA, Kompetenzzentrum Fachkräfte sicherung (Hrsg.) (2022): Ländersteckbrief Deutschland. URL: <https://www.kofa.de/media/Publikationen/Laendersteckbriefe/Deutschland.pdf>, 24.11.2023.
- Kreß, H. (2012): Aktuelle Probleme des kirchlichen Arbeitsrechts: Der Dritte Weg, das Streikrecht und die Mitarbeiterrepräsentanz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 4, 103 – 105.
- Lutke, R. (2023): Wie fehlende Kinderbetreuung den Fachkräftemangel verschärft, in: Wirtschaftswoche vom 10.03.2023.
- Müller, S., Theisen, C. und Fuchs-Rechlin, K. (2018): Kontinuität und Diskontinuität in den ersten Berufsjahren, in: Fuchs-Rechlin, K. und Züchner, I. (Hrsg.) (2018): Was kommt nach dem Berufsstart? Mittelfristige berufliche Platzierung von Erzieherinnen und Erziehern sowie Kindheitspädagoginnen und Kindheitspädagogen. München: DJI, 34 – 41.
- Müller-Jentsch, W. (1999): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen industrieller Beziehungen. 3. Auflage, München/Mering: Hampp.
- Rothgang, H. (2020). Ein Maß für den Personalbedarf. Berlin: G+G-digital. URL: <https://archiv.gg-digital.de/2021/03/ein-mass-fuer-den-personalbedarf/#Lese-%20und%20Webtipps>, 09.12.2023.
- Sadigh, P. (2022): Das ist das Ende der Kita-Platz-Garantie, in: DIE ZEIT vom 20.10.2022.
- Schmitz, S., Spieß, C. K. und Huebener, M. (2023): Weiterhin Ungleichheiten bei der KiTa-Nutzung: Größer ungedeckter Bedarf in grundsätzlich benachteiligten Familien, in: Bevölkerungsforschung Aktuell 2/2023: 3 – 8.
- Schoener, J. (2024): Weniger Stunden für alle!, in: DIE ZEIT vom 30.01.2024.
- Schroeder, W. (2017): Altenpflege zwischen Staatsorientierung, Markt und Selbstorganisation, in: WSI Mitteilungen, 70. Jg., 189 – 196.
- Schroeder, W. (2018): Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation. Wiesbaden: Springer VS.
- Schroeder, W. (2022): Grenzen staatlichen Handelns zur Förderung schwacher Interessen. Das Beispiel Altenpflege, in: WSI Mitteilungen, 75. Jg., 37 – 44.
- Schroeder, W. und Kiepe L. (2020): Improvisierte Tarifautonomie in der Altenpflege. Zur Rolle von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staat, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Pflege. Praxis – Geschichte – Politik. Bonn, 214 – 226.
- Schroeder, W. und Inkkinen, S. (2022): Langzeitpflege in Deutschland. Zwischen Tradition und Erneuerung. Kasseler Diskussionspapiere i3: Ideen, Interessen und Institutionen im Wandel. Universität Kassel, Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023): Statistiken zur Kindertagesbetreuung. URL: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/_inhalt.html), 24.11.2023.

- Tietze, W., Becker-Stoll, F., Bensel, J., Eckhardt, A., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H. und Leyendecker, B. (Hrsg.) (2013): NUBBEK. Forschungsbericht. Berlin.
- Tietze, W., Meischner, T., Gänsfuss, R., Grenner, K., Schuster, K.-M., Völkel, P. und Roßbach, H.-G. (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten?. Neuwied: Luchterhand.
- ver.di (Hrsg.) (2020a): Bundeseinheitliches Ausbildungsgesetz für den Beruf staatlich anerkannte\*r Erzieher\*in: Beitrag zum Diskurs um die Erzieher\*innenausbildung.
- ver.di (Hrsg.) (2020b): Vorschlag für ein wirklich gutes Kita-Gesetz. Positionspapier. Berlin.
- ver.di (Hrsg.) (2021): Ergebnisse des ver.di Kita-Personalcheck. Alltag pädagogischer Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen: Den eigenen professionellen Ansprüchen nicht genügen können. Positionspapier. Berlin.
- ver.di (Hrsg.) (2023): Es donnert in den Kitas! Donnerstags für gute Kitas. Positionspapier. Berlin.
- ver.di NRW (Hrsg.) (2020): Der Fachkräfte-Engpass spitzt sich zu: Hilfskräfte sind kein Allheilmittel – ver.di NRW fordert umfassende Ausbildungsvergütung. Pressemitteilung. Düsseldorf.
- Viernickel, S. (2013): Das Personal und seine Arbeitsbedingungen: Ein zentraler Qualitätsfaktor. Download unter <https://www.deutscher-verein.de>, 24.11.2023.
- Viernickel, S., Fuchs-Rechlin, K., Strehmel, P., Preissing, C., Bensel, J. und Haug-Schnabel, G. (2015): Qualität für alle: Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg: Herder.
- Zimmer, N. und Theobald, C. (2023): Studie: Fachkräfte aus den Kindertagesstätten evaluieren das Kita-Zukunftsgesetz Rheinland-Pfalz. Boppard: Kitafachkräfteverband Rheinland-Pfalz.

