

Arbeitspapier zu den Minderausgaben der Kommunen durch den „Kita-Streik“

Erste Abschätzung der nicht anfallenden Personalkosten für pädagogisch Tätige in Kindertageseinrichtungen während der Streikphase vom 11. bis 29. Mai 2015

Vorbemerkung

Seit dem 11. Mai 2015 werden Kindertageseinrichtungen in Trägerschaft der Kommunen unbefristet bestreikt. Im Rahmen der folgenden Ausführungen wird eine Abschätzung vorgenommen, welche Minderausgaben dies für die Kommunen zur Folge hat. Die Minderausgaben ergeben sich durch den Ausfall der Entgeltzahlungen an die sich im Streik befindlichen Tätigen in den Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

Eine genaue – ggf. sogar kommunenspezifische – Berechnung ist auf Basis der vorliegenden Informationen nicht möglich. Weiterhin mussten der Abschätzung eine ganze Reihe von Annahmen zu Grunde gelegt werden, da viele Informationen nicht vorliegen. Zum Beispiel fehlen folgende Informationen:

- genaue Anzahl der Streikenden und deren jeweiligen Streiktage
- Daten zur Entlohnung der Tätigen (u. a. in Abhängigkeit von Qualifikation, Arbeitsbereich und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses)
- genauer Beschäftigungsumfang der Streikenden (Kindertagesbetreuung ist ein von Teilzeit geprägtes Beschäftigungsfeld)
- Verteilung der Streikenden auf die Länder

Darüber hinaus werden nicht nur die Kindertageseinrichtungen bestreikt sondern der gesamte kommunale Sozial- und Erziehungsdienst. Die folgende Abschätzung fokussiert jedoch die Tätigen in Kindertageseinrichtungen.

Unklare Mindereinnahmen der Kommunen

Betrachtet werden die Minderausgaben der Kommunen. Unberücksichtigt bleibt, dass es auch zu Mindereinnahmen der Kommunen kommen kann. An der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen – und hier insbesondere der Personalkosten – beteiligen sich neben den Kommunen in wesentlichem Umfang zudem die Bundesländer sowie die Eltern (Elternbeiträge und Essensgeld).

Mit Blick auf die Elternbeiträge gibt es eine sehr heterogene Praxis, ob Elternbeiträge und Essensgeld grundsätzlich oder zumindest auf Antrag zurückgezahlt werden¹. Genau genommen geht es mit Blick auf die Elternbeiträge nicht um Mindereinnahmen sondern Rückzahlungen an die Eltern.

¹ Für einen ersten Überblick s. http://www.focus.de/finanzen/news/tarifkonflikt-bei-erziehern-kita-streik-geht-weiter-in-diesen-kommunen-bekommen-sie-ihr-geld-zurueck_id_4681983.html. Die Kommunen unterscheiden sich danach, ob sie generell die Elternbeiträge zurück zahlen, eine Rückzahlung auf Antrag erfolgt, eine Rückzahlung nicht erfolgt aber das Geld den Kindertageseinrichtungen zur Verfügung gestellt wird oder weder eine

Darüber hinaus gewährt jedes Land für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen einen in der Höhe sehr unterschiedlichen Landeszuschuss. Für eine Annäherung an mögliche Mindereinnahmen müsste geklärt werden, ob dieser Zuschuss in einzelnen Ländern für die Streiktage gekürzt wird oder gänzlich wegfällt. Dies kann insbesondere in den Ländern der Fall sein, in denen der Landeszuschuss für die Kindertagesbetreuung über einen Personalkostenzuschuss erfolgt, wie zum Beispiel in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Einen Einblick, zu welchem Anteil sich im Jahre 2010 Länder und Eltern an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligen, ist möglich über die Daten aus dem Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme².

Abschätzung der ausfallenden Personalkosten

Die genaue Bezifferung der ausfallenden Personalkosten kann auf Grund fehlender Daten nicht vorgenommen werden. Im Rahmen der hier präsentierten Berechnung wurde lediglich eine Annäherung an die mutmaßliche Höhe der ausfallenden Personalkosten vorgenommen, die wegen der fehlenden Daten auf einer ganzen Reihe an Annahmen und Schätzungen basieren musste.

Vorgenommene Annahmen und Schätzungen

Der Berechnung wurden die im Folgenden beschriebenen Annahmen zu Grunde gelegt und darauf basierend einige Schätzungen vorgenommen:

Zeitraum:

Die Abschätzung wird für den Zeitraum vom 11.05. bis 29.05. vorgenommen, für jede Woche wird eine eigene Abschätzung vorgenommen.

Anzahl der Streikenden:

Genaue Informationen zur Anzahl der streikenden Tätigen aus Kindertageseinrichtungen liegen nach Gewerkschaftsangaben derzeit nicht vor. Nach Angaben der Süddeutschen Zeitung vom 29.05.2015 befanden sich etwa 50.000 Erzieherinnen im Ausstand. Für die Abschätzung wird angenommen, dass es sich dabei um die in der dritten Streikwoche streikenden Tätigen in Kitas handelt, andere Beschäftigungsfelder bleiben unberücksichtigt. Nach Gewerkschaftsangaben waren in der Woche davor etwas mehr Tätige im Streik, da in der dritten Woche in Bayern und Baden-Württemberg deutlich weniger Kitas bestreikt wurden. Für die Abschätzung wird deshalb mit zwei Szenarien gerechnet, die jeweils eine unterschiedliche Anzahl an Streikenden berücksichtigt:

- Szenario 1:
 - Woche 1: 20.000 Streikende
 - Woche 2: 52.500 Streikende
 - Woche 3: 50.000 Streikende
- Szenario 2:
 - Woche 1: 30.000 Streikende
 - Woche 2: 57.500 Streikende

Rückzahlung erfolgt, noch vorgesehen ist, dass die Einnahmen sachbezogen verausgabt werden. Letzteres ist beispielsweise in Kommunen der Fall, die unter Haushaltssicherung stehen, wie dies beispielsweise ein NRW in einer ganzen Reihe an Kommunen der Fall ist. Analog wird mit dem Essensgeld verfahren.

² Vgl. <http://www.laendermonitor.de/grafiken-tabellen/indikator-7-finanzierungsgemeinschaft-fuer-fbbe/indikator/14/indcat/7/indsubcat/46/index.nc.html>. Die dort ausgewiesene Finanzierungsgemeinschaft bezieht sich jedoch auf alle Angebote der Kindertagesbetreuung, nicht nur auf die Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

- Woche 3: 50.000 Streikende

Berücksichtigung von Teilzeittätigkeit:

Kindertagesbetreuung ist ein stark von Teilzeitarbeit geprägtes Beschäftigungsfeld. Für die Berechnung ist es deshalb sinnvoll, die Anzahl der streikbeteiligten Tätigen umzurechnen in die Anzahl der rechnerischen Vollzeitstellen. Für die Anzahl der rechnerischen Vollzeittätigen kann dann ein Bruttolohn nach TVöD SuE zu Grunde gelegt werden. Für die Abschätzung wurde angenommen, dass die Beschäftigungszeiten bei den Streikenden sich analog zu den Beschäftigungszeiten aller Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft verhalten. In Kitas in öffentlicher Trägerschaft sind am 1.3.2014 nach Angaben der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ca. 178.000 Personen pädagogisch tätig (inkl. Leitungskräften und Verwaltungstätigen). Diese Personen verteilen sich rechnerisch auf etwa 145.300 Vollzeitstellen. Daraus ergibt sich ein Umrechnungsfaktor der rechnerischen Vollzeitstellen auf die tätigen Personen von 1,23. In Ostdeutschland (mit Berlin) liegt der Faktor niedriger (1,18) als in Westdeutschland (1,24). Dieser Faktor wird projiziert auf die Anzahl der angenommenen streikenden Tätigen.

Der Anteil der Vollzeitbeschäftigung unterscheidet sich mindestens regional, nach Qualifikationsniveau und nach Arbeitsbereich. Für die Abschätzung konnten lediglich die regionalen Unterschiede, insbesondere die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland Berücksichtigung finden. Unterschiede des durchschnittlichen Beschäftigungsanteils an Vollzeitstellen zwischen einzelnen Arbeitsbereichen und Qualifikationsniveaus konnten nicht berücksichtigt werden. Dieser Unterschied wäre insbesondere für Westdeutschland und dort die Differenzen zwischen Erzieherinnen (Fachschulabschluss) und Kinderpflegerinnen (Berufsfachschulabschluss) relevant: Unter den Fachschulabsolventinnen liegt der Umfang der Vollzeittätigen in Kindertageseinrichtungen bei 46,1 %, unter den Berufsfachschulabsolventinnen hingegen bei lediglich 36,5 %. In der Summe wird so die Anzahl der rechnerischen vollzeitbeschäftigten Kinderpflegerinnen überschätzt und in der Gegenrechnung die Anzahl der rechnerischen vollzeitbeschäftigten Erzieherinnen unterschätzt, mithin werden die abgeschätzten nicht ausgezahlten Personalkosten unterschätzt.

Qualifikation:

Qualifikation, Dauer der Beschäftigung und Arbeitsbereich haben einen Einfluss auf die Einstufung im Rahmen des TVöD. Unbekannt ist, über welches Qualifikationsniveau und in genau welchem Arbeitsbereich die Streikenden tätig sind. Deshalb musste erneut auf eine Abschätzung auf Basis der amtlichen Statistik zurückgegriffen werden. Angenommen wird, dass sich die Verteilung der Qualifikationsniveau bei den Streikenden genauso verteilt, wie bei den Tätigen in Kitas in öffentlicher Trägerschaft insgesamt. Die unterschiedlichen Arbeitsbereiche (z. B. Kitaleitung, Gruppenleitung, Ergänzungskraft) konnten nicht berücksichtigt werden.

Entlohnung:

Unbekannt ist weiterhin, wie die Streikenden tariflich gemäß TVöD SuE eingestuft sind. Deshalb wurden für die bereits angeführten zwei Szenarien Annahmen getroffen. Zu Grunde gelegt werden Daten zum Arbeitnehmerbrutto wie sie der Site <http://oeffentlicher-dienst.info> zu entnehmen sind. Weiterhin wird angenommen, dass die Arbeitgeber in der Streikzeit auch nicht die Arbeitgeberanteile zu den Sozialversicherungen leisten. Deshalb wird als Minderausgabe der Kommunen pro rechnerischen Vollzeitbeschäftigten 121,3 % des auf <http://oeffentlicher-dienst.info> ausgewiesenen Arbeitnehmerbruttos angenommen. Da die tatsächlichen Gehälter nicht bekannt sind, wurde in den beiden bereits aufgeführten Szenarien mit folgenden Eingruppierungen gerechnet:

- Szenario 1:
 - Tätige mit einschlägigem Hochschulabschluss: TVöD SuE S6, E3
 - Tätige mit einschlägigem Fachschulabschluss: TVöD SuE S6, E3
 - Tätige mit einschlägigem Berufsfachschulabschluss: TVöD SuE S4, E4
 - Sonstige: Monatsentgelt Praktikanten mit Berufsziel Kinderpflegerin
- Szenario 2:
 - Tätige mit einschlägigem Hochschulabschluss: TVöD SuE S8, E3
 - Tätige mit einschlägigem Fachschulabschluss: TVöD SuE S6, E3
 - Tätige mit einschlägigem Berufsfachschulabschluss: TVöD SuE S4, E4
 - Sonstige: Monatsentgelt Praktikanten mit Berufsziel Erzieherin

Grundzüge der Berechnung

Die Berechnung erfolgte in mehreren Schritten und wurde für jede Streikwoche einzeln vorgenommen. In einem ersten Schritt wurden die angenommene Anzahl der Streikenden für West- und Ostdeutschland mit dem jeweiligen Faktor von Anzahl der Tätigen auf rechnerische Vollzeitbeschäftigte umgerechnet. Im zweiten Schritt wurde die Verteilung der Qualifikationsniveaus³ der pädagogisch Tätigen (inkl. Leitungs- und Verwaltungskräfte) in Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft auf die angenommenen rechnerischen Vollzeittätigen im Streik projiziert. Im Ergebnis gibt es eine Abschätzung, wie viele rechnerische Vollzeitstellen nach Qualifikationsniveau sich im Streik befinden. Da für diese kein Entgelt gezahlt wird, wird für jedes dieser rechnerischen Vollzeitstellen gemäß ihres Qualifikationsniveaus der aufgeführte Bruttolohn zzgl. der Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für die jeweilige Streikwoche berechnet. Im Ergebnis liegt so für jede Streikwoche eine Schätzung der Höhe des nicht gezahlten Lohns vor.

Ergebnisse

Unter Anwendung dieses Abschätzverfahrens zeigt sich im Ergebnis, dass die kommunalen Haushalte in den drei bisherigen Streikwochen je nach Szenario zwischen 79,5 und 83,4 Mio. Euro weniger Personalkosten auszahlen mussten (vgl. Tabelle).

Tabelle: Abschätzung der streikbedingten Minderausgaben der Kommunen (in Euro)

	Woche 1 (11.05. bis 15.05.)	Woche 2 (18.05. bis 22.05.)	Woche 3 (25.05. bis 29.05.)	Gesamt
Szenario 1	11.729.846	38.488.557	29.324.615	79.543.018
Szenario 2	11.760.830	42.265.483	29.402.075	83.428.388

Quelle: Eigene Berechnung

³ (einschlägiger) Hochschulabschluss; (einschlägiger) Fachschulabschluss; (einschlägiger) Berufsfachschulabschluss sowie Praktikantinnen/noch in Ausbildung/tätige ohne Berufsabschluss/sonstige Abschlüsse.