

GPA-Mitteilung 12/2005

Az. 460.130, 460.182

01.12.2005

Steuerungsmöglichkeiten bei der Kinderbetreuung

Die Welt der Kinderbetreuung gerät zunehmend in Bewegung. So hat das Land im Kindergartengesetz¹ ab 2004 die Planungs- und Finanzierungsverantwortung auf kommunaler Ebene gebündelt. Nach dem ab 2005 geltenden Tagesbetreuungsausbaugesetz des Bundes² sollen insbesondere die Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder ausgebaut werden. Und schließlich soll künftig das Bildungsangebot der Kindergärten in Zusammenarbeit mit den Grundschulen verstärkt werden.

All dies stellt die Kommunen – insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzkrise – vor neue Herausforderungen. Nach Auffassung der GPA kommt es dabei zunächst darauf an, die vorhandenen Betreuungseinrichtungen mit den gegebenen personellen und finanziellen Ressourcen zu optimieren. Hier gibt es mancherorts noch Spielraum.

1 Örtliche Bedarfsplanung als Steuerungsinstrument

Die Bedarfsplanung der Kommunen wurde mit der Neuregelung des Kindergartenrechts in § 3 Abs. 2 KGaG erstmals gesetzlich verankert.

Bis dahin beschränkte sich die Bedarfsplanung auf örtlicher Ebene vielerorts auf die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Ein bloßer Vergleich der Zahl der vorhandenen Plätze mit dem voraussichtlich zu erwartenden Bedarf wird der mit der ge-

¹ Gesetz über die Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Tagespflege (Kindergarten-Gesetz – KGaG) vom 09.04.2003 (GBl. S. 164), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.03.2005 (GBl. S. 206), in Kraft seit 01.01.2004.

² Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsbaugesetz – TAG) vom 27.12.2004 (BGBl. I. S. 3852), in Kraft seit 01.01.2005.

setzlichen Regelung ausgedrückten Bedeutung der Bedarfsplanung nun jedoch nicht mehr gerecht.

Die örtliche Bedarfsplanung nach § 3 Abs. 2 KGaG wirkt sich nicht nur auf die Förderung der freien Träger aus, sie steht darüber hinaus als **Steuerungsinstrument** im Zentrum der Weiterentwicklung der Tagesbetreuungsangebote für Kinder.

Beim Abgleich des Bestandes und des Bedarfs an Kinderbetreuungsplätzen empfiehlt sich eine nach Angebotsformen und Ortsteilen differenzierte Betrachtungsweise. Mit Hilfe einer Analyse der aktuellen ortsteilbezogenen Versorgungsgrade und unter Berücksichtigung der jeweiligen künftigen Entwicklung der Kinderzahl können speziell auf die örtlichen Verhältnisse bezogene Perspektiven aufgezeigt werden.

Verschiedene Konstellationen sind zu unterscheiden:

- Stehen weniger Plätze zur Verfügung als künftig voraussichtlich benötigt werden, kommen erst bei anhaltendem Mehrbedarf Maßnahmen zur langfristigen Schaffung von Betreuungsplätzen in Frage.
- Wenn die örtliche Versorgung dem zu erwartenden Bedarf entspricht, kann durch Vergleiche der einzelnen Einrichtungen Potenzial zur finanziellen und pädagogischen Optimierung der Kinderbetreuung erkannt werden (s.u. Abschn. 2.1).
- Oft wird jedoch das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen die Nachfrage übersteigen. Bleiben aufgrund der gesunkenen Kinderzahlen auch nach Berücksichtigung des Bedarfs an Betreuungsplätzen für die unter dreijährigen Kinder Kapazitäten frei, ist das Angebot soweit vertretbar zu reduzieren.

2 Weitere Grundlagen einer wirkungsvollen Steuerung

2.1 Kosten der Einrichtungen im Vergleich

Transparenz ist eine der grundlegenden Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Steuerung. Daher sind im Rahmen einer Bestandsaufnahme zunächst die wichtigsten einrichtungsbezogenen Daten sowohl für kommunale Kindergärten als auch für Einrichtungen Dritter zu erheben. Dazu gehören z.B.

- angebotene Betreuungsformen
- Anzahl der Gruppen je Betreuungsform
- Gruppengrößen
- Öffnungszeiten, Schließtage, Ferienregelungen
- Belegung der Gruppen (Auslastungsgrad)
- Mindestanforderungen in den Betriebserlaubnissen
- tatsächliche Personalausstattung
- verursachte Kosten
- vertragliche Regelungen bei Einrichtungen in nichtkommunaler Trägerschaft.

Gerade bei einem örtlichen **Platzüberangebot** sind, soweit räumlich möglich, zunächst in den Einrichtungen **Plätze abzubauen**, die im Vergleich zu anderen Einrichtungen **höhere Kosten** verursachen. Ist eine solche Maßnahme unumgänglich, geraten insbesondere eingruppige Kindertageseinrichtungen verstärkt in Bedrängnis, da sie i.d.R. im Verhältnis zu mehrgruppigen Einrichtungen höhere Kosten aufweisen. Ein grober Kostenvergleich pro betreutem Kind kann erste Einblicke in die Wirtschaftlichkeit einer Einrichtung verschaffen. Allerdings werden dabei unterschiedliche Betreuungsformen, Öffnungszeiten oder besonderer Betreuungsbedarf, z.B. Sprachförderung, nicht berücksichtigt. Höhere Kosten bedeuten daher nicht immer, dass weniger wirtschaftlich gearbeitet wird.

Zur weiteren Beurteilung empfiehlt es sich, zumindest einige wenige Schlüsselkennzahlen zu ermitteln. Bewährt haben sich die **Auslastungsquote**, der **Zuschussbedarf je betreutem Kind**, die **Personalausgaben je betreutem Kind** und der **Kostendeckungsgrad insgesamt bzw. die durch Elternbeiträge erreichte Kostendeckung** jeweils bezogen auf die einzelnen Einrichtungen.

Die Ursachen für ein weniger gutes Abschneiden im Kostenvergleich können vielfältiger Art sein. Primär sollte die **bedarfsgerechte Bereitstellung des Betreuungsangebots** und der **Anteil der Personalkosten** in Augenschein genommen werden.

2.1.1 Bedarfsgerechte Bereitstellung des Betreuungsangebots

Um die bedarfsgerechte Bereitstellung des Betreuungsangebots sicherstellen zu können, sollte begleitend zur jährlichen Fortschreibung der örtlichen Bedarfsplanung auch die tatsächliche Belegung der Kinderbetreuungsangebote überhaupt und im Tagesverlauf unter-

sucht werden. Zum einen kann aus einer solchen **Frequenzanalyse** abgelesen werden, inwieweit die Betreuungsangebote dem Bedarf entsprechen oder ob z.B. eine Regelgruppe durch eine Halbtagesgruppe ersetzt werden könnte. Zum anderen lassen sich zeitweilige organisatorische Maßnahmen wie z.B. die Zusammenlegung von Gruppen an Nachmittagen vorbereiten. Möglicherweise muss auch die Betreuung an sich verbessert werden, um für eine bessere Auslastung zu sorgen. Denkbar ist auch die Konzentration einer Gruppenform (z.B. Ganztagesbetreuung) auf eine Einrichtung, wenn bisher auf mehrere Kindergärten verteilte Gruppen nicht ausgelastet waren. Trägerübergreifende oder gar überörtliche Zusammenarbeit, insbesondere auch bei Ferienregelungen, sollten vor einem endgültigen Abbau von Kapazitäten in Betracht gezogen werden.

2.1.2 Anteil der Personalkosten

Neben dem Betreuungsangebot sollte der Einsatz des für die Bereitstellung des Angebots erforderlichen Personals einer Prüfung unterzogen werden. Mindeststandards für die Personalausstattung sind in der jeweiligen Betriebserlaubnis der Tagesbetreuungseinrichtung festgelegt. Innerhalb dieser Vorgaben verfügt die Kommune über erhebliche **Gestaltungsspielräume**, die insbesondere durch die Regelung

- der Betreuungszeit am Kind,
- der Verfügungszeiten,
- der Zahl der Schließtage und
- des Umfangs der Leitungsfreistellung oder
- ggf. durch die Wahl eines Modells zur Arbeitszeitflexibilisierung ausgeschöpft werden können.

So sollten nach Erfahrungen aus der überörtlichen Prüfung vor allem die **Betreuungszeit am Kind** sowie die **Verfügungszeiten** näher untersucht werden. Auch hier empfiehlt sich die Durchführung einer Frequenzanalyse zur Ermittlung der **Hauptbetreuungszeit** und damit zur Optimierung des Personaleinsatzes. Die Angemessenheit des Umfangs der Verfügungszeiten lässt sich ungeachtet der zu diesem Thema ergangenen Empfehlungen und Rechtsprechung letztlich nur anhand von Arbeitsaufzeichnungen über die Tätigkeiten und den erforderlichen Zeitaufwand über einen repräsentativen Zeitraum hinweg beurteilen. In diesem Zusammenhang ist zu empfehlen, einen Katalog der Tätigkeiten aufzustellen, die im Rahmen dieser Zeiten zu erledigen sind. Wichtig ist, dass die Verfügungszeiten in der Einrichtung abgeleistet werden sollten. So stünde möglicherweise bei kurzfristigem Personalausfall oder -mehrbedarf Fachpersonal im Haus zur Verfügung.

Darüber hinaus ist auf die **tarifgemäße Eingruppierung des Personals**, insbesondere von Zweitkräften, zu achten. Die Tätigkeit einer Zweitkraft in einer Kindergartengruppe entspricht regelmäßig nicht derjenigen einer Erzieherin mit staatlicher Anerkennung - auch wenn diese Stellen meist mit Erzieherinnen besetzt sind. Zweitkräfte haben somit, unabhängig von ihrem Berufsabschluss, keinen Anspruch auf eine Eingruppierung wie eine Erzieherin (so z.B. BAG, Urteil vom 26.03.1997, Az. 4 AZR 489/95, Fundstelle BW 1998/35 = BWGZ 1999, 327).

Bis zum Inkrafttreten von **Eingruppierungsvorschriften des TVöD** gelten für übergeleitete und nach dem 01.10.2005 eingestellte Angestellte die bisherigen Eingruppierungsregelungen fort (§ 17 Abs. 1 Satz 1, 2 TVÜ-VKA). Zwischen dem 01.10.2005 und dem Inkrafttreten der neuen Entgeltordnung eingestellte Beschäftigte werden aus den festgestellten Vergütungs- und Lohngruppen den Entgeltgruppen des TVöD zugeordnet (§ 17 Abs. 6 TVÜ-VKA).

Alle Eingruppierungen (Neueinstellungen und Umgruppierungen), die zwischen dem 01.10.2005 und dem Inkrafttreten der neuen Entgeltordnung stattfinden, sind vorläufig und begründen weder einen Vertrauensschutz noch einen Besitzstand (§ 17 Abs. 3 TVÜ-VKA).

Ab 01.10.2005 gibt es keine Bewährungs-, Fallgruppen- und Tätigkeitsaufstiege (ausgenommen Sonderregelungen im Rahmen der Überleitung §§ 8, 9 TVÜ-VKA) sowie auch keine Vergütungsgruppenzulagen mehr.

2.2 Entwicklung von Standards

Aufgrund positiver Erfahrungen verschiedener Kommunen empfiehlt die GPA zur Vereinheitlichung die **Entwicklung von Standards** für die einzelnen Betreuungsformen kommunaler und nichtkommunaler Einrichtungen. Diese Standards können sich insbesondere auf Mindestgruppengrößen, auf die Zahl der Schließtage, aber auch auf eine Pauschalierung in den Bereichen Personalausstattung und Sachkosten beziehen.

2.3 Vertragliche Regelungen mit Dritten

Um sicherstellen zu können, dass die Steuerung im Kinderbetreuungsbereich auf alle Einrichtungen im Gemeindegebiet gleichermaßen wirkt, sollten die vertraglichen Regelungen mit den freien Trägern überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die unter Ziffer 2.1 genannten Daten zur Verfügung gestellt und der Kommune ausreichend Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden. Im Übrigen sollte auch bei nichtkommunalen Einrichtungen auf die Übernahme der Standards hingewirkt werden.

SG 31/4