



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2017**

### **Nr. 2 Kindertagesstätten - erhebliche Einsparpotenziale bei den Personal- und Sachkosten**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [Poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:Poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## Nr. 2 Kindertagesstätten - erhebliche Einsparpotenziale bei den Personal- und Sachkosten

### 1 Allgemeines

Zu den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe gehört es, Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsangebote in Kindertagesstätten bereitzustellen. Zur Umsetzung werden in Rheinland-Pfalz

- Krippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,
- Kindergärten (Regelgruppen) für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt,
- Horte als Tageseinrichtungen für Schulkinder<sup>76</sup>,
- verschiedene altersgemischte Gruppen sowie
- Spiel- und Lernstuben für Kinder aller Altersstufen in sozialen Brennpunkten vorgehalten<sup>77</sup>.

Die Jugendämter der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie der Landkreise sollen Art, Zahl und Größe der Einrichtungen in Bedarfsplänen festlegen. Die Einrichtungen werden von freien Trägern (zum Beispiel Religionsgemeinschaften, Wohlfahrtsverbände, Elterninitiativen) sowie von Gemeinden und Gemeindeverbänden betrieben. Die Finanzierung obliegt den Einrichtungsträgern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, dem Land, den Trägern der Jugendämter sowie den Eltern der betreuten Kinder. Die Betreuung in Kindertagesstätten ist in Rheinland-Pfalz ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr des Kindes für Eltern beitragsfrei.

Am 1. März 2016 waren insgesamt 151.846 Kinder<sup>78</sup> in 2.498 Kindertagesstätten angemeldet. 47 % der Einrichtungen befanden sich in öffentlicher Trägerschaft.

Die Ausgaben<sup>79</sup> der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe<sup>80</sup> für die Kindertagesbetreuung in den Einrichtungen beliefen sich 2015 auf mindestens<sup>81</sup> 1,3 Mrd. €<sup>82</sup>. Sie haben sich seit 2006 (0,6 Mrd. €) mehr als verdoppelt. Im Vergleichszeitraum stieg die Zahl der insgesamt betreuten Kinder um 3,4 % an. Der Anteil der betreuten Kinder unter drei Jahren (U3-Kinder) nahm von 6,2 % auf 19,1 % zu.

---

<sup>76</sup> Zur Betreuung vor und nach der Unterrichtszeit und während der Ferien.

<sup>77</sup> Ohne integrative und heilpädagogische Einrichtungen mit teilstationärer Betreuung behinderter Kinder.

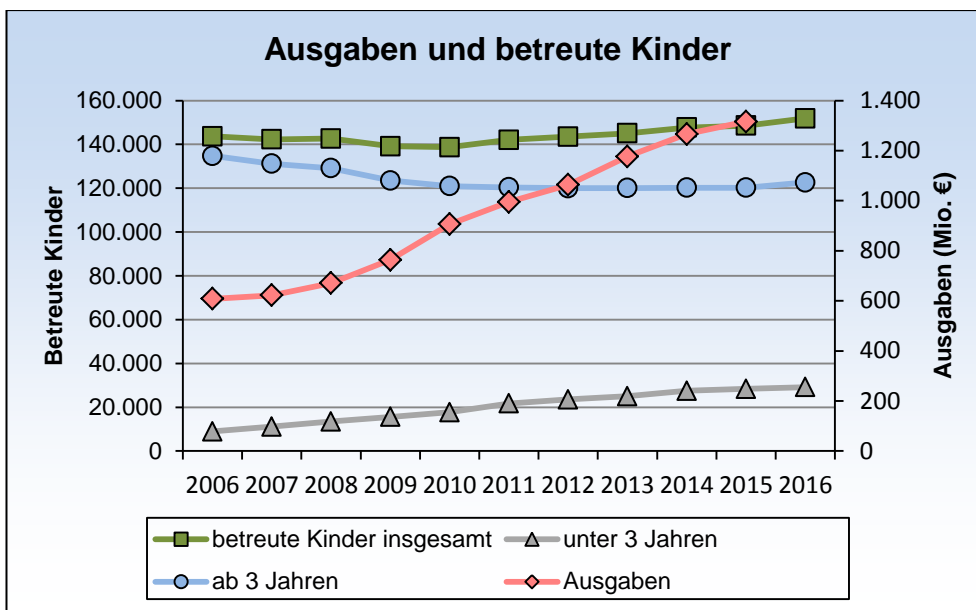
<sup>78</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht K V - j/16, Kinder- und Jugendhilfe – Teil III.1/Teil III.3, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1. März 2016.

<sup>79</sup> Personal-, Sach- und Investitionsausgaben, laufende Zuwendungen und Investitionszuwendungen; Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte K V - j/06 bis j/15, Jugendhilfe, Teil I - Erzieherische Hilfen, Teil IV - Ausgaben und Einnahmen. Angaben für 2016 lagen noch nicht vor.

<sup>80</sup> Ausgaben der Landkreise und Städte mit Jugendamt, der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie des Landes.

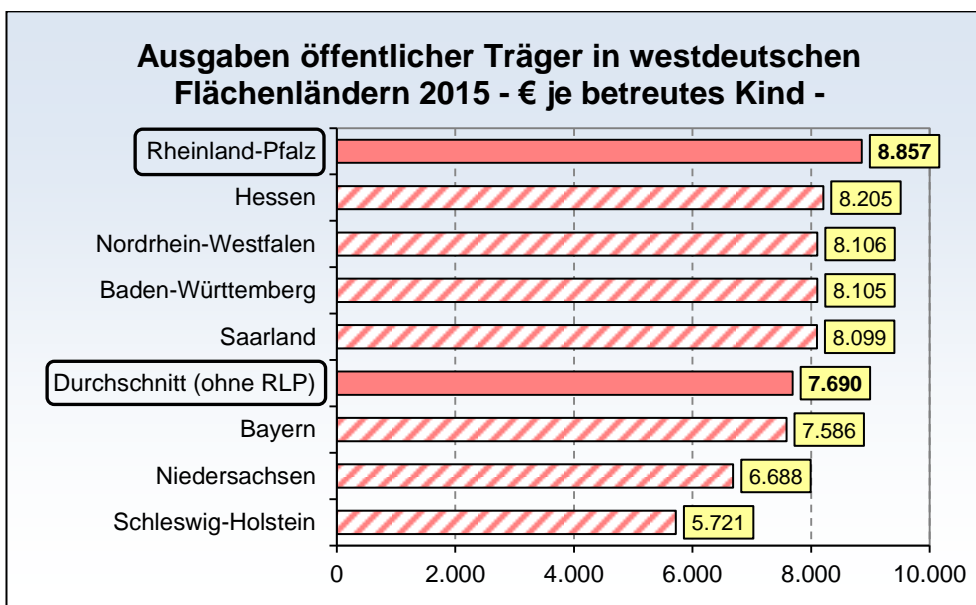
<sup>81</sup> Allein bei den kreisfreien Städten (von Auswertungen des Landkreisbereichs wurde wegen des hohen Aufwands abgesehen) dürften vor allem wegen unvollständiger Statistikmeldungen überschlägig 50 Mio. € fehlen. Insbesondere gaben einzelne Städte bei den Zuwendungen an freie Träger nur ihren kommunalen Anteil an. Dementgegen waren die von den kommunalen Jugendämtern an die freien Träger auszahlenden Landeszuwendungen ebenfalls anzugeben.

<sup>82</sup> Von den Gesamtausgaben entfielen 675,0 Mio. € auf Einrichtungen öffentlicher und 641,2 Mio. € auf Einrichtungen freier Träger.



Die Grafik zeigt die Steigerung der Ausgaben für Kindertagesstätten von 2006 bis 2015 sowie die Entwicklung der Zahl der in den Einrichtungen betreuten Kinder bis März 2016.

Im Vergleich der westdeutschen Flächenländer hatte Rheinland-Pfalz 2015 die höchsten Ausgaben je betreutes Kind<sup>83</sup>:



Das Diagramm veranschaulicht die in Rheinland-Pfalz deutlich überdurchschnittlichen Ausgaben je betreutes Kind im Ländervergleich.

Die überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Beträge entsprachen Mehrausgaben von 173,4 Mio. €<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Ausgaben und Einnahmen 2015 (Tabelle LT 2.1) sowie - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015 (Tabelle LT 2).

<sup>84</sup> Aufgrund der weitgehenden Beitragsfreiheit in Rheinland-Pfalz und der damit verbundenen geringeren Einnahmen fällt die Differenz bei einer Netto-Betrachtung noch höher aus.

Der Rechnungshof hat die Ausgabenentwicklung und das vergleichsweise hohe Ausgabenniveau zum Anlass für eine Prüfung von Kindertagesstätten genommen. Prüfungsergebnisse zur Förderung von Bau und Betrieb von Kindertagesstätten durch das Land enthält der Jahresbericht 2017<sup>85</sup>. Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind die kommunalen Aufwendungen für den Betrieb eigener und für die Förderung von Kindertagesstätten freier Träger. Er fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus Prüfungen in zwei kreisfreien Städten, sechs Verbandsgemeinden und drei verbandsfreien Städten zusammen<sup>86</sup>. Einbezogen waren 113 Kindertagesstätten.

## **2 Ausgaben**

### **2.1 Dynamische Entwicklung zu Lasten der Kommunen**

Ursächlich für den starken Ausgabenanstieg im Zehnjahresvergleich waren insbesondere

- Tarifsteigerungen,
- Personalmehrungen infolge eines höheren Anteils von Plätzen für Kinder unter drei Jahren (U3-Plätze)<sup>87</sup>,
- mehr Ganztagsplätze und
- sonstige Verbesserungen in der Fachkraft-Kind-Relation<sup>88</sup>.

So wurden bei unveränderten Regelpersonalschlüsseln 2015 in den Einrichtungen insgesamt 28.831 Kräfte mit pädagogischen Aufgaben beschäftigt gegenüber 19.444 Kräften im Jahr 2006<sup>89</sup>.

Die Kostensteigerung geht vor allem zu Lasten der Kommunen, da die Zuwendungen des Landes zu den Personalkosten der Kindertagesstätten dem kommunalen Finanzausgleich entnommen werden<sup>90</sup>.

### **2.2 Ursachen des hohen Ausgabenniveaus**

Die überdurchschnittlichen Ausgaben waren auf

- die Förderungs- und Finanzierungsregelungen,
- die großzügige Ausstattung der Einrichtungen mit zusätzlichem Erziehungspersonal,
- die systembedingte Personalbemessung nach Gruppen sowie
- nicht dem Bedarf angepasste Betreuungsangebote

zurückzuführen.

Die ausgabenrelevanten Parameter, wie insbesondere die Gruppenstruktur, der Anteil der Ganztagsplätze und die Beschäftigung von zusätzlichem Erziehungspersonal, wurden von den Trägern der Einrichtungen, den Jugendämtern und dem

---

<sup>85</sup> Jahresbericht 2017 Nrn. 23 und 24 (Landtagsdrucksache 17/2200).

<sup>86</sup> Die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städte gehörten fünf Landkreisen an.

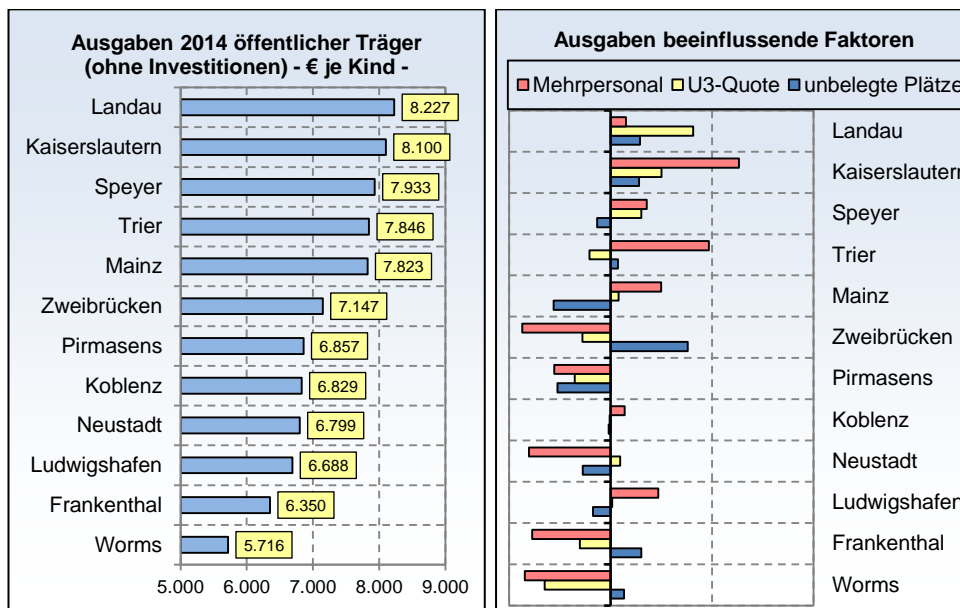
<sup>87</sup> In Rheinland-Pfalz wurde ab 2010 ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr eingeführt. Seit 1. August 2013 besteht ein bundesweiter Anspruch auf einen Betreuungsplatz auch für einjährige Kinder.

<sup>88</sup> Dies betraf insbesondere Stellenmehrungen für zusätzliches Erziehungspersonal im Sinne von § 2 Abs. 5 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>89</sup> Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015 und am 01.03.2006.

<sup>90</sup> § 18 Abs. 1 Nr. 9 LFAG.

Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) wesentlich beeinflusst<sup>91</sup>. Dabei waren zwischen den Jugendämtern<sup>92</sup> erhebliche Unterschiede festzustellen<sup>93</sup>:



Die Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen der Höhe der Ausgaben je betreutes Kind und ausgewählten Faktoren. Im rechten Teil der Grafik (Ausgaben beeinflussende Faktoren) gibt die senkrechte Linie, von der beidseitig Balken abgehen, den Durchschnitt der kreisfreien Städte wieder. Balken nach rechts zeigen überdurchschnittliche Werte an, wobei die Länge des Balkens den Grad der Abweichung zum Durchschnitt angibt. Balken nach links veranschaulichen unterdurchschnittliche Werte.

Auch die Personalausstattung der Kindertagesstätten in den einzelnen Jugendamtsbezirken wich erheblich voneinander ab<sup>94</sup>. So entfielen auf eine Vollzeitstelle zwischen 7,1 und 10,0 genehmigte Plätze (Durchschnitt: 8,3)<sup>95</sup> sowie zwischen 6,1 und 9,3 belegte Plätze (Durchschnitt: 7,3)<sup>96</sup>. Diese Unterschiede waren nur teilweise sachlich gerechtfertigt. So war etwa in Worms und Frankenthal (Pfalz) die Nachfrage nach U3-Plätzen geringer.

<sup>91</sup> Die Jugendämter erstellen die Bedarfsplanung über Art, Zahl und Größe der Kindertagesstätten und bewilligen die Personalausstattung der Einrichtungen. Das LSJV erteilt die Betriebserlaubnis für die Kindertagesstätten.

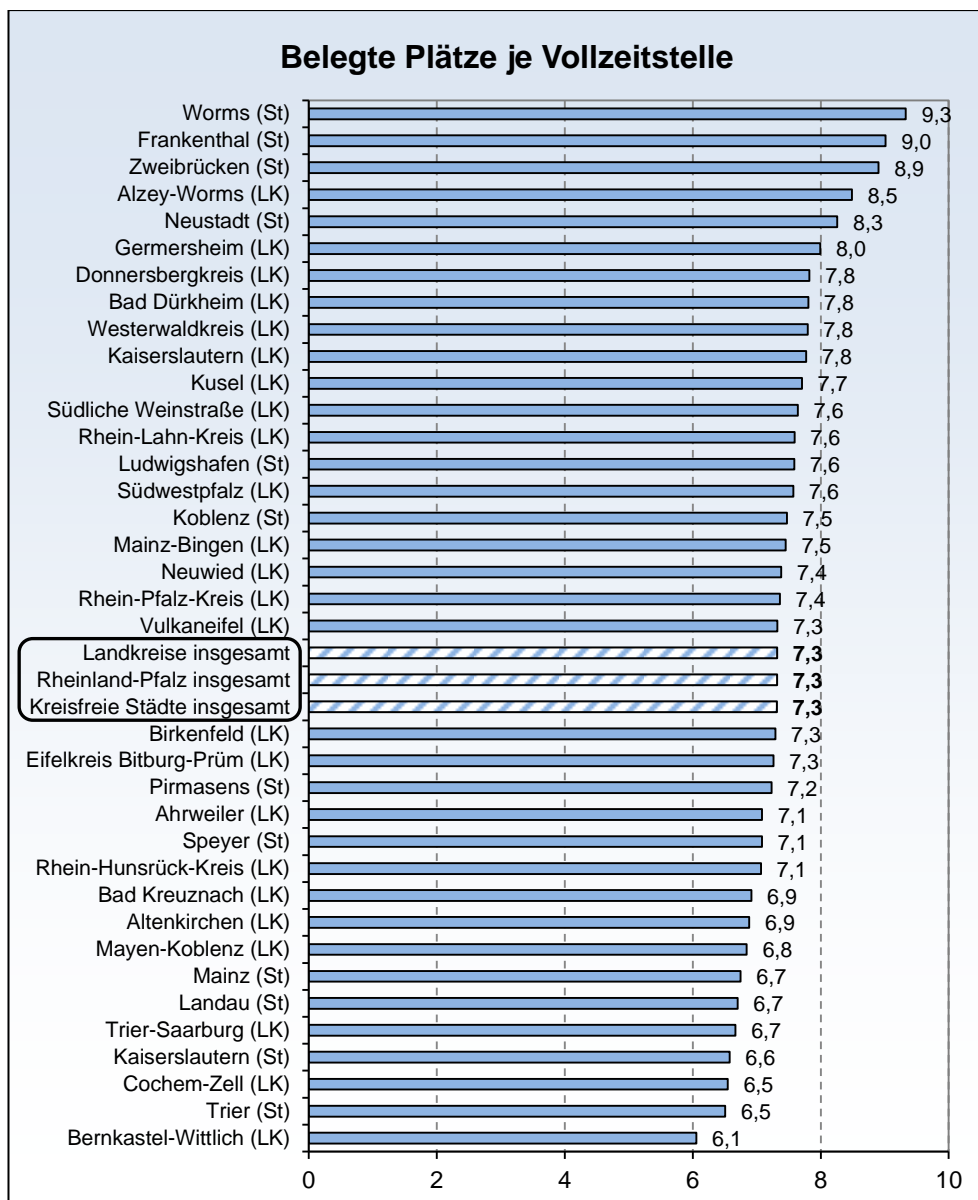
<sup>92</sup> Die Darstellung beschränkt sich auf die Jugendämter der kreisfreien Städte, da die Angaben für den kreisangehörigen Bereich nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln gewesen wären.

<sup>93</sup> Grundlage für die Vergleiche waren Auswertungen von Daten der Rechnungsstatistik 2014 (Produktgruppe 365 - Tageseinrichtungen für Kinder), der Betriebserlaubnisdatenbank (Stand: 1. August 2014) und der Statistik zu den Kindern in Tageseinrichtungen (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht K V - j/15, Kinder- und Jugendhilfe – Teil III.1/Teil III.3).

<sup>94</sup> Diese Betrachtung differenziert nicht nach Alter und Betreuungsumfang der Kinder.

<sup>95</sup> Daten gemäß Betriebserlaubnisdatenbank zum Stand 1. August 2015 ohne nicht geförderte Kindertagesstätten sowie solche mit heilpädagogischen und integrativen Gruppen.

<sup>96</sup> Zum Stichtag 1. März 2016.



Das Diagramm veranschaulicht, wie viele Kinder in Kindertagesstätten im Vergleich der Jugendämter am 1. März 2016 von einer Vollzeitkraft betreut wurden.

## 2.2.1 Förderungs- und Finanzierungsregelungen

Die Förderbestimmungen sehen im U3-Bereich für Krippengruppen<sup>97</sup> und sog. fiktive Krippengruppen<sup>98</sup> eine Reduzierung und beim Zusatzpersonal für geöffnete Gruppen<sup>99</sup> einen Wegfall des Trägeranteils<sup>100</sup> vor. Die Träger der Kindertagesstätten haben ein wirtschaftliches Interesse an einer möglichst hohen Förderung ihrer Personalkosten. Die genannten Regelungen bieten ihnen Anreize, anstelle bedarfsgerechter und wirtschaftlicher Angebotsstrukturen solche zu wählen, die den

<sup>97</sup> § 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 Kindertagesstättengesetz.

<sup>98</sup> § 12 Abs. 3 Satz 2 Kindertagesstättengesetz. Für jeweils acht Krippenplätze in altersgemischten Gruppen einer Kindertagesstätte wird eine Gruppe wie eine Krippengruppe abgerechnet.

<sup>99</sup> § 12 Abs. 3 Satz 4 Kindertagesstättengesetz.

<sup>100</sup> Bei Kindertagesstätten von Städten mit eigenem Jugendamt trägt die Stadt den Anteil des örtlichen Trägers der Jugendhilfe.

Trägeranteil minimieren<sup>101</sup>. Wandelt etwa ein Träger unter bedarfsüberschreitender Schaffung von U3-Plätzen Regelgruppen in kleine Altersmischungen<sup>102</sup> um und lastet sodann überzählige U3-Plätze mit Ü3-Kindern aus, kann die damit verbundene Reduzierung seines Trägeranteils wegen Privilegierung fiktiver Krippengruppen seine aus der zugleich eintretenden Erhöhung der Gesamtpersonalkosten resultierende Zusatzbelastung überkompensieren. Die nicht am Bedarf orientierte Gestaltungsmöglichkeit erweist sich dann (nur) für den Träger als wirtschaftlich, geht aber zulasten der Fördermittelgeber.

Von derartigen Gestaltungsmöglichkeiten wurde öfter Gebrauch gemacht.

### 2.2.2 Großzügige Ausstattung mit zusätzlichem Erziehungspersonal

Die Stellenausstattung für zusätzliches Erziehungspersonal ist in Rheinland-Pfalz von 1.860 Stellen (August 2012) auf 2.425 Stellen (August 2015) gestiegen<sup>103</sup>. Die Personalkosten betragen mehr als 100 Mio. €. Solches Personal können die Jugendämter bewilligen, wenn die Einrichtungen vor Anforderungen gestellt werden, die mit der verpflichtend vorzuhaltenden Personalausstattung nicht bewältigt werden können.

Die Prüfung zeigte, dass die Jugendämter die Voraussetzungen für eine Bewilligung häufig nicht sorgfältig geprüft und im Ergebnis mehr Personal als erforderlich gewährt hatten.

Beispiele für eine überhöhte Bewilligung von Mehrpersonal sind in Tz. 6 dieses Beitrags dargestellt.

### 2.2.3 Personalbemessung nach Gruppen

Die personelle Ausstattung der Kindertagesstätten richtet sich nach den genehmigten Plätzen und Gruppen<sup>104</sup>. Dies verursacht zwangsläufig Personalausgaben für nicht belegte Plätze. Die der Bedarfsplanung zugrunde zu legende Gruppengröße beträgt bei einer Regelgruppe mit Kindern ab drei Jahren 25 Kinder<sup>105</sup>. Erwartet beispielsweise ein Kindergarten den Besuch von 32 Kindern über drei Jahren, wird sein Betrieb nur bei Einrichtung von zwei Gruppen mit jeweils 1,75 Fachkräften genehmigt. Es entstehen daher Personalausgaben, die eigentlich für die Betreuung von 50 Kindern erforderlich wären, obwohl nur 32 Kinder betreut werden.

Die finanziellen Auswirkungen sind beträchtlich. So standen am 1. März 2016 überschlägig 172.500 Plätze zur Verfügung<sup>106</sup>. Zu diesem Zeitpunkt waren 151.846 Kinder angemeldet<sup>78</sup>. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass die Belegung bis zum Ende des Kindergartenjahres üblicherweise steigt, verblieben etwa 12.000 Plätze, die nie belegt waren. Rechnerisch entfielen hierauf Personalausgaben von rund 90 Mio. € jährlich.

---

<sup>101</sup> Auf die Komplexität und Intransparenz des Fördersystems hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2017 hingewiesen (Nr. 24, Tz. 2.1).

<sup>102</sup> Darunter werden altersgemischte Gruppen mit bis zu 15 Plätzen, davon höchstens sieben Krippenplätze, verstanden.

<sup>103</sup> Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV. Auswertungen ohne nicht geförderte Einrichtungen und ohne Kindertagesstätten mit heilpädagogischen und integrativen Gruppen sowie Spiel- und Lernstuben.

<sup>104</sup> §§ 2 bis 5 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>105</sup> § 2 Abs. 2 Satz 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>106</sup> Vom Bildungsministerium veröffentlichte Zahlen weisen eine Steigerung von 165.350 Plätzen am 1. August 2015 auf 166.662 Plätze am 1. Februar 2016 aus. In den Zahlen nicht enthalten sind Plätze in Spiel- und Lernstuben, in provisorischen Gruppen, Ausbauplätze sowie Plätze in heilpädagogischen und integrativen Gruppen. Diese wurden auf Basis der Betriebserlaubnisdatenbank (Stand: 1. August 2015) hinzugerechnet.

Außer in Rheinland-Pfalz wird der Personalbedarf und die Förderung der Kindertagesstätten nur noch in drei weiteren Flächenländern<sup>107</sup> nach vorgehaltenen Plätzen und Gruppen bemessen. Die Wirtschaftlichkeitsnachteile dieser Methode sowie damit einhergehende, sachlich nicht begründbare Unterschiede in der Fachkraft-Kind-Relation lassen sich bei Umstellung auf eine Personalbedarfsermittlung anhand des notwendigen Betreuungsumfangs weitgehend vermeiden. Dieser hängt im Wesentlichen ab von der Anzahl der zu betreuenden Kinder, deren Alter und der Betreuungsdauer in den Einrichtungen<sup>108</sup>. Entsprechende Regelungen finden sich in den ostdeutschen Flächenländern und beispielsweise auch in Hessen. Dort wird seit 2014 der personelle Mindestbedarf der Einrichtungen nicht mehr nach Gruppen, sondern anhand der vertraglich oder satzungsgemäß aufgenommenen Kinder ermittelt<sup>109</sup>.

Gegen die Aufrechterhaltung einer gruppenbezogenen Personalbemessung spricht zudem, dass die genehmigte Gruppenstruktur nach dem Ergebnis der Prüfung in den Kindertagesstätten häufig ohnehin nicht praktiziert wird. So betreuten beispielsweise Einrichtungen, denen U3-Plätze nur in altersgemischten oder geöffneten Gruppen genehmigt waren, Kleinkinder nicht selten in eigenen Gruppen. Daher stehen den Wirtschaftlichkeitsnachteilen der Bemessungsmethode keine erkennbaren Steuerungsvorteile im Hinblick auf eine gleichmäßige Betreuung gegenüber.

Eine Umstellung auf kinderbezogene Personalschlüssel macht zudem Regelungen über zusätzliches Personal für geöffnete Gruppen, Ganztagsplätze und verlängerte Öffnungszeiten sowie schwachen Nachmittagsbesuch entbehrlich. Auch Zeiten für Leitungsfreistellung ließen sich ohne Weiteres auf dieser Basis festlegen.

Es wird daher empfohlen, die rheinland-pfälzischen Personalbedarfskriterien nicht mehr gruppen-, sondern kinderbezogen festzulegen.

#### **2.2.4 Nicht bedarfsgerechte Betreuungsangebote**

Die tatsächliche Auslastung (Belegung) der Kindertagesstätten ist für die Personalausstattung nicht maßgeblich<sup>110</sup>. Folglich entstehen insbesondere dann höhere Ausgaben, wenn Personal für Plätze vorgehalten wird, die nicht altersentsprechend oder nicht dem angebotenen Betreuungsumfang entsprechend belegt sind:

- Zum 1. März 2016 waren von 41.848 U3-Plätzen lediglich 29.217 Plätze mit U3-Kindern belegt<sup>111</sup>. Die Mehrausgaben aufgrund der höheren Personalschlüssel für die nicht altersentsprechend belegten U3-Plätze betragen rechnerisch 60 Mio. € jährlich.
- Mindestens 11.000 Ganztagsplätze waren nicht mit ganztags angemeldeten Kindern belegt. Das dennoch vorgehaltene Personal verursachte Mehrausgaben von 10 Mio. € jährlich.
- Platzzahl und Personalausstattung beruhen üblicherweise auf der Belegungsprognose zum Ende des Kindergartenjahres und damit auf Maximalzahlen. Deshalb beschäftigen auch Kindertagesstätten, die im Prognosezeitpunkt voll

---

<sup>107</sup> Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein.

<sup>108</sup> Bei einer Bemessung der Personalausstattung nach der Belegung kann zudem den Einrichtungen und ihren Trägern mehr Freiheit bei der Bildung der Betreuungsstrukturen eingeräumt werden. Das schließt die Festlegung von qualitativen Mindeststandards, insbesondere maximalen Gruppengrößen in Abhängigkeit von der Alterszusammensetzung, nicht aus.

<sup>109</sup> Vgl. § 25c Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch.

<sup>110</sup> Die Auswirkungen auf die Landesförderung hat der Rechnungshof im Jahresbericht 2017 (Nr. 24, Tz. 2.2) dargestellt.

<sup>111</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 5.2.



belegt sind, ganzjährig Personal, das wegen der Belegungsschwankungen während des Kindergartenjahres nicht durchgehend ausgelastet ist.

Bei einer Personalbemessung, die - wie in Hessen<sup>112</sup> - auf die Belegung zum 1. März eines Jahres ausgerichtet ist, wäre Personal für über 8.000 Plätze entbehrlich. Das entspräche jährlichen Ausgabeneinsparungen von 60 Mio. €. Eine solche Regelung ist auch sachgerecht. Der höhere Betreuungsaufwand in den letzten Monaten eines Kindergartenjahres wird durch den Minderaufwand in der Zeit davor mehr als ausgeglichen<sup>113</sup>. Im Hinblick auf § 6 Abs. 2 TVöD, wonach zur Berechnung des Durchschnitts der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ein Zeitraum von bis zu einem Jahr zugrunde zu legen ist, lässt sich ein erhöhter Betreuungsbedarf nach dem 1. März durchaus ohne zusätzliche Personalkosten bewältigen. Aufgrund der Tarifnorm sind die Arbeitgeber berechtigt, die (dienstplanmäßige) Arbeitszeit des Erziehungspersonals so zu gestalten, dass sich Über- und Unterschreitungen der vereinbarten Wochenarbeitszeit im Jahresdurchschnitt ausgleichen.

Nähere Erläuterungen zu nicht bedarfsgerechter Angebotsgestaltung sind in Tz. 4 und 5 dieses Beitrags dargestellt.

### 2.2.5 Fazit

Allein die in den Tz. 2.2.3 und 2.2.4 aufgeführten Ursachen führen zu jährlichen Ausgaben von 220 Mio. €. Diese könnten durch andere Bedarfskriterien und eine Anpassung der Personalausstattung an die Belegung spürbar verringert werden.

Welche Kosten aus unterschiedlichen Gruppenstrukturen und Personalgenehmigungen im Einzelfall resultieren können, macht folgender Vergleich zweier Kindertagesstätten verschiedener Träger mit ähnlichen Kinderzahlen deutlich:

<b>Auswirkungen von Gruppenstruktur und Bewilligungspraxis auf die Personalkosten</b>		
	Kindertagesstätte A	Kindertagesstätte B
Kinderzahlen 2014 (maximale Belegung)		
Insgesamt	48	49
davon		
U3-Kinder	11	7
davon U2-Kinder	3	4
Platzzahlen		
Insgesamt	65	60
davon		
U3-Plätze	11	28
Ganztagsplätze	25	25
Eingerichtete Gruppen	1 kleine Altersmischung 1 Regelgruppe 1 geöffnete Gruppe (für bis zu vier Zweijährige)	4 kleine Altersmischungen zu je 15 Plätzen
Pädagogisches Personal (Stellen)	6,25	12,75 (besetzt 12,5)
Personalkosten 2014 (€)	332.000	765.000
Personalkosten je belegtem Platz (€)	6.917	15.612

<sup>112</sup> Vgl. § 32 Abs. 7 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch.

<sup>113</sup> Sowohl die Zeitspanne vom „Beginn“ des Kindergartenjahres bis zum 1. März als auch die Zunahme der Zahl der angemeldeten Kinder in diesem Zeitraum sind länger bzw. höher als in der Zeit vom 1. März bis zum Ende des Kindergartenjahres. Davon abgesehen reduziert sich der tatsächliche Betreuungsaufwand in den Sommerferien mit Schließzeiten und geringerem Besuch.

In der Kindertagesstätte A waren selbst bei der höchsten Belegung noch 17 Plätze frei. Die in Rheinland-Pfalz zulässigen Gruppenstrukturen führten aufgrund der U2-Kinder zu systemimmanenten Überkapazitäten<sup>114</sup>. Die gewählte Gruppenstruktur war vergleichsweise wirtschaftlich. Dagegen verursachte die auf Trägerentscheidung beruhende Bildung von vier kleinen Altersmischungen in der Kindertagesstätte B erhebliche Mehrausgaben. Es wäre dieselbe Gruppenstruktur wie in der Kindertagesstätte A möglich gewesen. Aufgrund der Betreuung in vier altersgemischten Gruppen wurde eine deutlich über dem Bedarf liegende Zahl an U3-Plätzen vorgehalten und zudem die Einrichtung mit nicht erforderlichem Erziehungspersonal ausgestattet.

Das bewirkte in der Kindertagesstätte B besonders hohe Personalkosten je betreutes Kind. Dass durch die Wahl ungünstiger Gruppenstrukturen und die sehr großzügige Bewilligung von zusätzlichem Erziehungspersonal in einer Kindertagesstätte jährlich mehrere 100.000 € vermeidbare Personalkosten anfielen, kam auch andernorts vor.

### **3 Ländermonitor der Bertelsmann Stiftung - kein Beweis für ungedeckten Personalbedarf in Rheinland-Pfalz**

Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt Personalschlüssel<sup>115</sup> für Krippengruppen (U3) von 1 : 3,0 und für Kindergartengruppen (Ü3) von 1 : 7,5. Dem stellt sie jährlich die entsprechenden Schlüssel der einzelnen Länder gegenüber. Für Rheinland-Pfalz berechnete sie zum 1. März 2015 im Median Werte von 1 : 3,6 für Krippengruppen und 1 : 8,8 für Kindergartengruppen<sup>116</sup>. Der Schlüssel wird gebildet nach dem Verhältnis der Vollzeitbeschäftigungsäquivalente zu den Ganztagsinanspruchnahmeäquivalenten. Letztere sind errechnet aus den „vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten“ von Kindern in Tageseinrichtungen in Stunden pro Woche.

Soweit die für Rheinland-Pfalz errechneten Personalschlüssel der Kindergartengruppen erheblich über den Empfehlungen der Bertelsmann-Stiftung liegen, ist zu berücksichtigen, dass

- ganztags angemeldete Kinder vielfach die Einrichtungen nach ihrem tatsächlichen Besuchsverhalten nur in Teilzeit besuchen (vgl. Tz. 5.3) und zudem
- Teilzeitbetreuungsplätze meist<sup>117</sup> für einen Besuch vor- und nachmittags vorgehalten werden, diese Kinder aber nur zu einem geringen Teil nachmittags die Einrichtungen tatsächlich besuchen.

Daher bildeten die ausgewiesenen Schlüsselwerte die Realität in den rheinland-pfälzischen Kindertagesstätten nicht zutreffend ab. Da hier auch Ganztagsplätze weitgehend beitragsfrei sind, Bedarfsprüfungen großteils nicht stattfinden und die Betreuungszeiten im Teilzeitangebot mit regelmäßig sieben Stunden täglich die vergleichbaren Werte anderer Länder übersteigen, dürfte die tatsächliche Be-

---

<sup>114</sup> Diese hätten nur vermieden werden können, wenn die U2-Kinder in einer anderen Kindertagesstätte oder in Kindertagespflege betreut worden wären.

<sup>115</sup> Die fachliche Erforderlichkeit und Vertretbarkeit dieser Personalschlüssel wird vom Rechnungshof nicht bewertet. Die Schlüssel geben an, wie viele Ganztagskinder eine Vollzeitkraft im Mittel betreuen sollte.

<sup>116</sup> Bertelsmann Stiftung, Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2015, Tabelle 43a2.

<sup>117</sup> Das entspricht dem „normalen“ Teilzeit-Angebot. Beim verlängerten Vormittagsangebot und bei Gruppen, die nur morgens geöffnet haben, tritt dieser Effekt nicht ein.

suchsdauer erheblich stärker unter der vertraglich vereinbarten Betreuungszeit liegen als in anderen Ländern<sup>118</sup>.

Aus dem Ländermonitor ergeben sich daher keine belastbaren Erkenntnisse, die Personalmehrungen in den rheinland-pfälzischen Kindertagesstätten rechtfertigen könnten.

#### **4 Bedarfsplanung durch die Jugendämter - Reserveplätze soweit als möglich vermeiden**

Die Jugendämter legten ihrer Bedarfsplanung für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt einen Bedarf zwischen 3,225 und 4,0 Jahrgängen und für U3-Kinder einen solchen zwischen 1,0 und 1,5 Jahrgängen zugrunde.

Zwar ist landesweit eine gewisse Bandbreite von Planungsgrößen aufgrund der Unterschiede in den örtlichen Bedarfen unvermeidlich. Für die Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt weichen die örtlichen Bedarfe allerdings weniger stark voneinander ab als im U3-Bereich. Unter Berücksichtigung der Schulferien, eines Anteils der „Kann-Kinder“<sup>119</sup> und der Besuchsquoten dieser Altersgruppe (im Landesdurchschnitt etwa 97 %) sind Bedarfsannahmen von 3,225 Jahrgängen zu niedrig und von 4,0 Jahrgängen zu hoch. Realistischer erscheinen Planungsquoten von wenigstens 3,5 Jahrgängen bis zu maximal 3,8 Jahrgängen.

Die Planungsgrößen im U3-Bereich basierten teilweise auf den Ergebnissen von Bedarfsumfragen. Soweit die Jugendämter auf einer solchen Grundlage im U3-Bereich mit 1,2 und mehr Jahrgängen planten, blieb die tatsächliche Belegung regelmäßig hinter den Annahmen zurück.

Die Planungsergebnisse waren häufig praxisfern. Sie hatten vielfach nicht genutzte Platzkapazitäten erheblichen Umfangs zur Folge. Dies betraf die Zahl der Plätze insgesamt und in besonderem Maße die U3-Plätze. Hierzu wendeten Jugendämter ein, dass ihre Planung im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz<sup>120</sup> und die Verpflichtung, Vorsorge auch für unvorhergesehene Bedarfe zu treffen<sup>121</sup>, sachgerecht sei. Dem ist Folgendes entgegenzuhalten:

- Üblicherweise verändert sich das Anmeldeverhalten der Eltern nicht dermaßen, dass zur Erfüllung von Rechtsansprüchen innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit eine größere Zahl an Krippenkindern in den Kindertagesstätten zusätzlich mit Betreuungsplätzen versorgt werden muss<sup>122</sup>.
- Die Verpflichtung, Vorsorge zu treffen, bedeutet nicht zwingend, ungenutzte Ressourcen vorhalten zu müssen. Vielmehr kann es ausreichen, wenn Kapazitäten im Fall unvorhergesehener Bedarfssteigerungen kurzfristig geschaffen

---

<sup>118</sup> Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs dürften die tatsächlichen Betreuungszeiten in Rheinland-Pfalz am ehesten den in Baden-Württemberg vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten entsprechen. Eine überschlägige Vergleichsberechnung mit diesen Werten ergäbe für Kindergartengruppen statt eines Schlüssels von 1 : 8,8 einen solchen von 1 : 7,5. Im Krippenbereich würde sich ein Personalschlüssel von 1 : 3,2 statt 1 : 3,6 errechnen. Unter Berücksichtigung der mit Landesmitteln geförderten Sprachförderkräfte verbessert sich der Schlüssel weiter.

<sup>119</sup> Kinder, die zwischen September und Dezember eines Jahres geboren sind, können in dem Jahr eingeschult werden, in dem sie das sechste Lebensjahr vollenden oder ein Jahr später.

<sup>120</sup> § 24 SGB VIII.

<sup>121</sup> § 80 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII.

<sup>122</sup> Zur Entwicklung der Zahl der U3-Plätze und des U3-Besuchs vgl. Tz. 5.2.

werden können<sup>123</sup>. Das muss nicht immer dazu führen, dass zusätzliche Gruppen eingerichtet werden. Bei unerwarteten, kurzfristig zu deckenden Bedarfen können vom LSJV zugelassene flexible Möglichkeiten genutzt werden. Dies betrifft insbesondere Ausbauplätze<sup>124</sup>, provisorische Gruppen (abweichend von normaler Gruppenstruktur), die Aufnahme von bis zu zwei Zweijährigen in Regelgruppen und Ausnahmegenehmigungen für Überbelegungen sowie beispielsweise für Krippenkinder die Betreuung in Kindertagespflege.

- Erwarteten Träger und Jugendämter im folgenden Kindergartenjahr eine Steigerung der Höchstbelegung im Vergleich zum laufenden Kindergartenjahr, erhöhten sie häufig die Platzzahl und damit den Personalbestand von Kindertagesstätten bereits zu Beginn des folgenden Kindergartenjahres. Dies geschah im Wissen, dass die prognostizierte Höchstbelegung erst zum Ende des folgenden Kindergartenjahres eintreten würde. Somit wurde Personal während des gesamten Kindergartenjahres beschäftigt, das erst zum Ende desselben benötigt wurde. Eine derartige Praxis ist unwirtschaftlich. Durch Belegungssteigerungen veranlasste Personalmehrungen sollten in möglichst nahem zeitlichen Abstand hierzu und nicht „auf Vorrat“ erfolgen.

Die Planung sollte so gestaltet werden, dass Personalkosten auslösende Reserveplätze möglichst vermieden werden.

## **5 Platzangebot, Auslastung und Gruppengrößen - noch ungenutzte Optimierungsmöglichkeiten**

### **5.1 Unbelegte Plätze - Indiz für Handlungsbedarf**

In Rheinland-Pfalz waren am 1. März 2016 insgesamt 11,4 % der in Kindertagesstätten eingerichteten Plätze nicht belegt<sup>125</sup>. Während in den kreisfreien Städten durchschnittlich 8,2 % der Plätze nicht belegt waren, lag diese Quote in den Landkreisen<sup>126</sup> bei 12,6 %. Der höhere Wert der Landkreise resultierte aus der räumlichen Situation, die eine gleichmäßige Verteilung von Kindern zwischen benachbarten Kindertagesstätten häufig nicht zuließ.

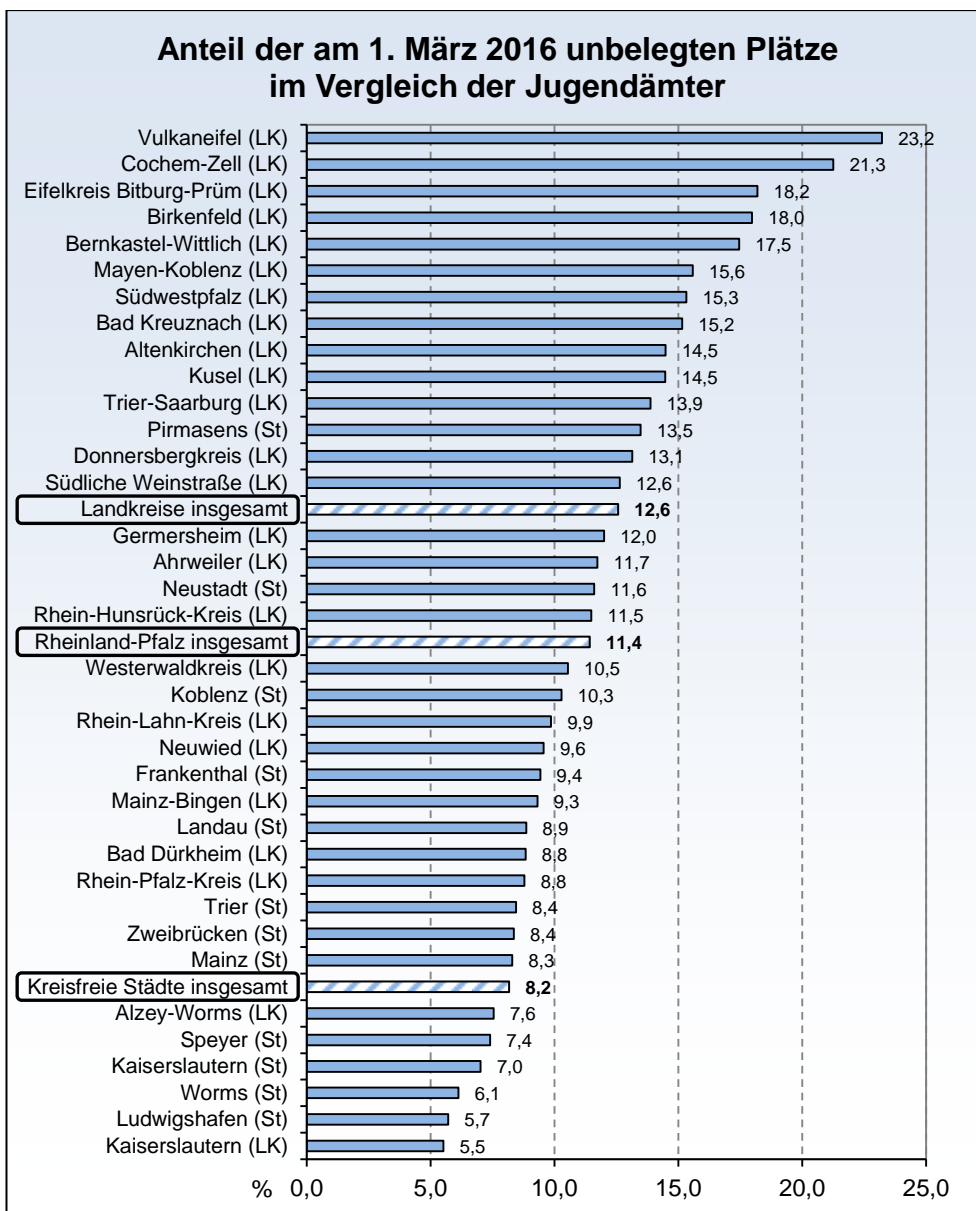
---

<sup>123</sup> Auch diese Problematik gäbe es in einem System der Personalbemessung nach Kindern nicht. Genehmigte Plätze würden dann eine Obergrenze darstellen, die sich insbesondere nach Raumkapazitäten richten könnte, sodass wesentlich mehr Plätze genehmigt werden können. Personalreserven für nicht genutzte Plätze gäbe es nicht, auf steigende Bedarfe könnte mit einer kurzfristigen Anpassung der personellen Besetzung reagiert werden.

<sup>124</sup> Auf Ausbauplätzen dürfen nach entsprechender Genehmigung bis zu fünf Kinder über die genehmigte Platzzahl hinaus aufgenommen werden, wobei je Kind zusätzlich 0,2 Stellen zu schaffen sind.

<sup>125</sup> Die Zahl der betreuten Kinder entsprach dem Stand am 1. März 2016. Dagegen wurde die Zahl der eingerichteten Plätze der Betriebserlaubnisdatenbank zum Stichtag 1. August 2015 entnommen, da für März 2016 keine statistischen Werte in regionaler Gliederung vorlagen. Die damit verbundenen Ungenauigkeiten in der Darstellung sind jedoch hinnehmbar.

<sup>126</sup> Einschließlich der großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt.



Die Grafik stellt die erheblichen Unterschiede bei der Quote nicht belegter Plätze in Kindertagesstätten im Vergleich der Jugendämter dar.

Die Quote unbelegter Plätze zu diesem Stichtag ist nicht mit einem Potenzial zur Reduzierung von Platzzahlen gleichzusetzen. Denn die Belegung nimmt bis zum Ende des Kindergartenjahres zu. Die Quote gibt aber Hinweise, in welchen Städten oder Landkreisen eine verbesserte Belegungssteuerung möglicherweise Verringerungen im Platzangebot zulässt oder ob im Fall steigender Belegungszahlen keine oder zumindest geringere Erweiterungen notwendig sind. Dem sollten insbesondere Jugendämter mit einem überdurchschnittlichen Anteil unbelegter Plätze in den Kindertagesstätten nachgehen.

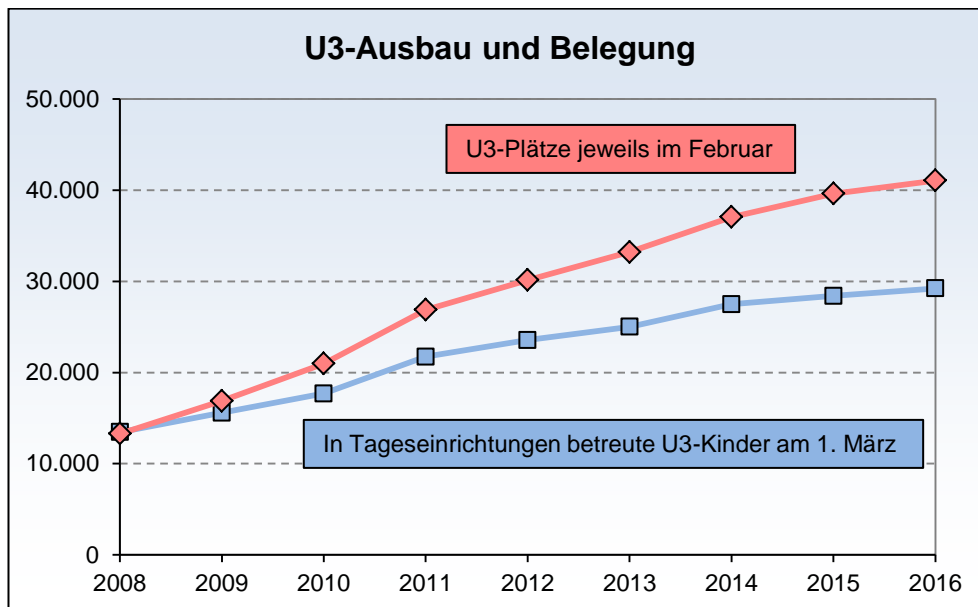
## 5.2 U3-Plätze - Belegung bleibt deutlich hinter Ausbau zurück

Seit 1. August 2010 gibt es in Rheinland-Pfalz für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Erziehung im Kindergarten<sup>127</sup>. Seit 1. August 2013 gilt der bundesweite Rechtsanspruch von einjähri-

<sup>127</sup> § 5 Abs. 1 Satz 1 Kindertagesstättengesetz.

gen Kindern auf Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege<sup>128</sup>.

Daraufhin wurde in den letzten Jahren das Angebot an U3-Plätzen mit entsprechender Förderung erheblich ausgebaut. Die Belegung hielt damit nicht Schritt. So nahmen Zahl und Anteil nicht oder nicht altersentsprechend belegter U3-Plätze erheblich zu, zuletzt auf fast 11.800 und damit etwa 29 % der vorgehaltenen Plätze<sup>129</sup>.



Das Diagramm verdeutlicht die Abweichungen zwischen Platzzahlen und Belegung im U3-Bereich. Die Angaben zu den Plätzen sind Darstellungen des Ministeriums für Bildung (sog. Keyfacts Kindertagesstätten) entnommen<sup>130</sup>.

Die Zahl der U3-Kinder in Kindertagesstätten ist 2016 weiter gestiegen; der prozentuale Anteil an den Kindern dieser Altersstufe betrug 28,0 %. Während in Veröffentlichungen<sup>131</sup> von einem weiteren Ausbaubedarf für U3-Plätze ausgegangen wird und dafür Fördermittel - auch vom Bund<sup>132</sup> - bereitgestellt werden, kann ein solcher Bedarf für Rheinland-Pfalz allenfalls in Ausnahmefällen bestehen. Obwohl freie Plätze in großer Zahl vorhanden sind, ist die Betreuungsquote zuletzt nicht weiter gestiegen. Das spricht dafür, dass Eltern bei Befragungen häufig einen Bedarf angeben, der sich nicht im Anmeldeverhalten niederschlug.

Im Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte waren die U3-Angebote und deren Nutzung unterschiedlich, wie das nachfolgende Schaubild belegt:

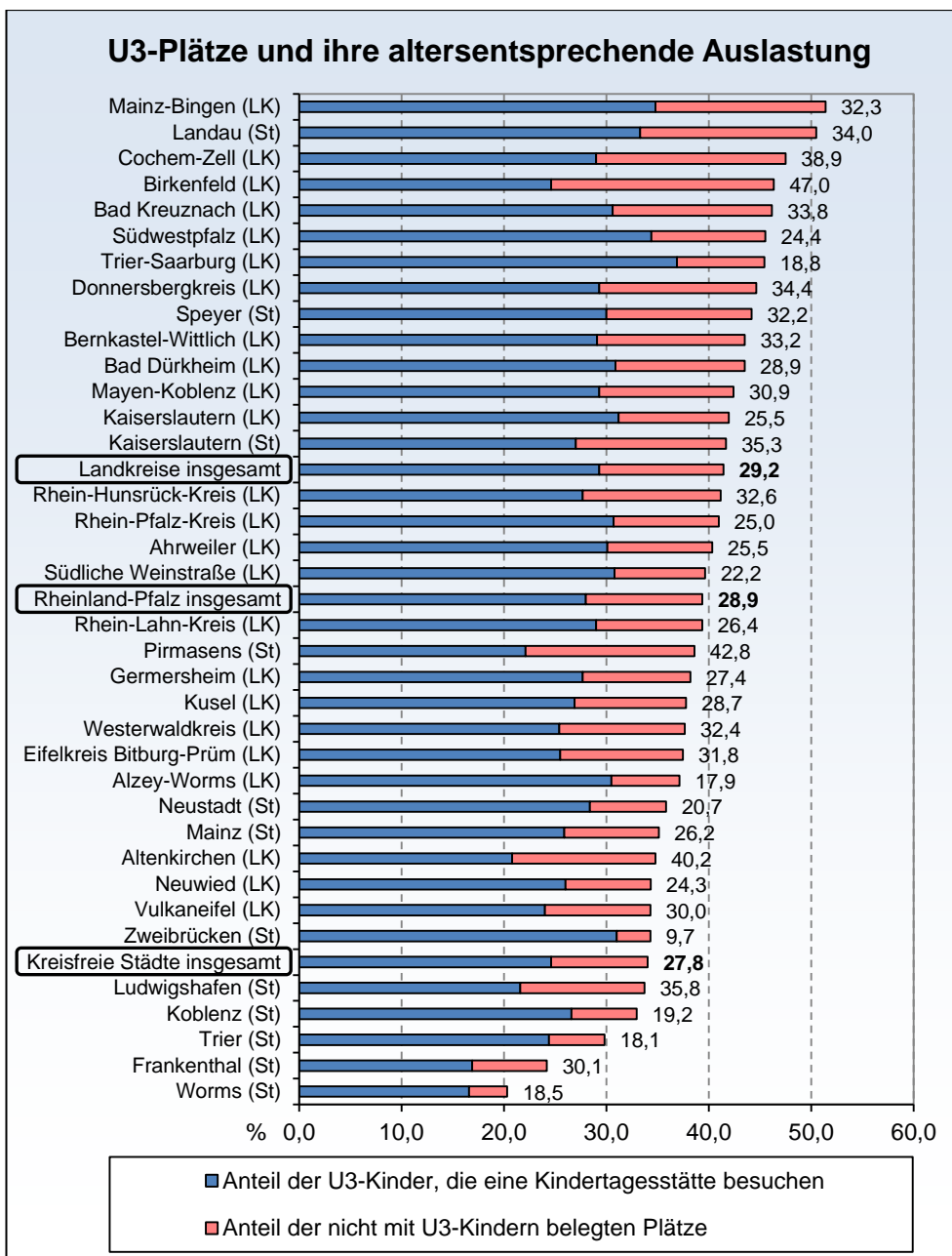
<sup>128</sup> § 24 Abs. 2 SGB VIII.

<sup>129</sup> Zudem sind in der Betrachtung 800 U3-Plätze in heilpädagogischen und integrativen Gruppen, in Spiel- und Lernstuben, in provisorischen Gruppen sowie Ausbauplätze nicht berücksichtigt.

<sup>130</sup> [https://kita.rlp.de/fileadmin/dateiablage/Service/Downloads/Keyfacts\\_Versorgungssituation\\_1.2.2016.pdf](https://kita.rlp.de/fileadmin/dateiablage/Service/Downloads/Keyfacts_Versorgungssituation_1.2.2016.pdf).

<sup>131</sup> Zum Beispiel Bertelsmann Stiftung, Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2015 - Länderprofile. Nach Elternbefragungen haben demnach 43 % der Eltern einen Betreuungsbedarf für ihre unter dreijährigen Kinder angegeben.

<sup>132</sup> Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder.



Die Grafik zeigt, wie hoch der Anteil der Kinder unter drei Jahren ist, die eine Kindertagesstätte besuchen, und wie viele Plätze darüber hinaus vorgehalten werden, die nicht oder nicht mit Kindern dieser Altersgruppe belegt sind. Die Zahlenwerte geben den Prozentanteil nicht oder nicht altersentsprechend belegter Plätze an der jeweiligen Gesamtzahl der vorgehaltenen U3-Plätze an.

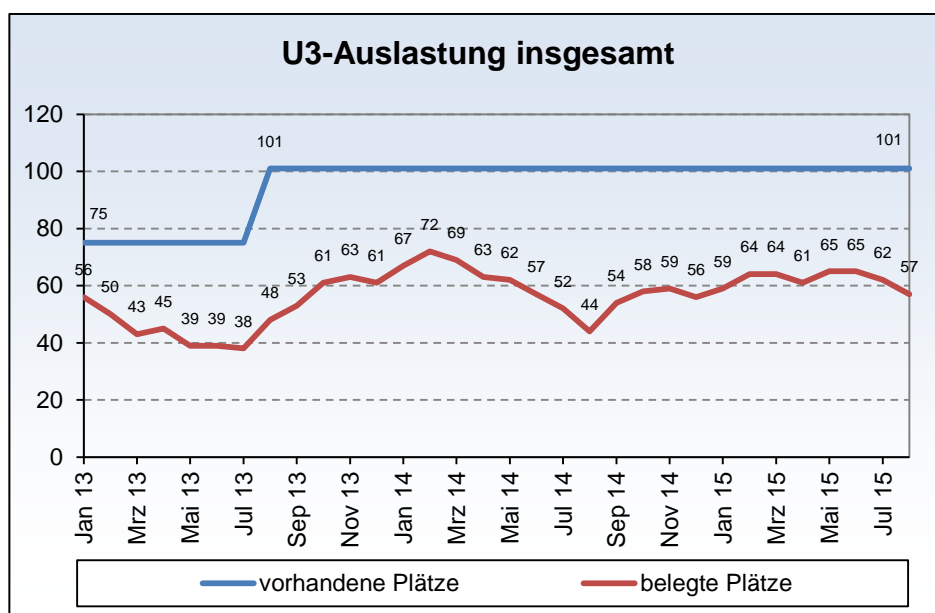
Während im Landkreis Mainz-Bingen für 51,4 % der U3-Kinder Plätze vorgehalten wurden, lag diese Quote in der Stadt Worms bei 20,3 %<sup>133</sup>. Vollständig adäquat belegt waren die Plätze bei keinem Jugendamt. In der Stadt Zweibrücken waren 9,7 % und im Landkreis Birkenfeld 47,0 % der U3-Plätze nicht oder nicht mit Kindern dieser Altersgruppe belegt.

<sup>133</sup> Die Angaben sind folgenden Quellen entnommen:  
 Plätze: Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV, Stand: 1. August 2015.  
 U3-Kinder: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bevölkerung am 31. Dezember 2015.  
 Belegung: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht K V - j/16, Kinder- und Jugendhilfe – Teil III.1/Teil III.3, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1. März 2016.

Die Belegung schwankt im Laufe eines Jahres. Daher lassen sich Überkapazitäten nicht völlig vermeiden. In Anbetracht der Höhe der damit verbundenen Aufwendungen<sup>134</sup> sollten diese möglichst gering gehalten werden. Bei vielen Kindertagesstätten überstiegen die Reserven jeden realistisch zu erwartenden Bedarf bei Weitem.

Bei allen in die Prüfung einbezogenen Kommunen fanden sich Kindertagesstätten, bei denen Personalreduzierungen durch eine Verminderung der Zahl der U3-Plätze möglich gewesen wären. Beispiele:

- In einer Stadt mit fünf Kindertagesstätten waren 2013 die U3-Plätze von 75 auf 101 erhöht worden, davon 49 in sieben Gruppen mit kleinen Altersmischungen und 52 für Zweijährige in zehn geöffneten Gruppen. Maximal waren 72 U3-Kinder angemeldet.



Aus dem Schaubild geht hervor, dass die in den Kindertagesstätten einer Stadt eingerichteten U3-Plätze den Bedarf im Mehrjahreszeitraum überstiegen.

Die Ausweitung der Platzkapazitäten für U3-Kinder war nicht erforderlich. In drei Kindertagesstätten hätten vier geöffnete Gruppen für jeweils sechs Zweijährige in vier Regelgruppen umgewandelt werden können. In einer weiteren Einrichtung wäre es möglich gewesen, eine geöffnete Gruppe von sechs auf vier Zweijährige zu reduzieren. Damit hätte sich eine um 2,25 Stellen geringere Personalausstattung ergeben.

- In einer Einrichtung standen 70 Plätze, davon 38 U3-Plätze, in vier kleinen Altersmischungen und einer Krippengruppe zur Verfügung. Im Maximum besuchten 23 U3-Kinder die Kindertagesstätte. Vier Gruppen hätten hierfür ausgereicht, wie zum Beispiel zwei geöffnete platzreduzierte Gruppen und zwei kleine Altersmischungen (74 Plätze, davon 26 U3-Plätze)<sup>135</sup>. Das ergäbe einen um eine Stelle geringeren Bedarf für Regelpersonal.

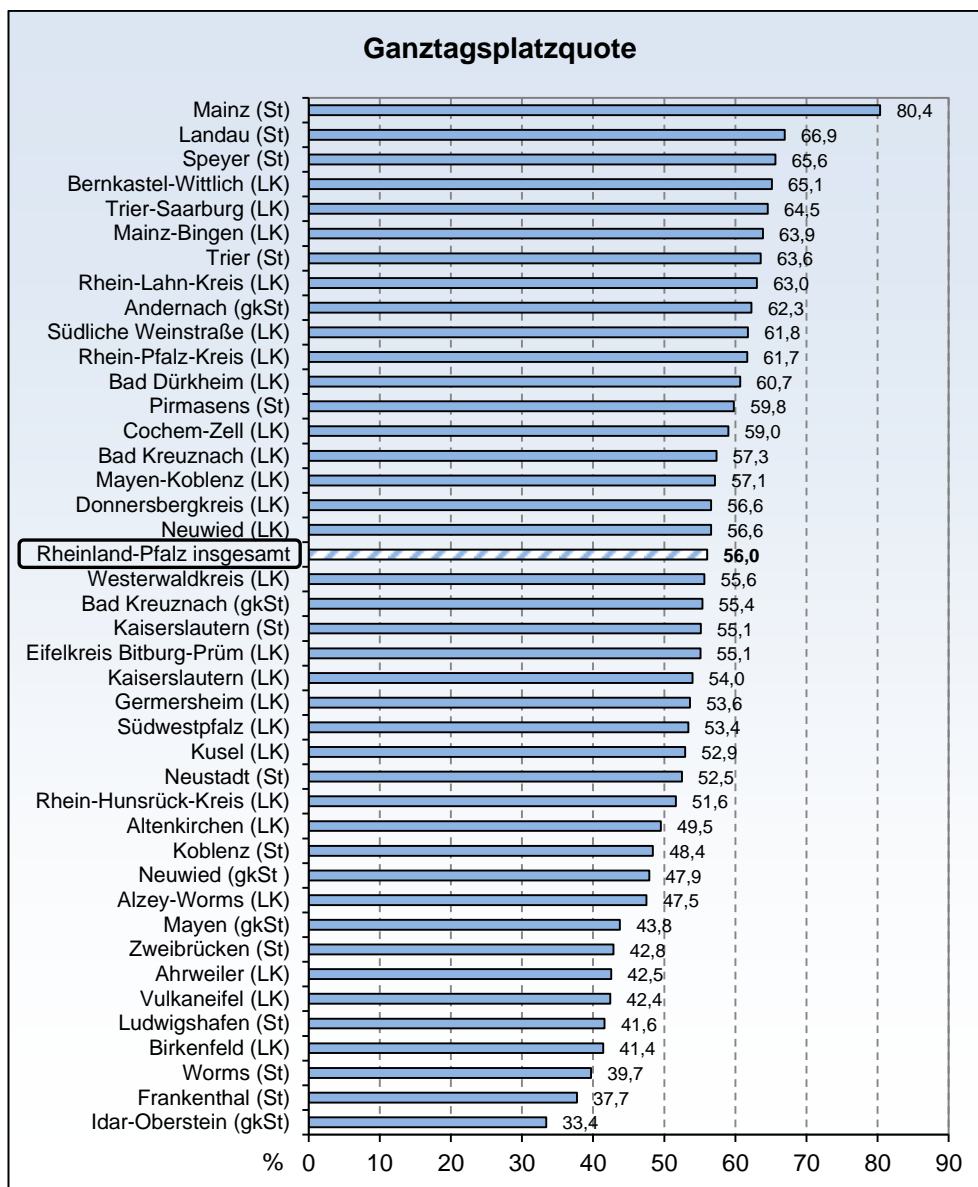
<sup>134</sup> Vgl. Tz. 2.2.4.

<sup>135</sup> Die Platzreduzierung wurde vorgeschlagen, weil das Jugendamt überwiegend Ganztagsplätze ausweist. Alternativ kämen zum Beispiel zwei geöffnete Gruppen für jeweils vier Zweijährige, eine kleine Altersmischung und eine Krippengruppe (75 Plätze, davon 25 U3-Plätze) in Betracht.



### 5.3 Ganztagsplätze - Platzangebot übersteigt häufig den Bedarf

Ganztagsplätze sind Betreuungsverhältnisse mit mehr als sieben Stunden täglicher Dauer und Betreuung über Mittag. Der Anteil solcher Plätze an den Regelplätzen<sup>136</sup> war bei den Jugendämtern sehr unterschiedlich:



Die Grafik zeigt den Anteil der Ganztagsplätze an den Regelplätzen.

Die Ausstattung mit Ganztagsplätzen wurde in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Die Ganztagsplatzquote stieg von August 2012 bis August 2015 von 47,1 % auf 56,0 %. Sie reichte bei den Jugendämtern von weniger als 40 % bis über 80 %. Manche Kindertagesstätten boten für Zwei- bis Sechsjährige nur noch Ganztagsplätze an. Maßgeblich für die Bandbreite im Vergleich der Jugendämter war weniger ein regional unterschiedlicher Bedarf als vielmehr die Bewilligungspraxis.

<sup>136</sup> Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV, Stand: 1. August 2015. In der Auswertung nicht berücksichtigt sind nicht geförderte Einrichtungen, Spiel- und Lernstuben, Kindertagesstätten mit heilpädagogischen und integrativen Gruppen sowie Krippen-, Hort- und Ausbauplätze.

Ein Teil der Plätze war nicht entsprechend belegt (vgl. Tz. 2.2.4). Dennoch fielen Ausgaben für Mehrpersonal an, da zusätzlich zum Regelpersonalschlüssel eine viertel Mitarbeiterstelle für mindestens fünf sowie für je weitere zehn Ganztagsplätze vorzusehen ist<sup>137</sup>. Hinzu kamen weitere Erhöhungen der Personalausstattung oder Reduzierungen von Gruppengrößen, wenn der Anteil der Ganztagsplätze überwog<sup>138</sup>.

Darüber hinaus entsprach das Besuchsverhalten vieler ganztags angemeldeter Kinder dem von Teilzeitkindern. Sie wurden nach der Mittagessenszeit - meist bis 14:00 Uhr oder kurz danach - abgeholt. Dieser Betreuungsumfang war einem verlängerten Vormittagsangebot vergleichbar. Ein großer Teil der Kindertagesstätten sah ein solches Angebot jedoch nicht mehr vor.

Im Rahmen der Bedarfsplanung soll auch die Wahl eines verlängerten Vormittagsangebots ermöglicht werden<sup>139</sup>. Da ein solches häufig nicht zur Wahl stand, wurden Kinder auf Ganztagsplätzen betreut, obwohl aus Sicht der Eltern (im Hinblick auf das Abholverhalten) ein Teilzeitangebot ausgereicht hätte.

Die Jugendämter hatten keine einheitlichen Kriterien für die Vergabe der Ganztagsplätze in ihrem Zuständigkeitsbereich bestimmt. Meist legten das die Kindertagesstätten eigenverantwortlich fest.

Solche Kriterien können dazu beitragen, dass sachgerechte Entscheidungen über die Platzvergabe getroffen und Fördermittel der Träger der Jugendämter sowie Eigenmittel der Einrichtungsträger wirtschaftlich verwendet werden.

Teilweise konnten die Eltern ihre Kinder ohne Bedarfsprüfung ganztags anmelden. Andernorts wurden die Bedarfe geprüft und Anmeldungen für Ganztagsplätze nur akzeptiert, wenn das Angebot wenigstens drei Tage pro Woche genutzt werden sollte.

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz erstreckt sich nur auf ein Teilzeitangebot<sup>140</sup>. Zwar ist im Rahmen der Bedarfsplanung eine „ausreichende Anzahl“ von Ganztagsplätzen auszuweisen<sup>141</sup>. Die Anzahl ist aber angesichts des fehlenden Rechtsanspruchs nicht erst dann ausreichend, wenn jede Anmeldung akzeptiert werden kann. Vielmehr ist auf Anmeldungen abzustellen, die einen glaubhaft gemachten Bedarf abdecken. Die Anmeldung allein lässt wegen der durch die Beitragsfreiheit bedingten Aufwandsneutralität für Eltern noch keinen ausreichenden Rückschluss auf einen Bedarf zu. Daher ist es sachgerecht, Bedarfsnachweise von den Eltern zu fordern, wie zum Beispiel Arbeitgebarnachweise über Beschäftigungszeiten sowie Ausbildungs- und Studienbescheinigungen.

Zumeist belegten Kinder jeweils eigene Ganztagsplätze, auch wenn sie das Angebot nur an einzelnen Tagen der Woche nutzten.

Besteht der Bedarf nicht durchgehend, können ggf. Ganztagsplätze mit mehreren Kindern belegt werden (Angebots-Sharing), sofern sich kompatible Betreuungswünsche zusammenfassen lassen. Dadurch ließe sich die Zahl der Plätze verringern.

---

<sup>137</sup> § 2 Abs. 4 Satz 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>138</sup> § 2 Abs. 2 Satz 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes und LSJV, RD-Schr.-LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 4.4.

<sup>139</sup> § 2 Abs. 1 Satz 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

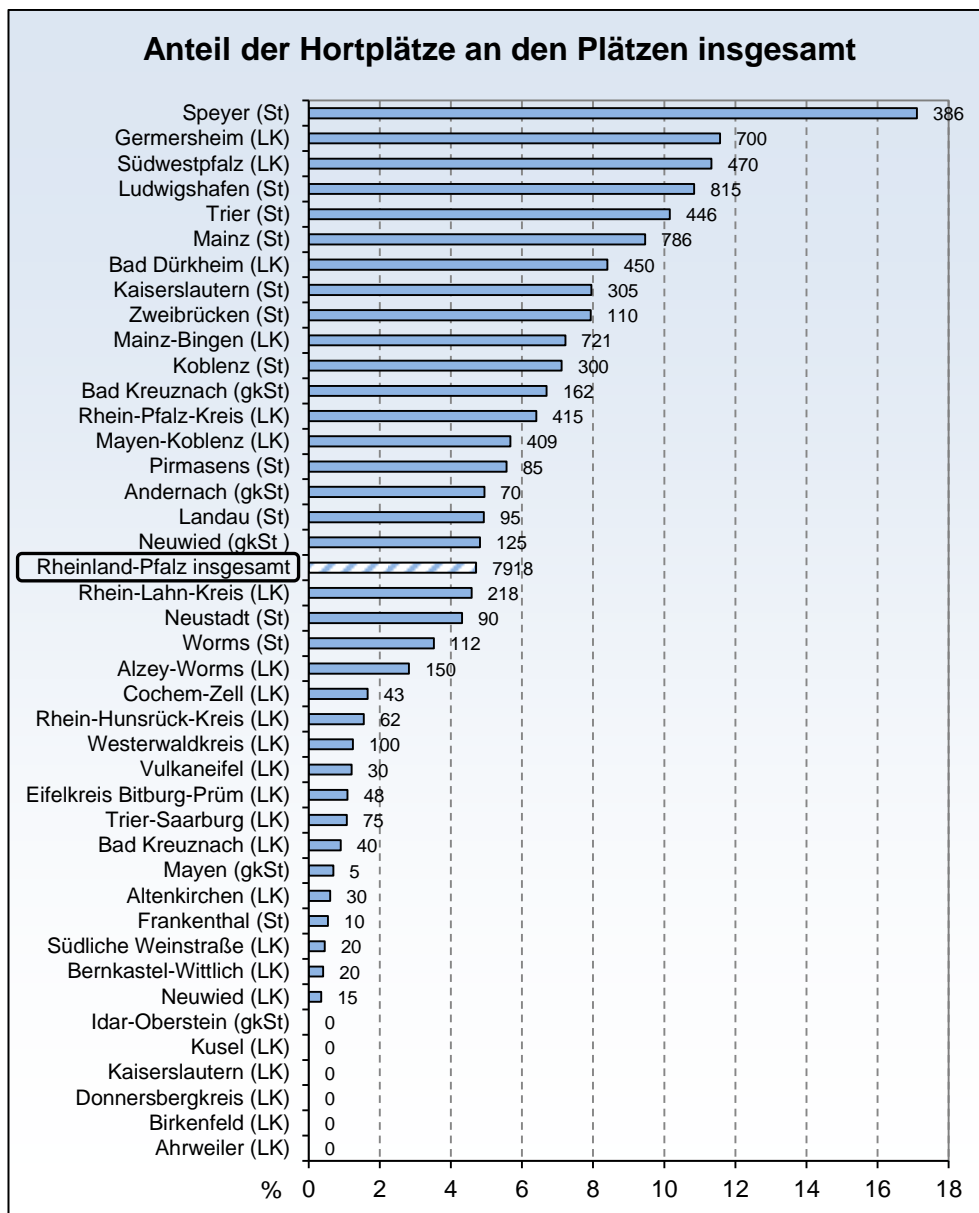
<sup>140</sup> § 5 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz.

<sup>141</sup> § 2 Abs. 2 Satz 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

Ist die Wahl eines verlängerten Vormittagsangebots möglich und wird der Bedarf für einen Ganztagsplatz geprüft, reicht es regelmäßig aus, wenn etwa 40 % der Regelplätze als Ganztagsplätze vorgehalten werden.

#### 5.4 Hortplätze - geringerer Bedarf infolge von Ganztagsangeboten

Hortplätze sind Angebote zur Betreuung von Schulkindern in Kindertagesstätten bis zum vollendeten 14. Lebensjahr. Der Bestand an solchen Plätzen war insgesamt rückläufig. So gab es in Rheinland-Pfalz am 1. August 2015 noch 7.918 Hortplätze<sup>142</sup> gegenüber 8.385 Plätzen am 1. August 2012. Im Bereich einiger Jugendämter wurden keine Hortplätze mehr angeboten, bei anderen hingegen ist die Platzausstattung gestiegen.



Das Diagramm gibt Auskunft über die Zahl der Hortplätze im Vergleich der Jugendämter sowie über ihren Anteil am gesamten Platzangebot.

<sup>142</sup> Betriebserlaubnisdatenbank des LSJV, Stand: 1. August 2015. Ohne Hortplätze in nicht geförderten Einrichtungen (230 Hortplätze) und ohne Spiel- und Lernstuben (kein getrennter Ausweis). Am 1. März 2016 besuchten 8.366 Schulkinder Tageseinrichtungen.

Schulkinder sollen nur insoweit in Kindertagesstätten betreut werden, als dies nicht in Schulen erfolgt<sup>143</sup>. Mittlerweile gibt es an über 78 % der allgemeinbildenden Schulen in Rheinland-Pfalz ganztägige Angebote<sup>144</sup>. Mit dem Ausbau der Ganztags schulbetreuung und der betreuenden Grundschule<sup>145</sup> verringert sich der Bedarf an Hortplätzen<sup>146</sup>. Dem wurde nicht immer Rechnung getragen. So bestanden im Zuständigkeitsbereich eines Jugendamts freie Kapazitäten an Ganztagsplätzen in Schulen für sämtliche Hortkinder. Dennoch wurde das Hortangebot ausgeweitet. Der Mehraufwand durch Einrichtung und Belegung von Hortplätzen anstelle der Nutzung vorhandener schulischer Kapazitäten belief sich auf 3,0 Mio. € jährlich.

Die Jugendämter sollten den Bedarf an Hortplätzen kritisch hinterfragen. Insbesondere vor Errichtung sonstiger Gruppen sollte geprüft werden, ob Investitionskosten durch Umwandlung von Hortgruppen vermieden werden können.

## 5.5 Anzahl der Gruppen - Verringerungsmöglichkeiten vorhanden

Sowohl bei der Betrachtung einzelner Einrichtungen als auch bei der Gesamtbeurteilung aller oder mehrerer Einrichtungen im Bereich kreisangehöriger Gemeinden und kreisfreier Städte ergaben sich Möglichkeiten zur Reduzierung der Gruppenanzahl:

In Kindertagesstätten mit mehreren Gruppen waren nach der Belegung nicht immer sämtliche Gruppen notwendig. Bei einigen Einrichtungen hätte bereits die Gesamtbelegung eine Reduzierung der Gruppenzahl zugelassen. Bei anderen Kindertagesstätten mit nicht altersentsprechend belegten Krippenplätzen in kleinen Altersmischungen und Krippengruppen hätte eine sachgerechte Gruppenstruktur mit Regelgruppen oder geöffneten Gruppen dazu geführt, dass die erforderliche Platzzahl mit einer Gruppe weniger zu erreichen gewesen wäre. Beispiele:

- Eine Kindertagesstätte mit einer Regelgruppe und zwei geöffneten Gruppen verfügte zunächst über 75 Plätze, davon 12 U3-Plätze. Die Regelgruppe wurde in eine weitere geöffnete Gruppe umgewandelt und zusätzlich eine Krippengruppe sowie eine kleine Altersmischung eingerichtet. Dadurch stieg die Platzzahl auf 100, davon waren 35 U3-Plätze. Auch danach waren höchstens 77 Kinder angemeldet, davon maximal 17 U3-Kinder, wovon allenfalls sechs Kinder unter zwei Jahren waren. Selbst bei steigenden Kinderzahlen war nicht abzusehen, dass die Belegung auf mehr als 85 Kinder zunehmen würde.

Die Einrichtung der kleinen Altersmischung war entbehrlich. Zudem hätte es der Gruppenöffnungen für Zweijährige nicht im vorgefundenen Umfang bedurft.

- Eine andere Einrichtung hatte insgesamt 80 Plätze in einer Regelgruppe, einer geöffneten Gruppe und zwei kleinen Altersmischungen. Durch die Bildung von zwei zusätzlichen kleinen Altersmischungen im Jahr 2013 erhöhte sie die Zahl der U3-Plätze von 20 auf 34, die Zahl der Plätze insgesamt auf 110. Von 2013 bis 2015 waren nie mehr als 94 Kinder, davon maximal 26 U3-Kinder angemeldet.

Von den zuletzt vier kleinen Altersmischungen war eine entbehrlich. Sollten die Kinderzahlen über 95 steigen, könnte eine solche in eine Regelgruppe oder in eine geöffnete Gruppe umgewandelt werden.

---

<sup>143</sup> §§ 6, 9 Abs. 4 Kindertagesstättengesetz.

<sup>144</sup> Vgl. <http://ganztagschule.rlp.de/daten-und-fakten/gts-in-zahlen.html>.

<sup>145</sup> Die betreuende Grundschule kann auch als Ergänzung eines Ganztags schulangebots den Betreuungsbedarf, zum Beispiel an Freitagnachmittagen, abdecken.

<sup>146</sup> In Ferienzeiten existiert eine Vielzahl anderweitiger Betreuungsangebote, die zudem vom Land zukünftig noch stärker gefördert werden sollen.

Auch wenn für einzelne Kindertagesstätten keine Gruppen eingespart werden konnten, ergaben sich Einsparpotenziale in der Gesamtbetrachtung aller oder mehrerer Einrichtungen einer kreisangehörigen Gemeinde oder von Einrichtungen innerhalb der Planungsbereiche kreisfreier Städte. Hier hätten sich im Einzelfall geringe Überkapazitäten so zusammenfassen lassen, dass in der Summe - bei entsprechender Belegungssteuerung - Gruppenreduzierungen ermöglicht worden wären. Beispiel:

- In einer Stadt mit zusammenhängender Bebauung waren 812 Plätze für Kinder bis zum Schuleintritt eingerichtet, davon 229 U3-Plätze in zwei Krippengruppen, elf altersgemischten Gruppen (kleine Altersmischungen) und 22 geöffneten Gruppen. Maximal waren 151 U3-Kinder angemeldet; Belegungssteigerungen im U3-Bereich waren nicht abzusehen. Die U3-Plätze waren zum Teil mit älteren Kindern belegt. Selbst am Ende des Kindergartenjahres (Zeitpunkt der maximalen Belegung) waren 38 der vorhandenen 812 Plätze nicht belegt.

Bei etwa 70 dauerhaft nicht benötigten U3-Plätzen und einem leicht steigenden Bedarf für die Betreuung von Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren hätten zum Beispiel

- drei Gruppen mit kleinen Altersmischungen in drei Regelgruppen umgewandelt,
- vier Gruppen mit kleinen Altersmischungen geschlossen und
- drei geöffnete Gruppen in Regelgruppen umgewandelt werden können.

Eine solche Umstrukturierung hätte eine Reduzierung um vier Gruppen, 67 U3-Plätze und 30 Plätze insgesamt ermöglicht. Selbst zur Zeit der höchsten Belegung hätten immer noch Reserven zur Aufnahme weiterer Kinder bestanden. Mindestens 8,5 Stellen für Erziehungspersonal - und damit Personalausgaben von überschlägig 420.000 € jährlich - wären entbehrlich gewesen.

## **5.6 Verringerung von Gruppengrößen - nur in Ausnahmefällen geboten**

Mehrere Einrichtungen hatten Gruppengrößen vermindert, ohne dass Gründe für den Verzicht auf die Ausschöpfung der zulässigen Platzkapazitäten dokumentiert oder erkennbar waren. Dadurch wurden zusätzliche Gruppen erforderlich. In einer kreisfreien Stadt wurde zudem Mehrpersonal bewilligt, obwohl der Personalschlüssel durch die Reduzierung der Gruppenstärke bereits angehoben war. Ohne nachvollziehbare Gründe ergab sich daraus eine vergleichsweise niedrige Fachkraft-Kind-Relation<sup>147</sup>.

Die Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes legt für einzelne Einrichtungsarten reguläre maximale Gruppengrößen<sup>148</sup> fest. Im Einzelfall kann es zum Beispiel aus baulichen Gründen oder aufgrund von Besonderheiten des Angebots<sup>149</sup> erforderlich sein, Gruppengrößen zu reduzieren. Davon abgesehen sollten die Gruppengrößen üblicherweise nach der Höchstplatzzahl genehmigt werden.

## **5.7 Zusatzpersonal für Ganztagsplätze - Voraussetzungen beachten**

Werden in Kindergartengruppen mehr als die Hälfte der Plätze als Ganztagsplätze ausgewiesen, ist grundsätzlich die Platzzahl in dieser Gruppe von 25 auf 22 zu

---

<sup>147</sup> Zum Teil sogar geringer als in Spiel- und Lernstuben.

<sup>148</sup> In Krippen zehn Plätze, in Regel- und geöffneten Gruppen 25 Plätze (22 bei überwiegendem Anteil an Ganztagsplätzen) und in Horten 20 Plätze.

<sup>149</sup> Etwa bei Waldkindergärten.

reduzieren. Sofern die Plätze benötigt werden, können stattdessen 0,25 Stellen zusätzlich eingerichtet werden<sup>150</sup>.

Davon abweichend erhielten Einrichtungen die zusätzliche Personalausstattung, obwohl immer ausreichend freie Plätze vorhanden waren.

Verschiedentlich war der Stellenumfang für zusätzliches Erziehungspersonal falsch berechnet. So wurde zum Beispiel einer Einrichtung mit vier Gruppen und 100 Plätzen, davon 80 Ganztagsplätze, Mehrpersonal im Umfang von einer Stelle genehmigt. Eine Gruppe mit Mehrpersonal wird mit 25 Ganztagsplätzen angerechnet. Bei vier Gruppen können demnach mit einer zusätzlichen Personalausstattung im Umfang von 0,75 Stellen bis zu 87 Ganztagsplätze betrieben werden<sup>151</sup>.

## **6 Zusätzliches Erziehungspersonal - teilweise zu großzügige Bewilligungspraxis**

Neben dem verpflichtend zu beschäftigenden pädagogischen Personal<sup>152</sup> kann unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliches Erziehungspersonal beschäftigt werden<sup>153</sup>. Dies ist zulässig

- im Fall verlängerter Öffnungszeiten,
- bei Kindern mit einem höheren Betreuungsaufwand,
- für Leitungsfreistellungen,
- bei einem hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund,
- aus Anlass der besonderen Förderung von Aussiedlerkindern und
- zur Vermittlung der französischen Sprache.

Die Einrichtungen beschäftigten zusätzliches Erziehungspersonal in sehr unterschiedlichem Umfang. Der auf den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Jugendamts bezogene Durchschnittswert reichte von 0,06 Stellen je Gruppe bis 0,62 Stellen<sup>154</sup> je Gruppe. Auch innerhalb der Zuständigkeitsbereiche der Jugendämter gab es starke Abweichungen zwischen den Einrichtungen. Bei den beiden kreisfreien Städten mit den höchsten Werten verfügten die kommunalen Kindertagesstätten über deutlich mehr zusätzliches Personal als die Einrichtungen freier Träger.

---

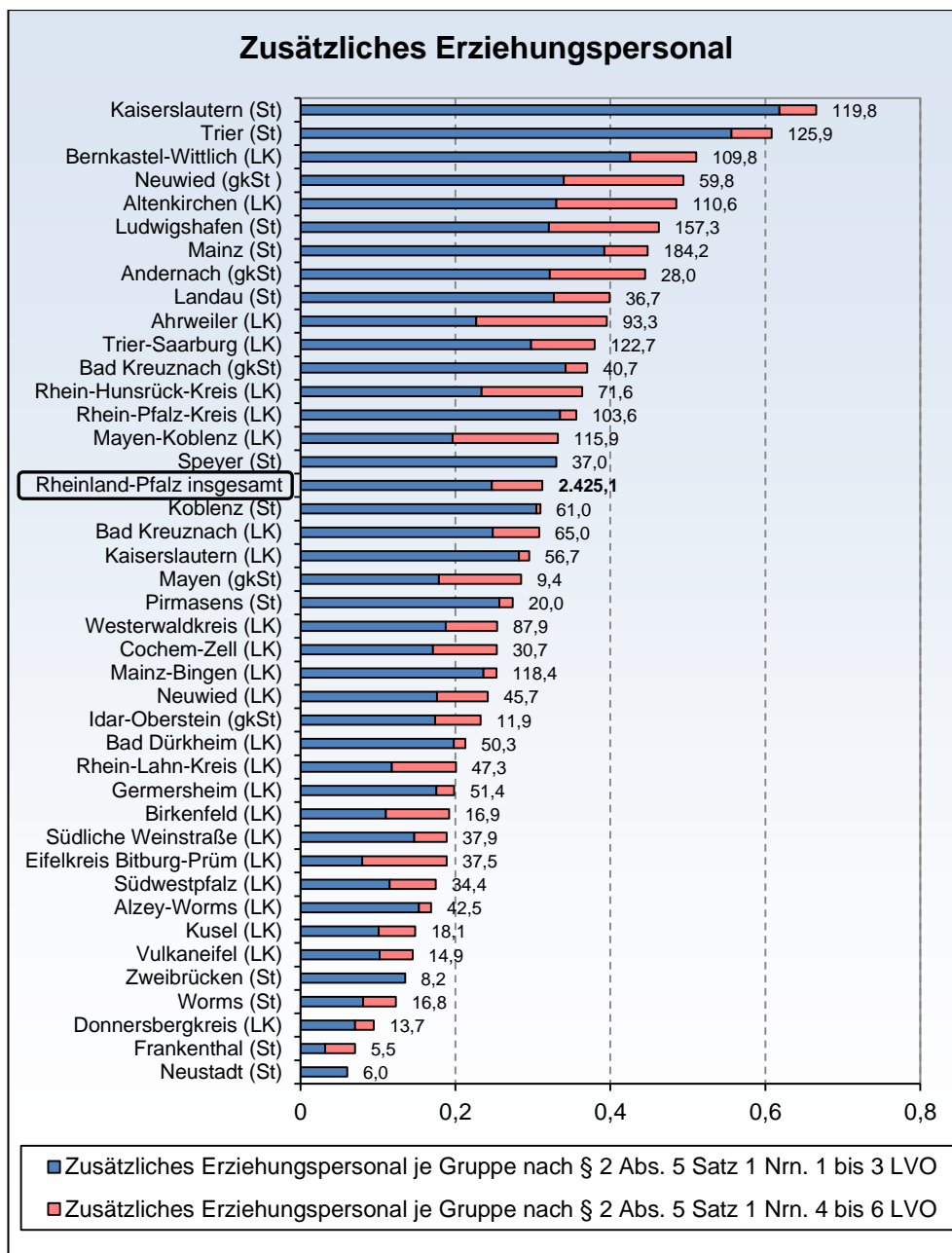
<sup>150</sup> LSJV, RD-Schr.-LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 4.4.3.

<sup>151</sup> Drei Gruppen mit insgesamt 75 Ganztagsplätzen. In der vierten Gruppe können zwölf Ganztagsplätze ausgewiesen werden, ohne dass es einer zusätzlichen Personalausstattung bedarf.

<sup>152</sup> Regelpersonal (§§ 2 Abs. 4 Satz 1 bis 3, 3 Abs. 4 Satz 1, 4 Abs. 4 und 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes) sowie zusätzliches Personal für geöffnete Gruppen (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 und 3 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes) und für Ganztagsplätze (§ 2 Abs. 4 Satz 4 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes).

<sup>153</sup> § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 bis 6 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>154</sup> Bei diesem Wert lag in der Betriebserlaubnisdatenbank zudem eine Untererfassung vor.



Aus dem Schaubild gehen der Umfang zusätzlichen Erziehungspersonals in Stellen je Gruppe und die Zahl der Stellen hervor.

## 6.1 Dokumentation - häufig unvollständig

Teilweise war zusätzliches Erziehungspersonal genehmigt worden, ohne dass die Gründe oder Bemessungskriterien hierfür erkennbar waren. Verschiedentlich war als „Begründung“ lediglich „Mehrpersonal Kindergarten“ angegeben.

Der Bedarf für zusätzliches Personal in Kindertagesstätten verändert sich auch bei gleichbleibender Gruppenstruktur im Lauf der Jahre. Beispielsweise kommen neue Kinder mit einem erhöhten Betreuungsaufwand hinzu, scheiden aus oder die Kinder ändern ihre Verhaltensweisen. Daher bedarf es grundsätzlich regelmäßiger, zumindest jährlicher Überprüfungen und Anpassungen beim Umfang des bewilligten Mehrpersonals. Die Entscheidungen sollten nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

## 6.2 Pauschale Zuschläge nach Gruppentypen - nicht gerechtfertigt

Drei Jugendämter gingen bei ihrer Bewilligungspraxis davon aus, dass für einzelne oder mehrere Gruppentypen (kleine Altersmischungen, Krippengruppen und Hortgruppen) grundsätzlich zusätzliches Erziehungspersonal erforderlich sei.

Eines der Jugendämter hatte hierfür Zuschläge in einer internen Regelung festgelegt<sup>155</sup>. Diese beruhten auf der Fachliteratur entnommenen Empfehlungen zu altersgruppenbezogenen Fachkraft-Kind-Relationen. Die Berechnung basierte auf den genehmigten U3-Plätzen; die tatsächliche Belegung wich hiervon jedoch ab. Insgesamt hatte das Jugendamt für kleine Altersmischungen und Krippengruppen mehr als 50 Stellen zusätzlich bewilligt.

Bei Gruppen mit kleinen Altersmischungen ist dem erhöhten Betreuungsbedarf von Krippenkindern durch eine Reduzierung der zulässigen Gruppengröße von 25 Plätzen auf 15 Plätze bei unverändertem Regelpersonalschlüssel Rechnung getragen<sup>156</sup>. Zwar kann zusätzliches Personal auch bei altersgemischten Gruppen in Betracht kommen<sup>157</sup>. Die Bestimmung in der Landesverordnung ist allerdings nicht so zu verstehen, dass allein die Altersmischung einen personellen Mehrbedarf indiziert. Vielmehr muss darüber hinaus ein höherer, vom Normalfall abweichender Betreuungsaufwand bestehen. Dieser kann zum Beispiel vorliegen, wenn ungewöhnlich viele sehr junge Kinder in einer Gruppe betreut werden. Dann kommt zusätzliches Erziehungspersonal für einen begrenzten Zeitraum in Betracht. Tatsächlich waren in den Gruppen mit kleinen Altersmischungen meist weniger U3-Kinder zu betreuen als nach den Platzzahlen möglich gewesen wären. Zudem waren die meisten dieser Kinder bereits zwei Jahre alt.

Die pauschale Bewilligung von zusätzlichem Erziehungspersonal verstieß gegen die landesrechtlichen Regelungen<sup>158</sup>.

## 6.3 Öffnungszeiten - Verlängerung mit weniger oder ohne zusätzliches Personal möglich

Zumeist boten sämtliche oder der überwiegende Teil der Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich eines Jugendamts verlängerte Öffnungszeiten an und verfügten über zusätzliches Erziehungspersonal.

Regelmäßig hat nur eine Minderheit der Eltern einen Betreuungsbedarf für die Kinder früh morgens und am späteren Nachmittag. In kreisangehörigen Gemeinden mit mehreren Kindertagesstätten und in zusammenhängenden Planungsbereichen der kreisfreien Städte genügt es daher, wenn nur ein Teil der Einrichtungen verlängerte Öffnungszeiten anbietet. Durch die räumliche Begrenzung solcher Maßnahmen wird dem Anspruch auf wohnortnahe Angebote<sup>159</sup> Rechnung getragen. Zur Steuerung bieten sich Absprachen der Träger unter Einbeziehung des Jugendamts an<sup>160</sup>.

Verschiedentlich gingen Jugendämter bei der Genehmigung von zusätzlichem Erziehungspersonal davon aus, dass sämtliche Gruppen von Beginn bis Ende der Öffnungszeiten betrieben werden.

---

<sup>155</sup> Tatsächlich wurde Personal sogar über die Regelungen hinaus bewilligt.

<sup>156</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>157</sup> § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>158</sup> Neben dem Beispiel der kleinen Altersmischung gilt das gleichermaßen für andere Gruppentypen.

<sup>159</sup> §§ 5 Abs. 1, 9 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz.

<sup>160</sup> Solche Absprachen fanden zum Teil bereits statt.



Der zusätzliche Personalbedarf für verlängerte Öffnungszeiten bezieht sich auf die Abdeckung der Randzeiten. Dann sind zumeist nur wenige Kinder zu betreuen. Es ist daher nicht angebracht, sämtliche Gruppen in diesen Zeiten vorzuhalten. Vielmehr kann der zusätzliche Personalbedarf aufgrund der Öffnungszeiten gruppenübergreifend ermittelt werden<sup>161</sup>. Regelmäßig ergibt sich dann selbst bei vier- bis sechsgruppigen Einrichtungen nur ein zusätzlicher Betreuungsbedarf für ein bis zwei Gruppen. Für eine zusammengelegte Gruppe können 0,25 Stellen pro Stunde täglicher Öffnungszeiten über neun Stunden angesetzt werden<sup>162</sup>. Bevor zusätzliches Personal gruppenübergreifend in Randzeiten bewilligt wird, sollte das Besuchsverhalten der Kinder über einen Zeitraum von mehreren Wochen wenigstens halbstündlich aufgezeichnet werden.

Einrichtungen mit mehreren Gruppentypen erhielten für wöchentliche Öffnungszeiten von Krippengruppen über 35 Stunden zusätzliches Personal. Dabei wurde nicht beachtet, dass aufgrund einer großen Zahl von Ganztagsplätzen in anderen Gruppen genügend Personal für eine Betreuungszeit von 45 Wochenstunden zur Verfügung stand. Zusätzliches Erziehungspersonal kann zur ganztägigen Betreuung von Kindern eingesetzt werden, wenn die Öffnungszeit mehr als sieben Stunden täglich beträgt, sofern dem zusätzlichen Personalbedarf nicht bereits durch eine erhöhte Personalausstattung für die Ganztagsbetreuung<sup>163</sup> Rechnung getragen ist<sup>164</sup>. Mit dem für die Ganztagsbetreuung vorgesehenen Personalschlüssel sind Öffnungszeiten von bis zu neun Stunden am Tag bzw. 45 Stunden je Woche abgedeckt<sup>165</sup>. In Anbetracht des hohen Anteils an Ganztagsplätzen kann in den meisten Kindertagesstätten davon ausgegangen werden, dass Mehrpersonal für verlängerte Öffnungszeiten nur bei einem Betrieb von mehr als 45 Stunden wöchentlich erforderlich ist.

Ein Jugendamt hatte Horten zusätzliches Erziehungspersonal für verlängerte Öffnungszeiten genehmigt. Angeblich öffneten diese bereits gegen 10:00 Uhr oder 10:30 Uhr. Die Schulkinder besuchten die Einrichtungen tatsächlich erst nach Unterrichtsende, also nach 12:00 Uhr und teilweise erst nach 13:00 Uhr, sodass ein Bedarf für Öffnungszeiten von mehr als sieben Stunden nicht bestand.

Der Regelpersonalschlüssel von 1,5 Fachkräften in Hortgruppen berücksichtigt den erforderlichen Personalbedarf ausreichend. Mit ihm sind auch in Horten tägliche Öffnungszeiten von sieben Stunden ohne Mehrpersonal abzudecken. Damit bedarf es für tägliche Öffnungszeiten der Horte bis 19:00 Uhr grundsätzlich keines Mehrpersonals.

## **6.4 Kinder mit erhöhtem Betreuungsaufwand - Voraussetzungen für Zusatzbedarf sorgfältiger prüfen**

### **6.4.1 Behinderte Kinder**

Einige Einrichtungen verfügten dauerhaft über genehmigtes Mehrpersonal, um unabhängig von Maßnahmen der Eingliederungshilfe behinderte Kinder in Regel-

---

<sup>161</sup> Vgl. Empfehlungen zur Dienstplangestaltung in Kindertagesstätten des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz (1992) und die sog. Controlling-Vereinbarung „Selbstkontrolle von Personalkosten in Kindergärten - Vereinbarung über Kriterien für ein Controlling-Instrument (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Evangelische Kirchen in Rheinland-Pfalz, (Erz-)Diözesen in Rheinland-Pfalz)“, Abschnitt A.1.

<sup>162</sup> Empfehlungen zur Dienstplangestaltung, a. a. O., Punkt 1 (Öffnungszeiten). 1 Stunde x 5 Tage x 2 Kräfte ergibt 10 Wochenstunden, das entspricht ca. 0,25 Stellen.

<sup>163</sup> § 2 Abs. 4 Satz 4 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>164</sup> § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>165</sup> LSJV, RD-Schr.-LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 4.2.2.

gruppen betreuen zu können. Mangels entsprechender Nachfrage fand eine solche Betreuung aber nicht oder nicht im genehmigten Umfang statt.

Behinderte Kinder können nach Maßgabe eines Hilfeplans in Kindertagesstätten aus Mitteln der Sozial- oder Jugendhilfe<sup>166</sup> in integrativen oder heilpädagogischen Gruppen oder mit Integrationshelfern in sonstigen Gruppen betreut werden. Werden sie ohne Gewährung von Eingliederungshilfe in Regelgruppen betreut, kann die Gruppengröße reduziert<sup>167</sup> oder Mehrpersonal<sup>168</sup> bewilligt werden.

Letzteres setzt voraus, dass tatsächlich behinderte Kinder in die Einrichtung aufgenommen werden. Für die Beschäftigung von Mehrpersonal zwecks Vorhaltung von Plätzen für behinderte Kinder findet sich keine Rechtsgrundlage.

Teilweise wurden für die Einzelintegration von behinderten Kindern zwischen 0,5 Stellen und 1,0 Stellen ohne Durchführung eines Hilfeplanverfahrens genehmigt.

Ein solcher Betreuungsumfang übersteigt den von behinderten Kindern in integrativen Gruppen, deren Besuch nur im Wege der Eingliederungshilfe aufgrund eines Hilfeplans möglich ist. Daher erscheint es nicht sachgerecht, einen noch höheren Betreuungsumfang mittels Bewilligung von Zusatzpersonal ohne Hilfeplanung sicherzustellen.

#### **6.4.2 Verlängertes Vormittagsangebot**

Das verlängerte Vormittagsangebot sieht eine Betreuung über Mittag vor. Einigen Kindertagesstätten war zusätzliches Erziehungspersonal wegen solcher Angebote bewilligt worden. Die Einrichtungsträger begründeten ihre Anträge insbesondere mit einer hohen Betreuungsintensität über die Mittagszeit.

Der zeitliche Betreuungsumfang ist beim verlängerten Vormittagsangebot nicht höher als bei Teilzeitplätzen mit Vor- und Nachmittagsbesuch. Deswegen gelten dieselben Personalstandards. Dass für einen Vor- und Nachmittagsbesuch angemeldete Kinder zu einem großen Teil nur vormittags tatsächlich anwesend sind, während die Kinder im verlängerten Vormittagsangebot meist die vorgesehene Betreuungszeit nahezu ausschöpfen, ändert hieran nichts. Das verlängerte Vormittagsangebot sollte für die Einrichtungsträger und die Träger der Jugendämter weitgehend kostenneutral sein<sup>169</sup>.

Zusatzpersonal kommt daher grundsätzlich nicht in Frage.

#### **6.5 Zusammentreffen mehrerer Voraussetzungen - gesonderten Personalschlüssel vereinbaren**

Sofern bei einer Kindertagesstätte gleichzeitig mehrere Voraussetzungen für eine Erhöhung der personellen Besetzung vorlagen, bewilligten Jugendämter zusätzliches Personal im Umfang der Summe der jeweiligen Einzelbedarfe.

In solchen Fällen muss das Jugendamt mit dem Träger einen auf die Einrichtung bezogenen besonderen Personalschlüssel vereinbaren<sup>170</sup>. Dadurch wird regelmäßig weniger zusätzliches Erziehungspersonal gewährt, als dies bei Addition der einzelnen Mehrbedarfe der Fall wäre.

---

<sup>166</sup> Eingliederungshilfe nach § 53 ff. SGB XII oder § 35a SGB VIII.

<sup>167</sup> § 2 Abs. 2 Satz 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>168</sup> § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

<sup>169</sup> Vgl. Antwort des Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen vom 14. September 2012 auf eine Kleine Anfrage (Landtagsdrucksache 16/1607).

<sup>170</sup> § 2 Abs. 5 Satz 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes.

## 7 Eingruppierung - häufig fehlerhaft

Die Prüfung der Personalkosten ist grundsätzlich Aufgabe der Jugendämter<sup>171</sup>. Hierzu gehört die Feststellung, ob das Personal tarifgerecht eingruppiert ist. Dementgegen hatten einige Jugendämter Personalkosten anerkannt, ohne zuvor die Eingruppierung zu überprüfen. Dies betraf Leitungskräfte, Erzieher sowie Kinderpflege- und Hauswirtschaftskräfte<sup>172</sup>.

### 7.1 Einsatz von Sozialpädagogen und vergleichbaren Fachkräften

Eine kreisfreie Stadt beschäftigte u. a. Sozialpädagogen als Leitungskräfte von Kindertagesstätten und als Erzieher. Diese erhielten eine Vergütung nach den für ihre fachliche Ausbildung maßgeblichen Entgeltgruppen.

Entscheidend für die Eingruppierung ist die auszuübende Tätigkeit<sup>173</sup>. Somit dürfen Sozialpädagogen, die als Leitungskräfte oder Erzieher in Kindertagesstätten eingesetzt werden, nur nach den für diese Personengruppe einschlägigen Tarifbestimmungen eingruppiert werden. Bei der kreisfreien Stadt hätte dies zu geringeren Eingruppierungen und damit niedrigeren Personalaufwendungen geführt.

### 7.2 Leitungskräfte

Die Eingruppierung der Leitungskräfte und deren ständiger Vertreter richtet sich in kommunalen Kindertagesstätten grundsätzlich nach der Zahl der vom 1. Oktober bis 31. Dezember des vorangegangenen Kalenderjahres gleichzeitig belegbaren Plätze<sup>174</sup>:

Eingruppierung des Leitungspersonals	
Platzzahl	Eingruppierung ab 1. Juli 2015
weniger als 40	S 9
mindestens 40	S 13
mindestens 70	S 15
mindestens 100	S 16
mindestens 130	S 17
mindestens 180	S 18

Eine Unterschreitung der maßgeblichen Durchschnittsbelegung um nicht mehr als 5 % führt nicht zu einer Herabgruppierung. Eine Unterschreitung um mehr als 5 % rechtfertigt erst dann eine Herabgruppierung, wenn die maßgebliche Platzzahl drei Jahre hintereinander unterschritten wird. Die Verschonungsgrenze von 5 % Unterschreitung ist nicht anzuwenden, wenn die maßgebliche Platzzahl noch nie erreicht wurde.

<sup>171</sup> § 8 Abs. 2 Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes. Bei Kindertagesstätten von kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten mit eigenem Jugendamt ist das LSJV zuständig.

<sup>172</sup> Im Jahresbericht 2017 (Nr. 24, Tz. 2.4) wurde das Ergebnis einer Datenauswertung zur Eingruppierung von Leitungs- und Kinderpflegekräften dargestellt. Danach waren insgesamt 88 Stelleninhaber zu hoch eingruppiert. Der dadurch verursachte kommunale Mehraufwand betrug in den Jahren 2011 bis 2015 überschlägig 0,8 Mio. €. Die der Auswertung zugrundeliegenden Daten waren unvollständig, weshalb nicht alle über tariflichen Eingruppierungen erkennbar waren.

<sup>173</sup> § 12 Abs. 2 Satz 1 TVöD.

<sup>174</sup> Protokollerklärung Nr. 9 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD und Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 16. April 2014 - 4 AZR 745/13. Damit ist die Zahl der tatsächlich belegten Plätze (Durchschnittsbelegung) gemeint.

Teilweise wurden die für die jeweilige Eingruppierung erforderlichen Kinderzahlen seit mehr als drei Jahren unterschritten oder nie erreicht. Dennoch erhielten Leitungskräfte Entgelt aus einer höheren Entgeltgruppe. Zwei Jugendämter stellten auf die Durchschnittsbelegung des gesamten Jahres ab. Verschiedentlich erreichten nicht einmal die genehmigten Platzzahlen die für die Eingruppierung notwendige Höhe.

Sind tarifvertraglich Schwellenwerte als Voraussetzung für die Eingruppierung in eine Entgeltgruppe vereinbart, kann der Arbeitgeber bei Unterschreitung der Schwellenwerte durch einseitige Erklärung betroffene Beschäftigte herabgruppieren<sup>175</sup>. Aufgrund §§ 61 Abs. 1, 93 Abs. 3 GemO sind die kommunalen Arbeitgeber hierzu grundsätzlich verpflichtet. Dies gilt auch bei organisatorischen Maßnahmen infolge sinkender Kinderzahlen<sup>176</sup>.

Nach der eindeutigen tariflichen Regelung ist es nicht zulässig, von dem Referenzzeitraum (letztes Quartal des vorangehenden Kalenderjahres) abzuweichen und auf die Durchschnittsbelegung eines Jahres abzustellen<sup>177</sup>.

### 7.3 Erzieher

Erzieher sind grundsätzlich in Entgeltgruppe S 8a eingruppiert. Bei besonders schwieriger fachlicher Tätigkeit ist nach Entgeltgruppe S 8b einzugruppieren. Die Voraussetzungen für dieses Eingruppierungsmerkmal sind beispielhaft in einer Protokollerklärung zur Entgeltordnung aufgeführt<sup>178</sup>. Danach liegen besonders schwierige fachliche Tätigkeiten u. a. vor, wenn Kinder mit wesentlichen Erziehungsschwierigkeiten zu betreuen sind.

In einzelnen Horten und Krippen erhielten die Erzieher die Vergütung aus der Entgeltgruppe S 8b, ohne dass das Vorliegen der tarifvertraglichen Voraussetzungen belegt war oder solche Gründe erkennbar waren. So reicht zum Beispiel die Lage einer Kindertagesstätte in einem sozialen Brennpunkt für die höhere Bewertung nicht aus<sup>179</sup>.

### 7.4 Kinderpflegekräfte

Kinderpflegekräfte erhielten häufiger Vergütung nach Entgeltgruppe S 4 oder S 8a, ohne dass Ausnahmegenehmigungen vorlagen. Jugendämter kürzten die Zuwendungen nur zum Teil.

Kinderpflegekräfte sind grundsätzlich in Entgeltgruppe S 3 eingruppiert. Eine höhere Eingruppierung wegen schwieriger fachlicher Tätigkeiten (Entgeltgruppe S 4) - insbesondere alleinverantwortliche Betreuung von Gruppen in Randzeiten<sup>180</sup> oder weil Erziehern entsprechende Tätigkeiten ausgeübt werden (vgl. Entgeltgruppe S 8a), kommt grundsätzlich nicht in Betracht. Das Kindertagesstättengesetz

---

<sup>175</sup> Sächsisches Landesarbeitsgericht, Urteil vom 15. April 2002 - 9 Sa 1123/01.

<sup>176</sup> Protokollerklärung Nr. 9 Satz 5 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD

<sup>177</sup> Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 19. März 2003 - 4 AZR 391/02.

<sup>178</sup> Protokollerklärung Nr. 6 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD.

<sup>179</sup> Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 6. März 1996 - 4 AZR 671/94. Zur Eingruppierung in Spiel- und Lernstuben vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. November 2007 - 7 A 10653/07.

<sup>180</sup> Protokollerklärung Nr. 2 zu Teil XXIV. - Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst - der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) zum TVöD.

lässt in Verbindung mit der Fachkräftevereinbarung<sup>181</sup> eine allein verantwortliche Betreuung von Gruppen durch Kinderpflegekräfte nicht zu<sup>182</sup>. Überträgt ein Träger einer Kinderpflegekraft ohne Ausnahmegenehmigung des LSJV entgegen der Fachkräftevereinbarung höherwertige Aufgaben, sind die Personalkosten nicht abrechnungsfähig. Im Übrigen wäre die allein verantwortliche Betreuung von Gruppen in Randzeiten tarifrechtlich ohne Belang, da diese nicht mindestens die Hälfte der Arbeitszeit umfasst.

## 7.5 Küchenpersonal

Das Küchenpersonal in Kindertagesstätten erhielt zum Teil folgende Vergütungen:

- bis zur Entgeltgruppe 8, soweit sie selbst kochten,
- Entgeltgruppe 5, obwohl kein Ausbildungsnachweis vorlag,
- Entgeltgruppe 3, obwohl sie nicht kochten, und
- Entgeltgruppe S 6.

Bei Kräften, die kochen, hängt die Eingruppierung insbesondere von der Ausbildung ab. Ohne einschlägige Ausbildung ist grundsätzlich die Entgeltgruppe 3, im Übrigen je nach Dauer der Ausbildung die Entgeltgruppe 4 oder die Entgeltgruppe 5 zutreffend. Höherwertige Aufgaben können allenfalls für Leitungskräfte in sehr großen Küchen mit mehreren Köchen angenommen werden.

Sofern die Kräfte nicht selbst kochen, sind sie - auch bei ergänzender Zubereitung einfacher Beilagen oder Erwärmung vorgefertigter Speisen - allenfalls in Entgeltgruppe 2 eingruppiert. Beim Spülen, damit unmittelbar zusammenhängenden vorbereitenden und nachfolgenden Arbeiten sowie der Reinigung von Arbeitsflächen und des Küchenbodens handelt es sich um einfachste Tätigkeiten im Sinne der Entgeltgruppe 1<sup>183</sup>.

Eine Eingruppierung nach den für Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst maßgeblichen S-Entgeltgruppen ist nicht zulässig.

## 8 Arbeitszeit des Personals - ungenügender Nachweis von Anwesenheits- und Fehlzeiten

Die Verwaltung der Arbeits- und Fehlzeiten des Personals der Kindertagesstätten wies erhebliche Mängel auf. Art und Umfang der Aufzeichnungen ließen oftmals keine Rückschlüsse zu, ob die vereinbarten Zeiten erbracht wurden; die Dokumentation war zum Teil widersprüchlich und uneinheitlich. Vereinzelt wurde die vertraglich festgelegte Soll-Arbeitszeit nicht erbracht. Die nachfolgenden Hinweise zeigen, dass eine Kontrolle erforderlich ist.

### 8.1 Dienstpläne

In den Arbeitsverträgen Beschäftigter war vereinbart, dass die betrieblichen Erfordernisse maßgebend für die Verteilung der wöchentlichen Arbeitszeit seien. Konkrete Festlegungen hierüber wurden üblicherweise durch Dienstpläne getroffen.

---

<sup>181</sup> Vereinbarung über die Voraussetzungen der Eignung von pädagogischem Personal nach § 45 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII in Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz vom 1. April 1999 - Fachkräftevereinbarung.

<sup>182</sup> LSJV, RD-Schr.-LJA - 3/2012 vom 20. Juli 2012, Nr. 1.6.

<sup>183</sup> Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 20. Mai 2009 - 4 ABR 99/08 - zur Eingruppierung einer Küchenhilfe.

Die Dienstplanung oblag den Leitungskräften der Kindertagesstätten. Die Prüfung zeigte, dass

- zum Teil Dienstpläne fehlten,
- in den Plänen nicht zwischen Verfügungs-<sup>184</sup> und Betreuungszeiten unterschieden wurde,
- Verfügungszeiten außerhalb der Kindertagesstätten ohne weitere Nachweise erbracht werden durften,
- unabhängig vom Beschäftigungsumfang für alle Kräfte dieselbe Verfügungszeit eingeplant war sowie
- Arbeits- und Pausenzeiten nicht den arbeitsvertraglichen und arbeitsrechtlichen Bestimmungen entsprachen<sup>185</sup>.

Dienstpläne sind das zentrale Instrument zur Steuerung des Personaleinsatzes in Kindertagesstätten. Sie sollen sicherstellen, dass während der Öffnungszeiten ausreichend Personal zur Betreuung der Kinder zur Verfügung steht und die Arbeitszeit der Kräfte möglichst wirtschaftlich eingesetzt wird. Das setzt voraus, dass solche Pläne erstellt und die Betreuungs-, Pausen- und Verfügungszeiten sachgerecht und im Einklang mit rechtlichen Bestimmungen festgelegt werden. Dazu bietet es sich an, dass die Träger der Einrichtungen den Leitungskräften möglichst einheitliche Anforderungen an die Aufstellung der Dienstpläne vorgeben.

## 8.2 Arbeitszeiterfassung

In den meisten Kindertagesstätten waren keine elektronischen Zeiterfassungsgeräte vorhanden. Die Kräfte führten manuelle Arbeitszeitaufzeichnungen. Verschiedentlich lagen überhaupt keine Unterlagen zur Zeiterfassung vor. Bei der manuellen Dokumentation gab es große Unterschiede. In einigen Einrichtungen erfassten die Beschäftigten Arbeitsbeginn und -ende abzüglich der Pausenzeiten, während andernorts Gesamtzeiten oder lediglich „Plus- und Minusstunden“ an Tagen nachgewiesen wurden, an denen Arbeit abweichend vom Dienstplan geleistet wurde<sup>186</sup>. Dadurch war nicht feststellbar, an welchen Tagen die Beschäftigten anwesend waren. Überträge in den Folgemonat waren teilweise falsch berechnet.

Häufig konnte nicht nachvollzogen werden, ob die geschuldete Arbeitszeit erbracht worden war. Darüber hinaus verursacht die manuelle Zeiterfassung beim Erziehungspersonal und den Leitungskräften vermeidbaren Aufwand. Die Anbindung an die elektronische Zeiterfassung der Kernverwaltung oder eigenständige Erfassungssysteme<sup>187</sup> in den Einrichtungen würden eine automationsgestützte Dokumentation der Arbeits- und Fehlzeiten ermöglichen. Soweit eine elektronische Erfassung unterbleibt, sollten zumindest einheitliche Vorgaben zur Erfassung der Arbeitszeiten gemacht werden, die eine nachträgliche Kontrolle zulassen.

## 8.3 Urlaub und Freizeitausgleich

Fehlzeiten aufgrund von Urlaub, Zeitausgleich oder Krankheit der Beschäftigten waren den Personalverwaltungen häufig nicht bekannt. Die in den Kindertagesstätten hierüber geführten Nachweise stimmten zudem nicht immer mit den Unterlagen der Verwaltungen überein. Beispielsweise hatten Beschäftigte einer Ortsgemeinde

---

<sup>184</sup> Zur Definition vgl. Controlling-Vereinbarung, Abschnitt B.1.

<sup>185</sup> Vgl. hierzu auch nachfolgend Tz. 8.4 und 8.5.

<sup>186</sup> Gelegentlich gab es sogar innerhalb einer Kindertagesstätte unterschiedliche Handhabungen.

<sup>187</sup> Adäquate Lösungen einschließlich Erfassungsgerät, Zeiterfassungskarten, Speichermedien zur Datenübertragung und Software zur Auswertung der Eintragungen sind am Markt bereits für deutlich unter 1.000 € erhältlich.

47 Urlaubstage in ihren Zeiterfassungsvordrucken dokumentiert. Im IT-Verfahren der Verbandsgemeindeverwaltung waren diese Fehlzeiten nicht erfasst. In Einzelfällen wurde dadurch mehr Urlaub gewährt als zustand.

Mehrfach waren Kräfte abwesend oder Kindertagesstätten geschlossen<sup>188</sup>, ohne dass die Beschäftigten Anträge auf Urlaub oder Zeitausgleich gestellt hatten oder dies in den Personalakten zumindest vermerkt war. So fehlten zum Beispiel für sechs Beschäftigte einer Ortsgemeinde Anträge für insgesamt 27 Urlaubstage. Einige Kräfte hatten an Schließtagen oder aus Anlass privater Feiern von Kollegen ohne weitere Erläuterungen Arbeitszeiten eingetragen. Dadurch erhielten Beschäftigte Zeitguthaben, auf die kein Anspruch bestand.

In einer Kindertagesstätte arbeiteten manche Kräfte nur an vier Tagen wöchentlich, obwohl fünf Arbeitstage vertraglich vereinbart waren<sup>189</sup>. Dennoch nahmen sie ihren Erholungsurlaub wie bei einer Fünftageweche.

In einer anderen Kindertagesstätte hatten die Beschäftigten an 32 Schließtagen nicht zu arbeiten und erhielten weitere neun Tage Freizeit nach individueller Wahl. Ihre Arbeitszeit erfassten sie nicht. Der Träger hielt die Freistellungen als Ausgleich für nicht dokumentierte Mehrarbeit bei Kindergartenfesten und Elternabenden für gerechtfertigt. Jedoch überstieg der Umfang des Freizeitausgleichs das Maß, das in anderen Kindertagesstätten bei dokumentierter Mehrarbeit üblicherweise anfiel.

Ohne ordnungsgemäße Dokumentation von Fehlzeiten lässt sich nicht belegen, ob die Beschäftigten ihren Arbeitspflichten nachkommen. Der Erholungsurlaub in (kommunalen) Kindertagesstätten beträgt bei wöchentlich fünf Arbeitstagen 30 Tage. Bei einer geringeren Zahl an Arbeitstagen vermindert sich der Anspruch entsprechend<sup>190</sup>. Im Fall der Kräfte, die lediglich vier Arbeitstage je Woche arbeiteten, betrug der Urlaubsanspruch nur 24 Tage. Die darüber hinausgehende Urlaubsgewährung stellte eine unzulässige übertarifliche Leistung dar. Ohne entsprechende Zeitguthaben und deren Nachweis ist die Bewilligung von Zeitausgleich nicht gerechtfertigt.

#### **8.4 Abweichungen von der Soll-Arbeitszeit**

In einigen Kindertagesstätten kamen nach den Dienstplänen Vollzeitkräfte wöchentlich auf eine Arbeitszeit von 38,5 Stunden und Teilzeitkräfte auf entsprechend weniger Stunden. Teilweise betrug die - nicht weiter erläuterten - Differenzen zur Sollarbeitszeit bis zu 1,25 Stunden wöchentlich. Dies wurde u. a. mit dem Ausgleich von Arbeitszeiten anlässlich der Teilnahme an Veranstaltungen (zum Beispiel Feste, Elternabende) begründet. Ob die Arbeitszeit voll erbracht wurde, war nicht nachvollziehbar.

Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit einer Vollzeitkraft beträgt 39 Stunden. Soweit hiervon dienstplanmäßig abgewichen wird, sind die Gründe nachvollziehbar zu dokumentieren.

#### **8.5 Pausen**

In etlichen Kindertagesstätten arbeiteten Beschäftigte mehr als sechs Stunden ohne Unterbrechung. Abzüge für Pausenzeiten wurden nicht vorgenommen.

---

<sup>188</sup> Zum Beispiel an Fasching, an Brückentagen sowie um die Oster- und die Weihnachtszeit.

<sup>189</sup> Zum Ausgleich war ihre Arbeitszeit nach den Dienstplänen während der vier Tage erhöht worden.

<sup>190</sup> § 26 Abs. 1 TVöD.

Länger als sechs Stunden hintereinander dürfen Arbeitnehmer nicht ohne Ruhepause beschäftigt werden<sup>191</sup>. Bei Überschreitung dieser Grenze ist eine Pausenzeit von mindestens 30 Minuten einzuhalten.

## **8.6 Urlaub und Freizeitausgleich während Arbeitskampfmaßnahmen**

Einige kommunale Träger gewährten ihren Beschäftigten Freizeitausgleich oder Urlaub für Zeiten, an denen Arbeitskampfmaßnahmen stattfanden.

Beschäftigte haben bei Arbeitskampfmaßnahmen grundsätzlich keinen Anspruch auf Freizeitausgleich oder Urlaub, soweit dieser nicht bereits zuvor bewilligt worden war<sup>192</sup>. Wird hiervon abgewichen, entfällt die Möglichkeit, einen Teil des Betriebs mit nicht organisierten Kräften, insbesondere im Interesse der Eltern, aufrechtzuerhalten.

## **9 Gebäudereinigung - Aufwendungen vielfach überhöht**

Für die Reinigung der in die Prüfung einbezogenen Kindertagesstätten fielen Ausgaben von mindestens 2,8 Mio. € jährlich an<sup>193</sup>. Neben ungenügender Erfassung und Fortschreibung von Reinigungsgrundlagen gab es zum Teil deutliche Kostenunterschiede bei der Gebäudereinigung.

### **9.1 Mangelhafte Dokumentation von Reinigungsgrundlagen**

Die meisten Träger setzten eigenes Personal zur Reinigung der Kindertagesstätten ein. In einigen Einrichtungen waren Reinigungsleistungen ganz oder teilweise vergeben.

Überwiegend fehlten, auch bei Fremdreinigung, nachvollziehbare Angaben zu den Reinigungsflächen. Soweit Daten vorlagen, blieb offen, ob es sich um Grundflächen oder tatsächlich zu reinigende Flächen handelte. Die Reinigungshäufigkeit der Räume war ebenfalls nicht immer ersichtlich. Personalbedarfsberechnungen waren nur selten vorhanden.

Ordnungsgemäße und aktuelle Grundlagendaten sind Voraussetzung, um den Arbeitszeitbedarf für die Reinigung zu bestimmen und um die Wirtschaftlichkeit der Reinigungsleistungen zu beurteilen. Die erforderlichen Angaben sind daher vorzuhalten und bei Bedarf fortzuschreiben.

Trotz dieser Mängel genehmigten die Jugendämter in der Regel die von den Trägern beantragten Arbeitszeiten für die Reinigungskräfte. Zumeist bewegten sich diese an den oberen Orientierungswerten der Controlling-Vereinbarung<sup>194</sup>. Obwohl bei etlichen Kindertagesstätten die abgerechneten Stunden darüber lagen, erkannten die Jugendämter die Personalkosten an.

Die Controlling-Vereinbarung enthält Reinigungsbedarfsrichtwerte (Wochenstunden) nach der Anzahl der Gruppen. Werden die dort genannten Obergrenzen überschritten, ist das ein Indiz für eine zu großzügige Personalbemessung. Die Einhaltung der Richtwerte bedeutet allerdings nicht, dass wirtschaftlich gereinigt wird.

---

<sup>191</sup> § 4 Satz 3 ArbZG.

<sup>192</sup> Vgl. Arbeitskampfrichtlinien der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) vom 21. November 2014.

<sup>193</sup> Die tatsächlichen Kosten waren höher, da im Fall der Eigenreinigung nur Personal-, nicht jedoch Sachkosten erfasst wurden.

<sup>194</sup> Controlling-Vereinbarung, Abschnitt C.3. - Wirtschafts- und Reinigungskräfte.



## 9.2 Reinigungsaufwand

Die durchschnittlichen Reinigungskosten der in die Prüfung einbezogenen Kindertagesstätten betragen jährlich

- bei Fremdreinigung 26 € je m<sup>2</sup> Nettogrundfläche und
- bei Eigenreinigung 45 € je m<sup>2</sup> Nettogrundfläche<sup>195</sup>.

In günstigen Fällen fielen bei eigengereinigten Einrichtungen zwischen 25 € und 30 € je m<sup>2</sup>, in einem Fall sogar nur 20 € je m<sup>2</sup> an. Bei den meisten Kindertagesstätten war der Reinigungsaufwand aber deutlich höher und lag zum Teil bei mehr als 80 € je m<sup>2</sup> jährlich.

Die Kostennachteile der Eigenreinigung waren insbesondere auf geringe Reinigungsleistungen zurückzuführen. So wurden zum Beispiel in einigen Kindertagesstätten einer Stadt lediglich zwischen 50 m<sup>2</sup> und 80 m<sup>2</sup> je Stunde gereinigt.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erachtete bereits 1992 für Kindertagesstätten eine Reinigungsleistung von 100 m<sup>2</sup> je Stunde als angemessen<sup>196</sup>. Neuere Vergleichswerte<sup>197</sup> weisen eine durchschnittliche Reinigungsleistung von 154 m<sup>2</sup> je Stunde bei Eigenreinigung und von 193 m<sup>2</sup> je Stunde bei Fremdreinigung aus.

Leistungswerte von weniger als 100 m<sup>2</sup> je Stunde sind grundsätzlich nicht akzeptabel. Bei sachgerechten Leistungsvorgaben ergeben sich insbesondere bei der Eigenreinigung Möglichkeiten zur Kostensenkung.

Nach dem Ergebnis der Prüfung errechnete sich für die in die Auswertung einbezogenen Kindertagesstätten ein Einsparpotenzial von über 1,0 Mio. € jährlich.

Trotz der Kostenvorteile der Fremdreinigung hielten die meisten Träger an der Eigenreinigung fest, da diese nach ihrer Auffassung zu qualitativ besseren Reinigungsergebnissen führe. Aufgrund der Prüfungen bei fremdgereinigten Kindertagesstätten lässt sich allerdings nicht bestätigen, dass dort die Reinigungsleistung nicht ausreichend ist. Vorbehalten gegenüber der Reinigungsqualität bei der Fremdreinigung kann durch Einbeziehung von Qualitätskriterien bei der Ausschreibung und durch eindeutige Vertragsgestaltungen begegnet werden.

Im Hinblick auf die zum Teil deutlichen Kostenvorteile der Fremdreinigung sollten die Träger der Einrichtungen die Wirtschaftlichkeit der Reinigung in Kindertagesstätten überprüfen.

## 10 Mittagsverpflegung an Kindertagesstätten - Kosten und Entgelte überprüfen

Am 1. März 2016 nahmen 95.029 Kinder an der Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten teil. Die im Zusammenhang mit der Verpflegung anfallenden Personalkosten waren zum Teil beträchtlich. Bei den in die Prüfung einbezogenen Kindertagesstätten entstanden Personalkosten für Hauswirtschaftskräfte von insgesamt 2,6 Mio. € jährlich.

---

<sup>195</sup> Der tatsächliche Unterschied zwischen Eigen- und Fremdreinigung war noch größer, weil die Werte bei der Eigenreinigung keine Sachkosten enthielten. Zudem verschlechtern sich die ermittelten Kennwerte weiter, wenn aus den Nettogrundflächen nicht zu reinigende Flächen herausgerechnet werden.

<sup>196</sup> KGSt-Bericht Nr. 3/1992, Organisation der Gebäudereinigung, Anlage 2.

<sup>197</sup> KGSt-Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 4/2016, Gebäudereinigung mit Kennzahlen steuern - Ergebnisse des Vergleichsringes Reinigung.

## 10.1 Personalkosten

Die Controlling-Vereinbarung<sup>198</sup> enthält nach Verpflegungsarten<sup>199</sup> differenzierte Richtwerte für den Personalbedarf an Hauswirtschaftskräften in Kindertagesstätten.

Die Jugendämter bewilligten die Arbeitszeit nach diesen Richtwerten zumeist nach dem Platzangebot, also der Anzahl möglicherweise in der Kindertagesstätte essender Kinder. Der Bedarf ist aber abhängig von der Zahl der tatsächlich zuzubereitenden Essen. Der Personaleinsatz überschritt daher in diesen Fällen die Bedarfsrichtwerte. Die Personalkosten je Essen lagen erheblich über Referenzwerten, die sich aus einer Studie der Bertelsmann Stiftung<sup>200</sup> ergeben.

Auch wenn die Überschreitung der Richtwerte nach der Controlling-Vereinbarung Indiz für die Unwirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes sein kann, belegt ihre Einhaltung noch nicht die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes. Daher sind auch in diesem Fall Arbeitsabläufe bei Essenszubereitung und -ausgabe auf Optimierungspotenzial zu untersuchen. Dies unterblieb regelmäßig. Dabei könnte zum Beispiel häufig die für den Einkauf verwendete Arbeitszeit verringert werden, indem die Zahl der Einkaufsquellen reduziert oder Lebensmittel (teilweise) bei Lieferanten bestellt werden. Mit dem Einsatz von Gewerbespülmaschinen können ggf. Wartezeiten vermieden werden.

## 10.2 Lebensmittelkosten

Bei den Kindertagesstätten innerhalb eines Jugendamtsbezirks gab es zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den Kosten für den Lebensmittelbezug bei selbst gekochtem Essen<sup>201</sup>. So schwankten 2014 die Bezugskosten bei den Kindertagesstätten in einem Landkreis zwischen 0,57 € und 1,78 € je Mahlzeit. Sogar im Vergleich der Kindertagesstätten desselben Trägers waren die Abweichungen erheblich. Bei den Einrichtungen einer kreisfreien Stadt lag die Bandbreite zwischen 0,69 € und 1,38 €.

Die Differenzen waren sachlich - etwa durch Qualitätsunterschiede oder Einkaufsmengen - nicht gerechtfertigt.

Die Kosten für die Herstellung des Mittagessens betragen bei der o. a. kreisfreien Stadt zum Beispiel 100.000 € jährlich für die Verpflegung von Kindern in acht Einrichtungen.

Es ist daher erforderlich, die Kosten für den Bezug von Lebensmitteln zu vergleichen und bei Abweichungen die Ursachen zu ermitteln, um ggf. den Aufwand zu reduzieren (zum Beispiel durch Einkauf beim Großhandel, Nachfragebündelung sowie den Abschluss von Rahmenvereinbarungen<sup>202</sup>).

## 10.3 Beiträge für Mittagsverpflegung

Für die Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten erhoben die Träger Beiträge (sog. Essensgeld)<sup>203</sup>. Bei den in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen lag die Höhe

---

<sup>198</sup> Abschnitt C.3.

<sup>199</sup> Frisch zubereitetes Essen, Tiefkühlkost mit frisch zubereiteter Ergänzungskost, Ausgabe von angeliefertem Essen.

<sup>200</sup> Bertelsmann Stiftung, Is(s)t KiTa gut?, Stand Dezember 2013.

<sup>201</sup> Sog. Frisch- und Mischküche.

<sup>202</sup> Solche Vereinbarungen hatte der Träger einer der in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen mit einem Lieferanten geschlossen.

<sup>203</sup> § 13 Abs. 1 Satz 2 Kindertagesstättengesetz.

des Essensgelds zwischen 1,50 € und 3,60 € je Essen. Die Entgelte deckten überwiegend die Kosten des Lebensmittelbezugs (Frisch- und Mischküche) bzw. bei angeliefertem Essen die jeweiligen Rechnungsbeträge von Caterern<sup>204</sup>. Sie reichten zumeist nicht aus, um weitere Kosten, wie zum Beispiel Abschreibungen, Energie, Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung sowie die Trägeranteile an den Personalkosten von Küchenkräften, zu decken.

Die kommunalen Einrichtungsträger sind verpflichtet, Entgelte in vertretbarer und gebotener Höhe festzusetzen<sup>205</sup>. Sie sollten einen möglichst hohen Kostendeckungsgrad anstreben.

Hierzu bietet es sich beispielsweise an, das Essensgeld anhand der Sachbezüge für Mittagessen nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung festzulegen<sup>206</sup>. Danach bemessen üblicherweise Schulträger ihre Entgelte für die Mittagsverpflegung an Schulen.

Geringere Essensgelder lassen sich nicht aus sozialen Gründen rechtfertigen. Für entsprechend bedürftige Familien besteht die Möglichkeit, über das Bildungs- und Teilhabepaket oder über den Sozialfonds des Landes eine Reduzierung des Elternbeitrags auf 1,00 € zu beantragen.

#### **10.4 Verfahren bei der Erhebung von Essensgeld**

Die meisten Träger erhoben Essensgelder nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung. Andere hatten hierfür Monatspauschalen festgesetzt. Die Erhebung solcher Pauschalen steht im Ermessen der Träger<sup>207</sup>. Die Pauschalierung verursacht einen deutlich geringeren Verwaltungsaufwand, insbesondere für die Leitungen der Kindertagesstätten. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die satzungsmäßigen Voraussetzungen für dieses Erhebungsverfahren zu schaffen.

In vielen Kindertagesstätten vereinnahmten die Leitungskräfte die Essensgelder<sup>208</sup> und führten zu diesem Zweck Barkassen oder gesonderte Konten.

Das Verfahren ist vergleichsweise aufwendig und birgt Risiken für die Kassensicherheit<sup>209</sup>. Daher sollte der Einzug der Essensgelder den kommunalen Kassen zugewiesen werden. Die Leitungskräfte sollten sich darauf beschränken, der Kasse die für die Erhebung notwendigen Daten mitzuteilen.

#### **11 Zuweisungen zum Ausgleich der Beitragsfreiheit im Kindergarten - Landesleistungen decken nicht die Mindereinnahmen**

Der Besuch des Kindergartens ist für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr an beitragsfrei<sup>210</sup>. Das Land gewährt Zuweisungen an die Träger der Jugendämter zum Ausgleich der Beitragsausfälle<sup>211</sup>.

---

<sup>204</sup> Gegebenenfalls wurden hierauf Zuschläge erhoben, um die Kosten des ergänzenden Einkaufs zu decken.

<sup>205</sup> § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO.

<sup>206</sup> 2015: 3,00 €, 2016: 3,10 €, 2017: 3,17 € (Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 26/2015, S 5/2016 und S 842/2016).

<sup>207</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. September 2009 - 7 A 10431/09.

<sup>208</sup> In Einzelfällen waren die Leitungen auch mit Verwaltungsaufgaben für die Erhebung der Krippen- und Hortbeiträge belastet.

<sup>209</sup> Kommunalbericht 2015 Nr. 3, Tz. 7 und 9.

<sup>210</sup> § 13 Abs. 3 Satz 5 Kindertagesstättengesetz.

<sup>211</sup> § 12 Abs. 5 Kindertagesstättengesetz.

Die Zuweisungen basieren auf Beiträgen, die von den Trägern der Jugendämter 2006 festgesetzt waren. Sie sind jährlich an die Tarifentwicklung anzupassen<sup>212</sup>. Das Land erhöhte die Erstattungsbeträge zum Teil mit erheblicher Verzögerung. So wurde Ende 2016 den Jugendämtern die tariflich bedingten Mehraufwendungen für die Jahre 2011 bis 2014 ausgezahlt<sup>213</sup>.

Da die Ausgaben je Kind seit 2006 deutlich stärker gestiegen sind als die Anpassungen der Zuweisungen, ging der Kostendeckungsgrad durch die Zuweisungen und die verbliebenen Elternbeiträge für Krippen- und Hortkinder zurück. Er lag bei den in die Auswertung einbezogenen Kindertagesstätten, bezogen auf die abgerechneten Personalkosten, im Durchschnitt noch bei 11,1 %.

Vor Einführung der Beitragsfreiheit durften die Elternbeiträge bezogen auf einen Jugendamtsbezirk bis zu 17,5 % der Personalkosten der Kindergärten decken<sup>214</sup>. Auch wenn dies nur der höchstmögliche Deckungsgrad vor dem Wegfall der Elternbeiträge war, indiziert der Unterschied zum tatsächlichen Kostendeckungsgrad einen Anpassungsbedarf bei den Erstattungsleistungen zugunsten der Jugendämter.

## **12 Übernahme von Personal- und Sachkosten freier Träger - nachteilige Vereinbarungen vermeiden**

### **12.1 Umfang der Kostenübernahme**

Die Eigenleistung der Träger besteht grundsätzlich aus dem Trägeranteil an den Personalkosten und den gesamten laufenden Sachkosten<sup>215</sup>. Freie Träger müssen bereit und in der Lage sein, die erforderliche Eigenleistung (sog. Eigeninteressenquote) zu erbringen<sup>216</sup>.

In der Verwaltungspraxis ist es dagegen üblich, dass sich Gemeinden an den von den freien Trägern zu finanzierenden Kosten „freiwillig“ beteiligen. So hatte zum Beispiel eine kreisfreie Stadt 2014 insgesamt 2,0 Mio. € an Personal- und Sachkosten übernommen. Dies dürfte zumeist vertretbar sein, wenn ohne Beteiligung freie Träger Einrichtungen nicht mehr betreiben würden und die Gemeinden die Trägerschaft dann übernehmen müssten.

Einige Gemeinden übernahmen sämtliche oder zumindest große Teile der anderweitig nicht gedeckten Kosten freier Träger. Sie stellten sich dadurch finanziell schlechter als bei eigener Trägerschaft.

Damit war die gesetzliche Intention einer angemessenen finanziellen Beteiligung der freien Träger nicht mehr erfüllt. Zudem fehlten Anreize, die Kosten gering zu halten. Tatsächlich beschäftigten diese freien Träger häufig erheblich mehr zusätzliches Erziehungspersonal als solche, die einen Teil der Kosten selbst trugen.

Eine Kostenübernahme, durch die Kommunen finanziell stärker belastet werden als bei eigener Trägerschaft für Einrichtungen, ist mit der Pflicht zu wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nach § 93 Abs. 3 GemO nicht vereinbar<sup>217</sup>. Sie

---

<sup>212</sup> § 12 Abs. 5 Satz 5 Kindertagesstättengesetz.

<sup>213</sup> Vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 235/2017.

<sup>214</sup> § 13 Abs. 2 Satz 2 Kindertagesstättengesetz.

<sup>215</sup> §§ 12 Abs. 3, 14 Kindertagesstättengesetz. Laufende Sachkosten im Sinne des Kindertagesstättengesetzes sind alle Aufwendungen, die nicht den abrechnungsfähigen Personalkosten (§ 12 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz) zugeordnet werden können.

<sup>216</sup> § 10 Abs. 1 Satz 4 Kindertagesstättengesetz. Auf die mehrfache Privilegierung der freien Träger hat der Rechnungshof bereits hingewiesen, vgl. Jahresbericht 2017 Nr. 24, Tz. 2.6.

<sup>217</sup> Vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 179/2012.

ist auch nicht durch Gründe der Trägervielfalt<sup>218</sup> gerechtfertigt. Diese darf nicht dazu führen, dass die Gemeinden finanziell nachteilige Verpflichtungen eingehen.

## 12.2 Vertragliche Grundlagen

Gemeinden leisteten die Zuwendungen häufiger ohne schriftliche Vereinbarungen mit den freien Trägern. Sofern Verträge vorlagen, waren sie in Teilen unklar formuliert oder enthielten nicht sachgerechte Regelungen<sup>219</sup>.

Die Vereinbarungen bedürfen der Schriftform<sup>220</sup>. Die Inhalte müssen ausreichend präzise gefasst werden, damit insbesondere erkennbar wird, welche Ein- und Auszahlungen zu berücksichtigen sind.

## 12.3 Betreuungsbonus und Sonderzahlungen

Das Land zahlt den Trägern von Kindertagesstätten pauschal für die Betreuung Zweijähriger einen Betreuungsbonus<sup>221</sup>. Die freien Träger erhielten zudem 2014 bis 2016 Sonderzahlungen des Landes von 2.500 € jährlich je Einrichtung.

Teilweise deckten die kommunalen Ausgleichszahlungen die Kosten der freien Träger für die U 3-Plätze oder gar deren gesamte Personal- und Sachkosten. Die Bonus- und Sonderzahlungen wurden dennoch auf die Erstattungsbeträge nicht angerechnet. Dies war nicht sachgerecht, zumindest in den Fällen, in denen freie Träger durch den Einbehalt der Bonus- und Sonderzahlungen Überschüsse erwirtschafteten.

Mit den freien Trägern sollte soweit als möglich vereinbart werden, dass Betreuungsboni den Kostenanteil der Gemeinden vermindern.

## 12.4 Überzahlungen

Abrechnungen der freien Träger entsprachen des Öfteren nicht den getroffenen Vereinbarungen und wurden dennoch anerkannt:

- Einnahmen waren nicht berücksichtigt, die nach den Vereinbarungen in Abzug zu bringen waren. Das betraf insbesondere Elternbeiträge, Überschüsse der Essensgelder über die Lebensmittelkosten, den Betreuungsbonus, die Sonderzahlungen des Landes und zweckgebundene Spenden für Maßnahmen, die die Gemeinde vollständig finanzierte.
- Gemeinden trugen zusätzlich zu den vertraglich vereinbarten Zahlungen Aufwendungen für Grünflächenpflege, verschiedene Anschaffungen und Verwaltungskosten des freien Trägers.
- Bei der Übernahme von Trägeranteilen an den Personalkosten wurde nicht beachtet, dass die Kosten von zusätzlich erforderlichem Personal in geöffneten Gruppen vom Land erstattet werden<sup>222</sup>. So wurden mehr Personalkosten erstattet als anfielen.

---

<sup>218</sup> § 10 Abs. 1 Satz 3 Kindertagesstättengesetz.

<sup>219</sup> Vgl. nachfolgend Tz. 12.3.

<sup>220</sup> § 49 GemO, § 56 SGB X.

<sup>221</sup> § 12a Kindertagesstättengesetz.

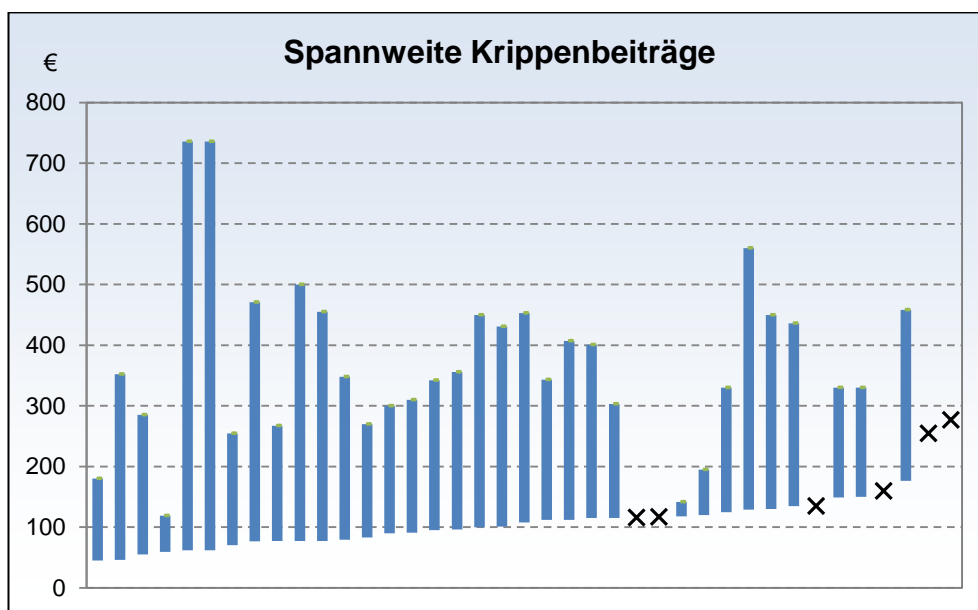
<sup>222</sup> § 12 Abs. 3 Satz 4, Abs. 4 Satz 3 Kindertagesstättengesetz.

### 13 Elternbeiträge für Krippen und Horte - auf angemessene Kostendeckung achten

#### 13.1 Höhe der Beiträge

Anders als im Kindergartenbereich sind Krippen- und Hortbeiträge nicht auf 17,5 % der Personalkosten begrenzt. Sie sind nach Kinderzahl und Einkommen zu stufen<sup>223</sup>. Eine weitere Differenzierung nach dem Umfang der Inanspruchnahme des Betreuungsangebots ist zulässig und wird bei einem Teil der Jugendämter auch praktiziert<sup>224</sup>.

Die Jugendämter hatten die Beiträge in vergleichsweise unterschiedlicher Höhe festgesetzt<sup>225</sup>. Einige Jugendämter differenzierten nicht nach dem Elterneinkommen.

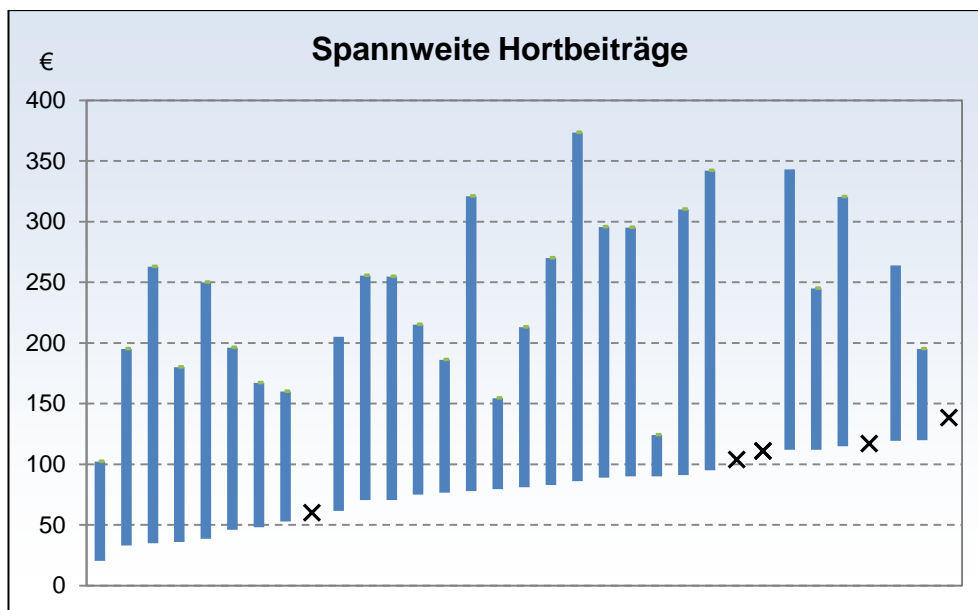


Die Grafik veranschaulicht die einkommensabhängige Spanne der monatlichen Krippenbeiträge der Jugendämter am Beispiel von „Ein-Kind-Familien“. Bei Differenzierungen nach dem Betreuungsumfang sind die Beiträge für eine tägliche Ganztagsbetreuung angegeben. Kreuze stehen für Jugendämter ohne Einkommensdifferenzierung.

<sup>223</sup> § 13 Abs. 4 Kindertagesstättengesetz.

<sup>224</sup> Insbesondere eine Differenzierung der Beiträge nach der Anzahl der Wochentage kann die Umsetzung eines Angebots-Sharings erleichtern.

<sup>225</sup> Quelle: Datenbanken des LSJV. Für zwei Jugendämter lagen die Daten nicht vor. Bei drei Jugendämtern beziehen sich die Angaben auf 2013, im Übrigen auf 2014.



Das Diagramm verdeutlicht die einkommensabhängige Spannweite der monatlichen Hortbeiträge der Jugendämter am Beispiel von „Ein-Kind-Familien“. Bei Differenzierungen nach dem Betreuungsumfang sind die Beiträge für eine tägliche Teilzeitbetreuung angegeben. Kreuze stehen für Jugendämter ohne Einkommensdifferenzierung. Sechs Jugendämter boten keine Hortbetreuung an.

Eine Einkommensdifferenzierung wird vom Kindertagesstättengesetz gefordert. Im Übrigen sollten die Beiträge so festgesetzt werden, dass mit ihnen ein angemessener Kostendeckungsgrad erreicht wird. Für Krippenkinder erscheinen Mindestbeiträge von deutlich über 100 € und Höchstbeiträge von wenigstens 300 € sachgerecht. Für Hortkinder sind aufgrund des geringeren Betreuungsaufwands niedrigere Beiträge vertretbar. Der Mindestbeitrag sollte jedoch nicht unter 75 € liegen.

### 13.2 Satzungen - Notwendigkeit nicht immer erkannt

Für die Krippen- und Hortbeiträge lagen zum Teil keine Satzungen vor, da die Benutzungsverhältnisse vertraglich vereinbart waren.

Die Benutzungsverhältnisse von Kindertagesstätten in Trägerschaft kommunaler Gebietskörperschaften sind nach überwiegender Auffassung öffentlich-rechtlich zu gestalten<sup>226</sup>. Dies vermindert zudem den Verwaltungsaufwand, weil der Abschluss von Betreuungsverträgen entfällt und die Beitragsforderungen öffentlich-rechtlich vollstreckt werden können. Elternbeiträge sind dann aufgrund einer Satzung zu erheben<sup>227</sup>.

### 14 Kassensicherheit - Anforderungen häufig nicht beachtet

Viele Kindertagesstätten verfügten über Bargeldbestände oder Kontoguthaben<sup>228</sup>. So hatten zum Beispiel fünf Einrichtungen einer kreisfreien Stadt einen Zahlungsmittelbestand von insgesamt 34.000 € angesammelt.

<sup>226</sup> Wiesner, SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe -, 4. Auflage, § 90 Rn. 8.

<sup>227</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. März 1999 - 12 A 12644/98.

<sup>228</sup> Die Mittel stammten insbesondere aus vereinnahmten Beträgen für Mittagessen, für Frühstück und Getränke („Getränkegeld“), zum Teil auch aus Spenden.

Bei der Mittelbewirtschaftung kam es häufig zu Verstößen gegen Bestimmungen der Kassensicherheit<sup>229</sup>. So lauteten Girokonten auf die Namen von Leitungskräften, die allein verfügungsberechtigt waren. Eine Leiterin führte den Kassenbestand in ihrer Handtasche mit. Etliche Einrichtungen lieferten Einnahmen nicht an die Gemeindekasse ab, sondern finanzierten damit zum Beispiel Ausflüge und kleinere Anschaffungen. Die Ein- und Auszahlungen waren zum Teil weder im Rechnungswesen gebucht noch belegt. Dadurch konnte die Gemeindekasse nicht erkennen, ob Zahlungsrückstände bestehen, die Mahnungs- oder Vollstreckungshandlungen erfordern. Darüber hinaus wurde die Zahlungsabwicklung vielfach nicht geprüft.

Ein- und Auszahlungen sind vollständig über den Haushalt des jeweiligen kommunalen Trägers nachzuweisen. Für die Zahlungsvorgänge sind in den Kindertagesstätten Zahlstellen förmlich einzurichten und regelmäßig zu prüfen. Bankkonten dürfen nur mit Kenntnis der Gemeindekasse eingerichtet werden. Eine Verfügungsbefugnis ohne Zweitunterschrift widerspricht grundlegenden Sicherheitsanforderungen.

Werden Kassensicherheitsbestimmungen nicht beachtet, besteht eine erhöhte Gefahr doloser Handlungen<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Grundsatz der Einheitskasse (§ 106 Abs. 1 GemO), Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts (§ 96 Abs. 3 GemO) und Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (§§ 27, 28 GemHVO). Außerdem war das Budgetrecht des Rates verletzt.

<sup>230</sup> Kommunalbericht 2015 Nr. 3, Tz. 7 und 9. Danach hatte eine über ein Girokonto alleinverfügungsberechtigte Leiterin einer Kindertagesstätte über mehrere Jahre durch Veruntreuung einen Vermögensschaden von 70.000 € verursacht.