

## A b s c h l u ß b e r i c h t

### der Projektgruppe

### „Erarbeitung von Empfehlungen für die Ermittlung von Betriebskosten in Kindertagesstätten im Land Brandenburg“

(ein durch das MBS des Landes Brandenburg gefördertes Projekt)

---

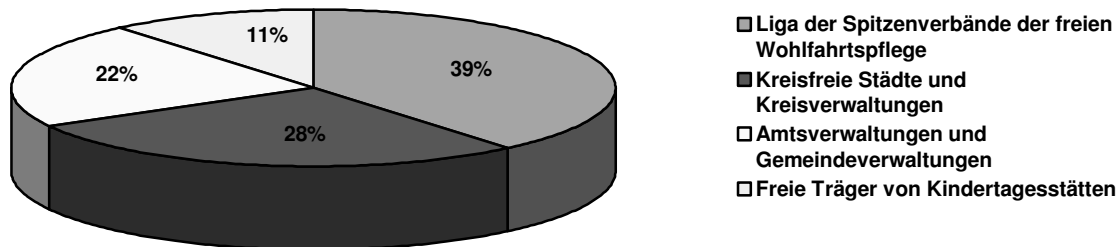
#### 1. Aufgabenstellung, Bildung der Projektgruppe

Das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport erteilte am **4. Mai 2001 den Auftrag** an die Firma Sozial Consulting Management, ein Projekt „Erarbeitung von Empfehlungen für die Ermittlung von Betriebskosten in Kindertagesstätten im Land Brandenburg“ durchzuführen. In der Projektgruppe sollten Vertreter der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, des Städte- und Gemeindebundes, kommunaler Träger und andere geeignete Personen einbezogen werden. Die Erfahrungen des Jugendamtes Potsdam-Mittelmark und des Amtes Treuenbrietzen auf dem Gebiet der Betriebskostenerhebung in Kindertagesstätten sollten in geeigneter Weise einbezogen werden. Das MBS gab als **Zielvorstellung** vor, dass durch die Arbeit der Projektgruppe folgende Punkte realisiert werden sollten:

- Definition und inhaltliche Abgrenzung der einzelnen Betriebskostenarten unter Beachtung der Vorgaben von Rechtsvorschriften und unter Berücksichtigung der verschiedenen Rechtsformen der Träger von Kindertagesstätten
- Bildung von zusätzlichen relativen Kennziffern für die Betriebskosten von Kindertagesstätten, welche die Grundlage für die Bewertung einer wirtschaftlichen und sparsamen Betriebsführung darstellen
- Beschreibung von Korridoren der Kostenunter- und Kostenobergrenzen der einzelnen Kostenarten und relativen Kennziffern, als Orientierungshilfe für Träger von Kindertagesstätten.

Bis Mai 2001 stellte der Projektleiter den möglichen Teilnehmern des Projektes die Idee vor und warb um aktives Mitwirken. Insgesamt 18 Teilnehmer erklärten zu Beginn bzw. im Verlaufe der Arbeit der Projektgruppe ihre Bereitschaft, entweder selbst an den Besprechungen teilzunehmen oder die Zwischenergebnisse der Besprechungen mit eigenen Stellungnahmen zu versehen. (Die vollständige Liste der Teilnehmer der Projektgruppe ist der Anlage 1 zu entnehmen.)

Die **Projektgruppe** war in ihrer **Zusammensetzung** äußerst kompetent und vertrat folgende Bereiche:



Damit kamen 50% der Teilnehmer der Projektgruppe aus dem kommunalen Bereich. Das hatte erheblichen Einfluss auf die Inhalte der geführten Diskussionen und bewirkte, dass Ergebnisse erzielt wurden, die der Trägerlandschaft im Land Brandenburg und der gewichtigen Rolle der Kommunen als Leistungsverpflichtete entsprachen.

Trotz mehrmaliger Bemühungen gelang es nicht, den **Städte- und Gemeindebund** in die Arbeit einzubeziehen, da er folgende Auffassungen für nicht vereinbar mit der Projektidee hielt:

- Die Kommunen sind als Leistungsverpflichtete selbst verantwortlich für die inhaltliche Bestimmung von Kategorien und Kriterien im Betriebskostenbereich von Kindertagesstätten, sofern sie nicht durch das KitaG oder anderen Rechtsvorschriften geregelt sind. Es handelt sich um ein klassisches Gebiet der kommunalen Hoheit, in das der Städte- und Gemeindebund nicht bereit ist, einzugreifen.
- Alles, was als Ergebnis der Arbeit kommen kann, ist schon im § 6 KAG geregelt. Diese gesetzliche Grundlage bildet den alleinigen Maßstab der Kostenbetrachtung in Kindertagesstätten und zu deren Anwendung gibt es bereits eine Vielzahl literarischer Fundstellen, die nicht ergänzt zu werden brauchen.
- Die Kommunen verfügen über eine ausreichende Anzahl gut geschulter Mitarbeiter, die selbst in der Lage sind, die Betriebskosten in Kindertagesstätten zu ermitteln. Es bedarf dazu keiner landesweiten Vorgabe durch das MBJS.

Einer Beteiligung von Kommunen am Projekt betrachtete der Städte- und Gemeindebund im geführten Gespräch als Möglichkeit, welche durch die Kommunen selbst zu entscheiden ist. Ferner wurde die Auffassung geäußert, dass ein Datenerfassungsbogen für die Betriebskostenanalyse sinnvoll ist, er jedoch kurz gefaßt werden sollte, um ihn in der Praxis auch ohne erheblichen Zeitaufwand nutzen zu können.

## 2. Erwartungshaltung der Teilnehmer

Im Vorfeld wurden vier Besprechungstermine für die Projektgruppe avisiert. Tatsächlich traf sich die Gruppe sechs mal und es wurde sichtbar, dass auch darüber hinaus Diskussionsbedarf bestand. Das Überziehen der **Zeitvorstellungen** hatte zum einen damit zu tun, dass jeder Teilnehmer unbeschränktes Rederecht hatte und abschließende Ergebnisse grundsätzlich nur im Konsens erzielt werden sollten. Zum anderen stellte sich mit zunehmendem Durchdringen der zu behandelnden Themen die Komplexität aller damit im Zusammenhang stehenden Fragen heraus. Das große Fachwissen der Teilnehmer der Projektgruppe sorgte so für eine sehr gründliche Debatte, die allerdings auch Zeit benötigte.

Die Teilnehmer der Projektgruppe hatten folgende **Erwartungshaltung** an die Ergebnisse der Arbeit ausgedrückt. Neben der konkreten Aufgabenstellung des MBS für die Projektgruppe ging es den Mitgliedern vor allem um folgende Aspekte:

- verbindliche Festlegung der anzuerkennenden Kostenfaktoren beim Betrieb einer Kindertagesstätte
- Abbau des Misstrauens bei den Leistungsverpflichteten gegenüber den freien Trägern im Rahmen der Verhandlungen zur Bezuschussung der Kindertagesstätten
- Klärung, welche Kosten durch die Leistungsverpflichteten anerkannt werden sollen oder auch müssen
- Gleichstellen kommunaler Einrichtungen mit denen der freien Träger hinsichtlich der Bezuschussung
- freie Träger sollen nicht in jeder Kommune anders behandelt werden
- als zweckmäßig wurde die Erarbeitung einer Empfehlung für die Bezuschussung der freien Träger erachtet.

Wichtiges **Motiv der Mitglieder der Projektgruppe** mitzuarbeiten war, dass es gegenwärtig ein Ausufern der Verfahrensregelungen für die Anerkennung von Betriebskosten im Rahmen der Bezuschussung gibt. Die Leistungsverpflichteten arbeiten dabei mit unterschiedlichen Interessenlagen und es wird zunehmend schwerer, sich in der Vielfalt der Regelungen zurechtzufinden. Insofern wurde die Bildung dieser Gruppe ausdrücklich begrüßt, denn nur durch ein Zusammenwirken von Leistungsverpflichteten und freien Trägern können einvernehmliche Regelungen geschaffen werden.

Die Mitglieder der Projektgruppe verständigten sich darauf, dass im Rahmen des Projekts nicht über die Aufgabenstellung des MBS hinausgegangen werden kann. Im Anschluss und außerhalb des geförderten Projekts wollte man dennoch eine Empfehlung im o. g. Sinne erarbeiten, da man sonst auf halbem Wege stehen bleiben würde. Nach außen sollte die Unterscheidung der verschiedenen Zielstellungen sichtbar gemacht werden.

Die Mitglieder der Projektgruppe wünschten sich ein breites **Engagement von kommunalen Vertretern** in der Sacharbeit. Die anwesenden Vertreter der kommunalen Verwaltungen wünschen sich im selben Maße allgemein anwendbare Regelungen, um den steigenden Erwartungsdruck der freien Träger nach Zuschüssen der Leistungsverpflichteten begegnen zu können. Sie schätzen auch ein, dass sich die Kostenverhandlungen für beide Seiten zunehmend schwieriger erweisen und sehen ihr Motiv in der konstruktiven Mitarbeit in überschaubaren einheitlich anwendbaren Regelungen.

Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Projektgruppe allgemein angewendet werden, sprachen sich die Mitglieder wiederholt für die aktive Einbeziehung des Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages aus. An dieser Stelle wurde sichtbar, dass die weiter oben angeführte Argumentation des Städte- und Gemeindebundes zwar juristisch gesehen korrekt sein mag, dass es aber dennoch einen deutlichen Wunsch der Kommunen gibt, allgemein gleiche Regelungen anzuwenden. Die personellen **Ressourcen der Leistungsverpflichteten** wurden als nicht ausreichend bewertet, um den Spielraum, der den Kommunen bei der Bezuschussung der Kindertagesstätten in freier Trägerschaft durch den Gesetzgeber gegeben wurde, auszufüllen. Die Aufgabenvielfalt der kommunalen Angestellten, die für den Bereich Kindertagesstätten, aber eben nicht nur für diesen arbeiten, führt dazu, dass oftmals ein juristisch sicheres anwendbares Wissen nicht vorhanden ist und der Wunsch nach allgemeinen und leicht verständlichen „Vorgaben“ ausgeprägt ist.

### 3. Methodisches Vorgehen

Zum methodischen Vorgehen verständigte sich die Projektgruppe darauf, dass eine starke **Anlehnung an die Kostenstrukturen der durch kommunale Träger geführten Kindertagesstätten** angestrebt werden muss, um eine direkte Vergleichbarkeit der Kosten von Kindertagesstätten in verschiedener Trägerschaft zu gewährleisten.

Man verständigte sich auf die Abarbeitung von **drei Phasen in der Projektgruppe**:

1. Systematisierung aller Betriebskosten in den Kindertagesstätten
2. Feststellen, für welche der Kostenarten Untergrenzen und /oder Obergrenzen festzulegen sind und wie hoch diese zu bemessen sind.
3. Formulieren von Kostengrößen und relativer Kennziffern für ausgewählte Betriebskostenarten anhand des bis dahin erarbeiteten Materials

In der Projektgruppe wurde diskutiert, ob sich aus den Ergebnissen der Arbeit der Projektgruppe evtl. **finanzielle Forderungen an die Leistungsverpflichteten** ergeben können. Dabei wurde sichtbar, dass es auf der Seite einiger Teilnehmer aus dem kommunalen Bereich Ängste gibt, sie könnten durch ihre Mitarbeit in der Projektgruppe später zu „Schuldigen“ erklärt werden, wenn sich Mehrbelastungen für die Leistungsverpflichteten ergeben.

Die Diskussion machte sichtbar, dass das ausgeschlossen ist. Gegenstand der Arbeit der Projektgruppe ist ausschließlich eine Systematisierung der Kosten einer Kindertagesstätte und eine Bewertung ausgewählter Kostenfaktoren hinsichtlich von Obergrenzen. Die Auflistung der Kostenfaktoren entspricht einem Kita-Sachkontenrahmen, der keine Aussagen darüber enthält, welche Kostenarten vorhanden sein müssen. Ohnehin will und kann niemand den Leistungsverpflichteten auferlegen, wie sie die freien Träger bezuschussen. Sollte die Projektgruppe im Anschluss an ihre eigentliche Arbeit eine Empfehlung auf diesem Gebiet formulieren, so wäre das nützlich und würde von sehr vielen Leistungsverpflichteten und freien Trägern begrüßt werden. Aber auch das bleibt nur eine Empfehlung, die keinerlei Rechtsfolgen für die Leistungsverpflichteten hat.

### 4. Kostensystematik der Kindertagesstätten im Land Brandenburg

Die erste Phase nahm den größten Zeitraum der Arbeit der Projektgruppe ein und brachte als Ergebnis die **Systematik der Kosten für Kindertagesstätten im Land Brandenburg** hervor (s. Anlage 2). In sehr gründlicher Art und Weise wurden sämtliche in Kindertagesstätten vorkommende Kostenarten diskutiert und in sechs verschiedenen Betriebskostenbereichen gruppiert. Alle Betriebskostenarten wurden unter Beachtung der Zuordnungsvorschriften für die kommunalen Haushalte mit der im Haushaltsplan verwendeten Gruppennummer versehen, um sicherzustellen, dass der direkte Vergleich zwischen Betriebskosten in kommunaler und freier Trägerschaft ermöglicht wird.

Deutlich wurde herausgearbeitet, dass die Beurteilung einzelner Betriebskostenarten bei freien Trägern nur anhand der im kommunalen Haushalt dargestellten Ausgabepositionen erfolgen kann. Das **Primat der Kostensystematik der Kommunen** muss schon deshalb angewendet werden, weil den Kommunen durch die bestehenden Rechtsvorschriften nur ein sehr geringer Gestaltungsspielraum zugestanden wird, den freien Trägern jedoch insbesondere über die Vorschriften des HGB und des BGB größere Flexibilität eingeräumt wurde.

Die Kostensystematik ist das wichtigste Ergebnis der Arbeit der Projektgruppe. Sie hat hier **wissenschaftliches Neuland** beschritten, da es eine solche Übersicht – vor allem unter Beachtung des Aspekts der Widerspiegelung der Betriebskosten in kommunalen Haushalten – weder im Land Brandenburg, noch in anderen Bundesländern gab. Die Bildung der Betriebskostenbereiche ist ein entscheidender Durchbruch bei der Herstellung der Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Kindertagesstätten. Sie bilden die Grundlage für eine höchstmögliche Transparenz bei gleichzeitiger Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und der unterschiedlichen Konzepte in der jeweiligen Kindertagesstätte. Die gebildeten Betriebskostenbereiche entsprechen den Analysebedürfnissen der Leistungsverpflichteten und der Träger und berücksichtigen weitestgehend die bei den Trägern verwendeten

unterschiedlichen Sachkontenrahmen. Die Daten für die Betriebskostenanalyse sind im wesentlichen ohne zusätzliche Berechnungen aus der Buchhaltung zu gewinnen. Gesonderte Berechnungen sind lediglich bei den Personalkosten des technischen Personals erforderlich, da nur so die Spezifik des Einsatzes dieses Personals in die Analyse eingehen kann.

Es wurde in der Diskussion hervorgehoben, dass es in der Bewertung unterschiedlicher Träger von Kindertagesstätten keine strukturellen Unterschiede in den Kostenarten gibt. In der Höhe der Kosten gibt es sehr wohl Unterschiede, die dann im Rahmen der Interpretation der Ergebnisse einer Betriebskostenanalyse bewertet werden müssen. Einer vorgegriffenen Bewertung durch Weglassen oder willkürliches Zuordnen von Kostenfaktoren wird damit ausgeschlossen. Die gebildeten Betriebskostenbereiche wurden mit folgender inhaltlicher Begründung gebildet:

### **Betriebskostenbereich I**

#### **Personalkosten des aufgrund von Rechtsvorschriften eingesetzten pädagogischen Personals**

Es gibt kein definiertes Maximum für die Träger, wie viel pädagogisches Personal sie tatsächlich für die Betreuung der Kinder einsetzen, sofern sie hierzu die Rechtsvorschriften für die Mindestbemessung einhalten. Vergleiche der Personalkosten des pädagogischen Personals verschiedener Kindertagesstätten waren aus diesem Grund bislang nicht transparent, da das Personal, welches über das Maß des aufgrund von Rechtsvorschriften eingesetzten pädagogischen Personals (notwendiges pädagogisches Personal) in den Gesamtpersonalkosten des pädagogischen Personals enthalten war.

Um methodische Fehler bei der Ermittlung des Personalkostensatzes des notwendigen pädagogischen Personals auszuschließen, erfolgte die Bildung dieses ersten Betriebskostenbereiches. Er umfasst allein ca. 70 bis 75% aller Kosten, die beim Betrieb einer Kindertagesstätte entstehen und ist insofern ein wichtiger Kalkulationsfaktor für die Entwicklung der Betriebskosten perspektivischer Zeiträume. Insbesondere lassen sich hiermit die finanziellen Auswirkungen von Tarifveränderungen sehr gut prognostizieren, da die übrigen Personalkosten an den Gesamt-Betriebskosten eher marginal sind.

### **Betriebskostenbereich II**

#### **Sonstige Personal- und Sachkosten für die pädagogische Arbeit**

Für die Sicherung der Qualität der Kindertagesstättenbetreuung hat die Höhe der sonstigen Personal- und Sachkosten für die pädagogische Arbeit einen wichtigen Aussagewert. Darüber hinaus gestattet die Abbildung der Betriebskosten dieses Bereiches die Differenzierung verschiedener pädagogischer Konzepte und Trägerformen, denn selbstverständlich sind unterschiedliche pädagogische Richtungen nicht gleich kostenintensiv. Der Betriebskostenbereich II bildet somit als Pendant zum Bereich I eine außerordentlich geeignete Kennziffer zur Beurteilung qualitativer Prozesse der Betreuung in Kindertagesstätten.

### **Betriebskostenbereich III**

#### **Personal- und Sachkosten für das Grundstück und Gebäude der Kindertagesstätte sowie für dessen Bewirtschaftung (bzw. für den Teil des Grundstücks und Gebäudes, welches als Kindertagesstätte genutzt wird)**

Nach den Aufwendungen für die pädagogische Arbeit sind die Kosten für das Grundstück und Gebäude sowie dessen Bewirtschaftung der zweitgrößte Kostenfaktor. Die Bildung eines separaten Betriebskostenbereiches macht sich hier schon deshalb erforderlich, weil wie bei keinen anderen Betriebskostenarten die Besonderheiten der Bedingungen vor Ort ihren Niederschlag finden. Die Bestimmung der Kostenhöhe für das Grundstück und Gebäude (einschließlich der Aussagen über einzelne Betriebskostengruppen in diesem Betriebskostenbereich) lassen somit gute Rückschlüsse auf die laufenden Kosten, auf evtl. zu treffende Investitionsentscheidungen und letztlich auf die Erhaltung des Standortes zu.

### **Betriebskostenbereich IV**

#### **Personal- und Sachkosten für die Verpflegung**

Im Land Brandenburg ist der Auftrag für eine Versorgung in der Kindertagesstätte im KitaG festgeschrieben und hat somit entscheidende Auswirkungen auf die Qualität der Kindertagesstättenbetreuung insgesamt. Immer wieder rücken die Kosten für diese Aufgabe in den Mittelpunkt von Diskussionen verschiedenster Stoßrichtungen. Die Projektgruppe hat sich auch wegen der Auswirkungen auf die Anforderungen der Elternschaft zum Thema Versorgung entschieden, diesen Betriebskostenbereich explizit auszuweisen. Damit ist ebenfalls eine Hilfestellung gegeben für Entscheidungen zum Versorgungssystem innerhalb der Kindertagesstätte.

### **Betriebskostenbereich V**

#### **Sachkosten für den Ersatz und die Ergänzung von Einrichtungsgegenständen**

Bislang gab es keine systematische Erfassung der Kosten, die den Ersatz und die Ergänzung von Einrichtungsgegenständen abgebildet haben. Entscheidende Ursache war dafür die kameralistische Haushaltsführung, die lediglich den Fluss der Geldströme, nicht jedoch den wertmäßigen Verschleiß von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen widerspiegelt. Dieser Betriebskostenbereich ist daher in der betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise einer Kindertagesstätte neu und soll dazu beitragen, Aussagen über die laufende Wertminderung der Einrichtungsgegenstände zu ermöglichen.

### **Betriebskostenbereich VI**

#### **Sonstige Personal- und Sachkosten**

Alle übrigen, den vorangegangenen fünf Betriebskostenbereichen nicht zuordnungsfähigen Betriebskostenarten wurden hier zusammengefasst. Hierzu gehören im Kern die Verwaltungskosten einer Kindertagesstätte, aber auch eine Reihe weiterer Betriebskostenarten, deren Einzelbeträge die Einführung weiterer Betriebskostenbereiche nicht gerechtfertigt hätte. Stärker als jeder andere Betriebskostenbereich widerspiegelt der Bereich VI die Fähigkeit des jeweiligen Trägers zur effizienten Organisation des Betriebs einer Kindertagesstätte. Rückschlüsse bei der Bewertung der Kosten im Betriebskostenbereich VI dürfen jedoch nicht zu kurz gefasst sein, sonst können Kurzschlüsse im Kita-Management (mit erheblichen Folgen auf die Betreuungsqualität) hervorgerufen werden.

In der Projektgruppe wurde diskutiert, ob eine weitere Bildung von Betriebskostenbereichen oder eine **andere Zusammenfassung in Betriebskostengruppen** zweckmäßig sei. Im Ergebnis verständigten sich die Mitglieder darauf, dass eine andere Systematisierung zwar prinzipiell möglich sei, aber nicht zu wesentlich neuen Aussagen führen würde. Dem Fachwissen aller Mitglieder der Projektgruppe ist es zu verdanken, dass wirklich vollständig alle Betriebskostenarten erfasst und diese unter Beachtung der hier angeführten Grundsätze der Systematisierung zusammengefasst werden konnten.

## **5. Diskussion ausgewählter Einzelfragen**

Die Systematik der Betriebskosten in Kindertagesstätten stellt somit eine praxisnahe Grundlage für die Forderung in der VV zu § 6 KAG dar, wonach es für die **Ermittlung des Gebührensatzes (Elternbeiträge)** einer detaillierten Kostenkalkulation bedarf. Sie erfüllt sämtliche Anforderungen des § 6 KAG zur Kostenkalkulation und sollte schon aus diesem Grund den Kommunen des Landes Brandenburg flächendeckend für die weitere Arbeit zur Verfügung gestellt werden. In der Diskussion wurde die Aufzählung z.T. als zu weitgehend bezeichnet. Die Teilnehmer der Projektgruppe sprachen sich zum Behalt der Kosten-Unterarten auf, da so eine Vielzahl praktischer Fragen der Zuordnung transparent geklärt werden. Es gibt dann keinen Spielraum mehr für einzelne Träger, abweichend von der Systematik die Kostenarten den Betriebskostenbereichen zuzuordnen. Insofern stellt die Systematik der Kostenarten der Betriebskostenbereiche einen ausgewogenen Kompromiss dar, der dank dem großen Erfahrungspotential aller Mitglieder der Projektgruppe entstehen konnte.

Eine ausführliche Debatte entstand zur Thematik, ob die tatsächlichen Kosten bei der Anschaffung oder nur die **Abschreibungen und die Verzinsung des Anlagevermögen** in die Betriebskostenerfassung sichtbar gemacht werden sollen. Im Ergebnis wurde übereinstimmend festgestellt, dass nur die Erfassung der Kosten für Abschreibungen und der kalkulatorischen Verzinsung einen objektiven Wertmaßstab darstellt. Dabei wurde deutlich, dass die BKNV mit Nennung der Abschreibungen auf Investitionen für eigene Gebäude oder den als Kindertagesstätte genutzten Teil des eigenen Gebäudes nur einen Teil der zu berücksichtigenden Abschreibungen erwähnt. Selbstverständlich müssen auch Abschreibungen für Ausrüstungs- und Ausstattungsinvestitionen als solche behandelt werden, da sie erhebliche Auswirkungen auf die Darstellung der Kosten in Kindertagesstätten haben.

„Man muss festhalten, dass die Kommunen, die eine umfassende Vermögensrechnung unterlassen, auf einen *wesentlichen* Teil der Informationen verzichten ... Die Ergebnisse einer Kostenrechnung, die den Werteverzehr des Anlagevermögens vernachlässigen, geben die Realität nur *unvollständig* wieder. Sie vermitteln den Eindruck, die Kosten seien *niedriger* als tatsächlich. Ohne den Einbezug des Vermögens und der Schulden hat das Rechnungswesen nur eine (sehr) eingeschränkte Aussagekraft über die Haushaltsführung und den

Haushaltsausgleich, denn der kamerale Haushaltsplan stellt nur einen auf die ständige Gewährleistung der Liquidität ausgerichteten Finanzierungsplan dar ...“

Herbert, Goebel: Kosten- und Leistungsrechnung in Kindertagesstätten – Die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit, Institut für Kommunale Haushaltswirtschaft Verlag Eberhard Goebel, 2. Auflage Helsa / Kassel 2000.

Das hat jedoch eine Reihe von **praktischen Konsequenzen in der Anlagenbuchhaltung**:

- Weder die kommunalen Träger, noch die freien Träger sind ohne entsprechende Vorbereitungszeit in der Lage, den Wert des Anlagevermögens nach den Grundsätzen des § 247 II HGB entsprechende Anlagenbuchhaltung aufzubauen und Abschreibungsbeträge zu ermitteln. Die Mitglieder der Projektgruppe empfehlen, frühestens ab 2003 mit der Wertermittlung beim Anlagevermögen zu beginnen, will man Zahlen erhalten, die den realen Wertverhältnissen adäquat sind.
- Es bedarf bei der Mehrzahl der Träger (kommunaler und freier Träger) einer detaillierten Schulung der zuständigen Sachbearbeiter, um inhaltlich Prozesse der Anlagenbuchhaltung zu beherrschen. Das hängt auch von Fortbildungsangeboten für Kommunen und für freie Träger ab. Die oberste und die obere Landesbehörde, der Städte- und Gemeindebund sowie die kommunalen Fortbildungsinstitutionen sollten die Weiterbildung auf diesem Gebiet als Schwerpunkt erkennen.
- Diese Aufgabe soll als Prozess verstanden werden, in dem neben der Aneignung des erforderlichen Wissens, Zeit zum Sammeln praktischer Erfahrungen bleibt. Auf jeden Fall sollte es einen zeitlichen Gleichklang bei der Bewältigung dieser Herausforderung zwischen den Kommunen und den freien Trägern der Jugendhilfe geben.
- Die Erfassung der Kosten für Abschreibungen und die Verzinsung des Anlagevermögens und deren Widerspiegelung im Haushalt führt nach der Einführung zu einer scheinbaren Verteuerung der Betriebskosten für Kindertagesstätten. Effektiv werden aber nicht die Kindertagesstätten teurer, sondern es werden lediglich die tatsächlich vorhandenen Wertminderungen am Anlagevermögen betriebswirtschaftlich widergespiegelt. Die Vermittlung dieser Erkenntnis bedarf gerade bei der Legislative einer beharrlichen Überzeugungsarbeit.

Die Mitglieder der Projektgruppe konnten mit der Veröffentlichung „Hinweise zur Anlagenbuchhaltung für Brandenburger Kommunalbehörden“ (Material der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Brandenburg – jetzt: Zweckverband Brandenburgische Kommunalakademie Potsdam) einen großen Schritt nach vorn kommen und empfehlen dieses Material auch allen anderen mit betriebswirtschaftlichen Aspekten von Kindertagesstätten befassten Personen.

Ausführlich wurden in der Projektgruppe die **Personalkostenarten des pädagogischen Personals** diskutiert. Das hatte den Hintergrund, dass sich alle Projektteilnehmer der Größenordnung der Personalkosten am Gesamtumsatz einer Kindertagesstätte bewusst waren. Im Ergebnis einigte man sich auf folgende Prämissen:

- Es ist ein erheblicher Unterschied zwischen der Kostenplanung bei Trägern und bei Leistungsverpflichteten einerseits sowie bei der Betriebskostenanalyse andererseits gegeben. Die Trennung dieser verschiedenen Sachverhalte muss sich auch auf die Kategorien der Betriebskosten von Kindertagesstätten auswirken (die dann z.T. nur als Planungsgrößen oder nur als Abrechnungsgrößen definiert werden).
- Erschwerend für die Systematisierung von Betriebskostenarten wirkt, dass die reine Erfassung der Betriebskosten im sofortigen Zusammenhang mit der Bezuschussung der freien Träger durch die Leistungsverpflichteten gesehen wird. Das verführt dazu, Kostenarten zu differenzieren (oder zu diskriminieren), wenn sie eben nicht als bezuschussungsfähig angesehen werden sollen. Die Teilnehmer der Projektgruppe mussten erkennen, dass auch der eigene Sprachgebrauch diese de facto nicht vorhandenen Zusammenhänge unerschwerlich herstellt. Deshalb ist im Ergebnis der Arbeit der Projektgruppe stärker sichtbar zu machen, welche Betriebskostenarten Planungsgrößen und welche Bemessungsgrößen für die Bezuschussung sind.
- Die Betriebskosten können nicht ohne den Zusammenhang der Aufbringung der Betriebskosten gesehen werden. Dies impliziert schon die Bezeichnung des § 16 KitaG. Eine deutlichere Distanz zwischen Einnahmepositionen und Ausgabepositionen scheint ratsam, um Fragen der Bezuschussung und Fragen der Betriebskostenanalyse emotionsloser anzusehen.

- Der Zuschuss für das notwendige pädagogische Personal soll gem. § 16 Abs. 2 Satz 3 KitaG an der jeweiligen Vergütungsregelung des Trägers orientiert werden. Der bislang weiter geübten Praxis (z.T. auch im Konsens mit den Trägern), grundsätzlich den BAT-O als Bemessungsgrundlage anzusehen, wurde Widerspruch entgegen gesetzt, da immer mehr Kindertagesstätten im Land Brandenburg von Trägern betrieben werden, die den BAT-O nicht anwenden.
- Ableitend aus der vorgenannten Regelung sollen denjenigen Trägern keine Zuschüsse zum notwendigen pädagogischen Personal gezahlt werden, die über keinerlei tarifliche Grundlagen für die Vergütung des Personals verfügen.
- Dienstbezüge und Entgelte für Mehr- und Überstunden dürfen keine Planungsgrößen sein. Der Träger muss aber seinen Verpflichtungen für die Bereitstellung des Personals nach § 10 KitaG nachkommen können, ohne evtl. Mehrkosten nicht erstattet zu bekommen. Deshalb soll in Interpretation des § 16 Abs. 2 Satz 2 KitaG für die Planung des notwendigen pädagogischen Personals gelten, dass mindestens 95% der berechneten Größe jederzeit arbeitsvertraglich gebunden sein muss. Dem Träger bleibt es überlassen, die restlichen 5% des notwendigen pädagogischen Personals im Verlaufe des Jahres durch Mehr- bzw. Überstunden oder durch die befristete Einstellung von zusätzlichem pädagogischen Personal abzusichern. Auf jeden Fall hat er im Jahresmittel das notwendige pädagogische Personal in der berechneten Höhe einzusetzen, um seinen Verpflichtungen für die Aufsichtspflicht und für eine hohe Betreuungsgüte erfüllen zu können.

## 6. Vergleichbarkeit der Betriebskosten unterschiedlicher Kindertagesstätten

Kernproblem bisheriger Auseinandersetzungen bei Kostenvergleichen unterschiedlicher Kindertagesstätten, so stellten die Teilnehmer der Projektgruppe fest, war nicht die Benennung der absoluten Kosten in einzelnen Betriebskostengruppen, sondern die Herstellung der Vergleichbarkeit der Kostenanalyse mit anderen Kindertagesstätten. Es gibt keine zwei identischen Kindertagesstätten und jede Kostenanalyse läuft deshalb darauf hinaus, je nach Interessenlage zu erklären, warum die Kosten richtigerweise so hoch oder richtigerweise so niedrig liegen. Ursache der nachfolgenden Diskrepanzen (vor allem zwischen den Kindertagesstätten in kommunaler und in freier Trägerschaft) waren die unterschiedlichen relativen Kennziffern, die zur Bewertung des Kostenniveaus der Kindertagesstätten herangezogen wurden.

Im Zuge der Diskussion der Projektgruppe zur Systematik der Betriebskostenarten wurden gleichzeitig **relative Kennziffern** diskutiert, die eine Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Kindertagesstätten ermöglichen sollen. Favorisiert wurde für die Betriebskostenarten der relative Bezug „je Platz“, da er am deutlichsten die verschiedenen Ausgabepositionen vergleichbar macht. Es gibt aber auch Betriebskostenarten, die mit diesem relativen Bezug schlecht vergleichbar gemacht werden können, da sie im Einzelfall nicht auf das Wesentliche der Kostenart abheben. Vergleicht man z.B. die Betriebskostenarten im Betriebskostenbereich IV (Kosten für die Verpflegung), so sind die Bezüge „je Essenportion“ oder „je Versorgungstag“ signifikanter. Oder die Kosten im Reinigungsbereich: Selten korreliert diese Position mit der Platzanzahl im selben günstigen Verhältnis, wie z.B. der relative Bezug je m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche. Dazu kommen **Schwierigkeiten**, weil die **Kennziffer „je Platz“** in unterschiedlichen Dimensionen betrachtet werden kann: „Je voraussichtlich belegten Platz“, „je belegten Platz“, „je im Durchschnitt belegten Platz“, „je Platz gemäß Betriebserlaubnis“ sind mögliche Auslegungsvarianten, die je nach Interessenlage eingesetzt werden. Die Diskussion in der Projektgruppe ergab, dass für die Planung von Betriebskosten die spezifische Kennziffer „je voraussichtlich belegten Platz“ die sinnvollste ist und dass für die Abrechnung von Betriebskosten die Kennziffer „je im Durchschnitt belegten Platz“ angewandt werden sollte (gebildet als Mittelwert der vier Stichtage der Platzbelegung 01.12. Vorjahr, 01.03., 01.06. und 01.09.).

Die Ergebnisse der Diskussion zur Bildung von relativen Kennziffern in den einzelnen Betriebskostenbereichen sind in der Anlage 3 sichtbar.



## 7. Bildung von Richtwerten für ausgewählte Betriebskostenarten

Kernproblem dieser Diskussion waren die **Folgen der Bezuschussung für Kindertagesstätten in freier Trägerschaft**. Deutlich wurde schon in den ersten Besprechungen der Projektgruppe, dass die Vertreter der Kommunen Sorge trugen, dass die Ergebnisse zu dieser Frage Verpflichtungen für die kommunalen Haushalte mit sich bringen würden. Gern wollte diese Gruppe der Teilnehmer deshalb absolute Obergrenzen definieren, um sicherzustellen, dass die Bezuschussung für die freien Träger begrenzt wird. Im Umkehrschluss versuchten die Vertreter der freien Träger diese Diskussion völlig offen zu halten, um keine finanziellen Nachteile bei der Bezuschussung durch die Kommunen herzustellen. Es bestand die Sorge, dass „Von-Bis-Spannen“ zu Obergrenzen der „Von-Werte“ werden und dann die Finanzierung der Kindertagesstätten nicht mehr gewährleistet werden kann.

Hier zeigten sich auch die **Grenzen der Tätigkeit der Projektgruppe**: Die Diskussion zu diesem Thema wurde rasch existentiell und konnte nicht mit Konsens beendet werden. Die Mitglieder der Projektgruppe sprachen sich deutlich dagegen aus, dass die Empfehlungen für die Bezuschussung im Rahmen der „Von-Bis-Spannen“ zu Dogmen werden. Es bestand kein Interesse, dann die „Von-Werte“ als Maximum des Bezuschussbaren zu erklären. Nach wie vor ist es im Sinne der Trägervielfalt und der Durchsetzung der verschiedensten pädagogischen Ansätze wichtig, in begründeten Fällen Abweichungen nach unten und oben zuzulassen. Die „Von-Bis-Spannen“ bieten die Möglichkeit, um auch Sachkosten pauschal anzuerkennen. Dabei kann in Analogie der Personalkosten des notwendigen pädagogischen Personals verfahren werden, die zu dem Begriff der anerkannten Personalkosten führen. So kann es dann auch anerkannte Sachkosten geben, die nicht mehr durch die Beteiligten jährlich in jedem Ort neu ausgehandelt werden müssen. Das führt auch zu einer gewaltigen Einsparung an Arbeitszeit auf beiden Seiten im Rahmen der Kostenverhandlungen.

In der Debatte um die Festlegung von Obergrenzen einzelner Betriebskostenarten wurde der Vorschlag unterbreitet, lediglich **Untergrenzen als Mindeststandard** festzulegen. Die Diskussion konnte auf theoretischem Niveau nicht zum Ende gebracht werden und man sprach sich allgemein dafür aus, dieses anhand der konkreten Betriebskostenarten zu diskutieren. Jede Obergrenze, aber auch jede Untergrenze birgt einen Interessenkonflikt zwischen Leistungsverpflichteten und Träger und sollte deshalb unter Abwägung aller Konsequenzen definiert werden. Der Leiter der Projektgruppe sprach sich dafür aus, die Ergebnisse der Ist-Kosten-Analyse des Jahres 1999 (insgesamt 97 Kindertagesstätten wurden analysiert) als Maßstab für die Festlegung von Standards zu nehmen. Dagegen sprachen sich die Teilnehmer der Projektgruppe aus, da insbesondere die Ermittlung der Betriebskosten der Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft aufgrund der erst in den Anfängen steckenden Kosten- und Leistungsrechnung in den kommunalen Haushalten nicht weitreichend genug qualifiziert ist.

In der weiter geführten Diskussion versuchte der Projektleiter einen Konsens zwischen beiden Standpunkten zu vermitteln, aber auch bei begrifflicher Ausgestaltung weiterer Kategorien der betriebswirtschaftlichen Seite von Kindertagesstätten gelang dies nicht. Deshalb wurden in der letzten Besprechung alle diesbezüglichen Vorgaben zurückgezogen und das Ergebnis lautet: Es gibt **keine allgemein gültigen Unter- oder Obergrenzen für Betriebskosten in Kindertagesstätten**. Spätestens an dieser Stelle hat sich das zurückhaltende Engagement des Städte- und Gemeindebundes des Landes Brandenburg gerechtfertigt: Es ist Aufgabe einer jeden Kommune, selbst die inhaltlichen und wertmäßigen Parameter der Finanzierung der Kindertagesstätten zu definieren, wenngleich sie im Einzelfall gerne Vorgaben gehabt hätten.

Der konkrete Fall der Betriebskostensituation ergibt sich immer aus der konkreten kommunalen Situation der Kindertagesstätte und kann nicht landeseinheitlich vorgegeben werden. Was aber sinnvoll und richtig erscheint, ist die Vorgabe von Inhalten der Betriebskostenanalyse, sprich die Anwendung der Kostensystematik der Kindertagesstätten im Land Brandenburg. Da es keinen anderen vergleichenden Maßstab gibt, würde die Nichtanwendung zur Ausgangssituation vor der Tätigkeit der Projektgruppe führen und ein jeder würde versucht sein, seine eigenen Kategorien und Systematik zum Maßstab für alle durchzusetzen.

## **8. Ausblick**

Die Tätigkeit der Projektgruppe hat sich als erfolgreich dargestellt. Dass nicht alle Ziele erreicht werden konnten, ist selbst auch ein Ergebnis der Arbeit der Projektgruppe. Denn zuvor war die Kompromissfähigkeit so weit nicht ausgetestet worden. Die Diskussion hat alle Beteiligten vorangebracht, hat mehr Klarheit über die betriebswirtschaftlichen Aspekte des Betriebs von Kindertagesstätten geschaffen und regt zu weiterer Durchdringung des Themas an. Das parallele Einbringen der Diskussions-Ergebnisse durch den Projektleiter in die Diskussion einer Arbeitsgruppe zur Finanzierung von Kindertagesstätten freier Träger in der Landeshauptstadt Potsdam hat sich als Erkenntnisgewinn herausgestellt. Gestritten wurde in der Praxis weiter über die konkrete Höhe der Zuschüsse, Einigkeit konnte aber erzielt werden über die Anwendung der Kostensystematik, da sie einen wirklich transparenten Vergleich der Kostenbetrachtungen in Kindertagesstätten verschiedener Trägerschaft ermöglichte.

Die Mitglieder der Projektgruppe gehen davon aus, dass es nun gilt, auf kommunaler Ebene Erfahrungen bei der Anwendung der Kostensystematik zu sammeln. Bei den Kommunen gibt es dafür ein außerordentliches Interesse, was die sehr starke Nachfrage zum Seminar „Betriebskostenanalyse in Kindertagesstätten des Landes Brandenburg“ beim Zweckverband Brandenburgische Kommunalakademie Potsdam beweist (mehr als 150 kommunale Angestellte nahmen innerhalb weniger Wochen an den angebotenen Seminaren teil).

Doch haben auch die freien Träger ein weiteres Interesse an der Diskussion zu den Betriebskosten. Gerade die überregional tätig werdenden freien Träger von Kindertagesstätten sehen sich einer unüberschaubaren Zahl von Regelungen und Vereinbarungen auf kommunaler Ebene gegenübergestellt, die den Verwaltungsaufwand bei der Erfüllung einer von den Kommunen zu erbringenden kommunalen Pflichtleistung erheblich in die Höhe treibt. Es bleibt den gesammelten Erfahrungen in den nächsten Jahren vorbehalten, dieser legitimen Regelungskompetenz in den Kommunen soviel fachlichen Boden unterzulegen, damit sich eine für alle beteiligten Seiten akzeptable Berechnungsbasis durchsetzt.

## **9. Dank an die Mitglieder der Projektgruppe**

Ohne das enorme Engagement der Projektteilnehmer wären die vorgelegten Ergebnisse nicht zu erzielen gewesen. Der Leiter des Projekts dankt allen Teilnehmern ausdrücklich für das Einbringen der Erfahrungen, für das Vortragen kritischer Passagen und für den konstruktiven, am Sachgeschehen orientierten Meinungsstreit.

**Siegfried Oeter**