

## Kindertageseinrichtungen im Spagat zwischen Pädagogik und Betriebswirtschaft

**Zusammenfassung:** Die auf das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen bezogene Situationsbeschreibung ist repräsentativ für ein bundesweit supervisions-relevantes Thema: Neue Bundes- und Ländergesetze bringen tiefgreifende Veränderungen in die Landschaft der Kindertageseinrichtungen und stellen eine Reihe zusätzlicher Anforderungen an Träger und Beschäftigte in einem traditionsreichen Arbeitsfeld. Die Anpassung meist langjährig gewachsener Strukturen, Verbindlichkeiten, baulicher und personeller Verhältnisse an neu formulierte Ziele verlangt erhebliche Investitionen – auf struktureller, materieller und personeller Ebene. Existenzsicherung erfordert weitreichende Umorganisation auf institutioneller Ebene und erhebliche physische und psychische Belastbarkeit auf Seiten der Mitarbeitenden.

Das neue Kinderbildungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, kurz KiBiz, der Tageseinrichtungen für Kinder trat zum 1. August 2008 nach intensiver und kontroverser Diskussion in Kraft. In der Einschätzung der Bedeutung der Kindertageseinrichtungen vollzieht sich politisch ein Wandel. Das Image, dass in Kindergärten „nur“ mit Kindern gespielt, gebastelt und fröhlich der Alltag gelebt wird und dieser dadurch von Gesellschaft und Politik nur bedingt ernst genommen wird, wechselt zu einer zukunftsweisenden Bildungseinrichtung, die die Ziele verfolgt, soziale Benachteiligungen zu überwinden, Begabungen zu fördern, sowie soziale und demokratische Verhaltensweisen einzuüben. Es geht also darum, dafür zu sorgen, dass auch die zukünftige Generation die Anforderungen unserer Gesellschaft erfüllen kann. Viele Kindertageseinrichtungen fühlten sich diesem Auftrag schon immer verpflichtet. Allerdings hat in den letzten Jahren die Bedeutung der frühen Kindheitsjahre in der Öffentlichkeit verstärkt Aufmerksamkeit gefunden, bedingt durch Forschungsberichte der Entwicklungspsychologie, Neurobiologie und Frühpädagogik.

### Blitzlicht aus dem Alltag der Kindertageseinrichtungen

Die neuen Anforderungen würde der größte Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kindertageseinrichtungen gerne aufnehmen, wenn die Bedingungen in der Praxis dieses annähernd ermöglichen. Die Forschungsergebnisse belegen, dass zu einer erfolgreichen Umsetzung der genannten Ziele hohe Qualitätsstandards erreicht werden müssen. Derzeit passiert aber das Gegenteil: die Entlohnung der Erzieherin ist durch den neuen Tarifvertrag – TVÖD – um zwei Gehaltsstufen gesenkt

worden. Jährlich befristete Arbeitsverträge sowie Teilzeittätigkeit werden angeboten und umgesetzt. Sie erschweren es, die kontinuierliche Bezugsperson für Kinder zu gewährleisten. Die Vor- und Nachbereitungszeit inklusive Elterngespräche, Bildungsdokumentationen, Fortbildung und Teamentwicklung ist um 60 % gekürzt worden. Der Verwaltungsaufwand für die Leiterin ist gestiegen. Die Freistellung der Leiterin von der Gruppenarbeit ist eher reduziert, anstatt als Standard eingeplant worden. Diese Liste könnte von den betroffenen Kolleginnen sicher um etliche Punkte erweitert werden. Die Erzieherinnen hören von beruflicher Aufwertung, nehmen diese aber nicht wahr.

Dabei steigt die Nachfrage nach qualifizierter Bildung und Betreuung für Kinder. Das differenzierte Angebot der Tageseinrichtungen für Kinder wird von den Eltern sehr gut angenommen. Die Politik musste mehr Betreuungsstunden genehmigen als geplant war. Die Gruppen in den Kindertageseinrichtungen sind voll belegt, ab Sommer werden viele Kinder betreut, die jünger als drei Jahre sind.

Viele Eltern lassen ihre Kinder (bis zu 100 %) über Mittag in der Einrichtung. Eine Leiterin beschrieb die Situation so: „Wir stehen beim Mittagessen vor der Aufgabe, den Spagat zwischen Mensabetrieb und pädagogischer Situation zu gestalten.“ Die Kinder profitieren von einer guten Kindertageseinrichtung mit einer gesunden Mittagsmahlzeit. Zum großen Teil sind die Tageseinrichtungen für Kinder aber für den Ganztagsbetrieb nicht ausgestattet. Bisher boten mehr als die Hälfte der Kindergärten nur wenig Mittagplätze an. Dies war bis zum KiBiz politisch und finanziell so gewollt, selbst wenn Eltern einen anderen Bedarf meldeten und Träger und Kommunen bereit waren, den Kindergarten in eine Tagesstätte umzuwandeln. Durch freigewordene Plätze (Geburtenrückgang) und gesetzliche Vorgaben (Tagesbetreuungsausbaugesetz, 2005) wurden zum Sommer vermehrt zweijährige Kinder aufgenommen. Die in Aussicht gestellte Förderung zur Ausstattung dieses neuen Angebotes (Bundesmittel zur Investitionsförderung zum Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren) ist bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht in den Einrichtungen angekommen. Die Kinder sind da, die Ausstattung fehlt.

Das Personal in den Einrichtungen fühlt sich durch diese Rahmenbedingungen vielfach überfordert. Für Kinderpflegerinnen kommt eine weitere Verunsicherung hinzu. Ihre Stellen sollen zukünftig durch Erzieherinnen ersetzt werden. Weiterqualifizierungen der Kinderpflegerin zur Erzieherin werden von vielen Fachschulen angeboten. Derzeit handelt es sich um eine berufsbegleitende Ausbildung über zwei bis drei Jahre mit insgesamt 2400 Unterrichtsstunden, davon 1200 „auf der Schulbank“. Eine stundenweise Freistellung ist bisher nicht vorgesehen. In der Praxis heißt das, voller Einsatz im Kindergarten und dann an drei Tagen nach Feierabend und am Samstag die Schule besuchen. Fachlich ist eine Anhebung der Ausbildung, auch für Erzieherinnen auf europäisches Niveau (sozialpädagogisches Studium), sehr zu begrüßen, aber die Übergänge müssen für die Betroffenen mit einem vertretbaren Aufwand leistbar sein.

## Einzelheiten der gesetzlichen Veränderungen

Die Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder wurde zum August 2008 – wie in anderen sozialen Aufgabenfeldern – auf eine fallbezogene Abrechnung umgestellt. Dieser Wechsel zu einer „pro Kind Pauschale“ bedeutet, dass Kindertageseinrichtungen umsichtiger betriebswirtschaftlich planen müssen als bisher. Über Jahrzehnte war die Regel, dass Tageseinrichtungen für Kinder und damit auch Räumlichkeiten und Personal durch den jeweiligen Träger bereitgestellt wurden. Die entstehenden Personalkosten wurden im Rahmen eines allgemeinen Personalschlüssels als Betriebskosten anerkannt und staatlich anteilig bezuschusst. Für die Sachkosten gab es eine Pauschale pro Gruppe/Einrichtung. Fehlten bis zu 5 Kinder in der Besetzung einer Gruppe, wurde das Angebot weiterhin voll bezuschusst. Nun heißt es: Welche Plätze werden nicht mehr benötigt? Welchen Bedarf haben die Familien wirklich? Es wird nur noch das finanziert, was wirklich von der jeweiligen Familie für ein Jahr gebucht wird. Jährlich, im Frühjahr, werden die Bedarfe der Eltern neu abgefragt, dann wird das Angebot für das neue Kindergartenjahr zusammengestellt und mit dem jeweiligen Jugendamt abgestimmt. Sind jedoch zu wenige Kinder für eine volle Gruppenstärke angemeldet, muss mit geringeren Personalstunden das volle Angebot vorgehalten werden. Es gibt also nur noch eine Pauschale „pro Kind“, die für alles ausreichen muss. Dieses verstärkt den Wettbewerb der Einrichtungen untereinander um die – weniger werdenden – Kinder und erfordert eine erhöhte Flexibilität bei den Personalkosten und damit auch beim Personaleinsatz.

Gesellschafts- und finanzpolitisch bedeutet dieses einen Paradigmenwechsel. Die Landesregierung verfolgt damit das Ziel, den Bereich der Kindertageseinrichtungen an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen. Berufliche Flexibilität der Eltern macht flexiblere Betreuungszeiten in den Einrichtungen erforderlich. Politisch geht es um ein flächendeckendes aber flexibles Angebot für Kinder von 0 Jahren bis zum Eintritt in die Schule. Die Kommunen haben die gesetzlichen Regelungen umzusetzen. Sie entscheiden in den Jugendhilfeausschüssen, wie das Angebot der Betreuungsplätze umgesetzt wird und wie hoch die Elternbeiträge sind. Gruppenschließungen wegen fehlender Kinder sind z.B. im Ruhrgebiet schon lange Realität – in einigen Städten wurden in den letzten 10 Jahren bis zu 40 % weniger Kinder geboren..

In anderen Regionen fehlen noch immer Plätze in Kindertageseinrichtungen, so dass Eltern froh sind, überhaupt eine Zusage zu erhalten. Die Versorgung für unter Dreijährige ist vielerorts desolat. Durch die bundespolitischen Gesetze (Tagesbetreuungsbaugesetz, 2005, Kinderförderungsgesetz, 2008) haben ab 2013 alle Kinder ab dem Alter von einem Jahr einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Der entstehende Engpass kann zum Teil nur durch eine Ausweitung der Platzkapazität erreicht werden. Die Kommunen gehen unterschiedlich mit den Realitäten um und stehen vor großen Herausforderungen. Viele Kommunen in NRW stehen

unter der landesrechtlichen Haushaltssicherung und dürfen deshalb ihre Ausgaben nicht mehr selbstständig verantworten. Die Kirchen haben durch schwindende Mitgliederzahlen auch weniger Geld zur Verfügung. Um die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen weiter mit zu gestalten, sind deshalb viele Träger auf zusätzliche Zuschüsse der Kommunen angewiesen. Sie haben sich im Gegenzug bereit erklärt, ihr Angebot den Bedürfnissen in der Kommune anzupassen. Außerdem sollen zusätzliche Aufgaben von den Kindertageseinrichtungen übernommen werden. Sie sollen sich zu Familienzentren entwickeln. Die frühe Sprachförderung, die Vermittlung und Zusammenarbeit mit Tagesmüttern und -vätern sind weitere gesetzliche Aufgaben, die zusätzlich – aber nicht ausreichend – finanziert werden.

Das bedeutet: je differenzierter das Angebot, umso höher die Pauschalen, je sicherer das Personal und das Bestehen der Einrichtung.

## Anforderungen an die Arbeit in den Tageseinrichtungen für Kinder

Die Kindertageseinrichtungen müssen in einen Wettbewerb eintreten. Bei wem melden die Eltern ihr Kind an? Wer bietet den gewünschten Service und wie viel kostet er? Die Belegungszahlen und Buchungszeiten entscheiden, welche Kindertageseinrichtung pädagogisch und betriebswirtschaftlich erfolgreich arbeitet und auskömmlich wirtschaftet und somit weiter existiert. Solchen Wettbewerb der Tageseinrichtungen für Kinder gibt es bereits in vielen Städten und Gemeinden. Dieses Gesetz erfordert ein neues Abwägen und in Beziehung setzen von pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Mit der gezahlten Pauschale muss alles finanziert werden, Spielmaterial und Heizkosten bis zur Fortbildung des Personals.

Eine besondere Schwierigkeit besteht im Bereich der Personalkosten. Eine langjährig erfahrene Kollegin kostet im öffentlichen Dienst mehr als eine junge, neu eingestellte Mitarbeiterin. Betriebswirtschaftlich wird bei einem höheren Durchschnittsalter der Mitarbeiterinnen eine höhere Einsatzflexibilität erforderlich sein. Für manche Träger, die vorwiegend langjähriges Personal beschäftigt haben, ist es nahezu unmöglich, mit den Pauschalen den Betrieb aufrecht zu erhalten. Diese Veränderungen bereiten den Trägern und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern inzwischen einige Kopfschmerzen. Im Sommer „rechneten“ sich einige Kindertageseinrichtungen gut und stellten – zwar befristet – zusätzliches Personal ein, andere begannen mit einem Defizit.

Eine angemessene betriebswirtschaftliche Antwort sind größere Einheiten. So schließen sich kleine Träger, besonders im kirchlichen Bereich, zu größeren Verbänden zusammen. Durch diese Trägerverbände oder gemeinsamen Trägerschaften sollen größere betriebswirtschaftliche Einheiten geschaffen werden, die die geforderte Flexibilität erreichen.

Deutlich wird: Als einzelne Einrichtung zu existieren, ist nicht mehr so selbstverständlich wie in den vergangenen Jahren. Leiterinnen sind damit beschäftigt, ihr Angebot zu beschreiben und es interessant zu vermarkten. Die Leistungsschraube

wird angezogen. Mitarbeiterinnen sind verunsichert, es entsteht verstärkt Konkurrenz in den Teams: Wer müsste wohl gehen, wenn es eng wird? Wer könnte bleiben? Auf welchem Platz stehe ich? Wie kann ich ein unbefristetes Arbeitsverhältnis erreichen? Wie lange kann ich als Kinderpflegerin noch arbeiten und schaffe ich die Ausbildung zur Erzieherin? Wie kann die Leiterin verantwortungsvoll das Personal einsetzen, um für Kinder eine gute Kindergartenzeit zu gewährleisten? Wie kann sie den neuen Ansprüchen gerecht werden und ihren pädagogischen Prinzipien treu bleiben? Wie schafft sie den Paradigmenwechsel und wie vermittelt sie es den Kolleginnen? Welche Fortbildung braucht sie und welche die Mitarbeiterinnen? Wie können wir das alles schaffen?

Die Umstellung der gesetzlichen Förderung ist ohne Veränderungen in der Organisation der Einrichtungen nicht zu bewältigen. Die supervisorische Arbeit wird sich mit den eben skizzierten Fragen auseinandersetzen müssen. Alte Konflikte brechen auf, Konkurrenz wird offensichtlich. Kolleginnen werden als Problemfälle behandelt. Es geht um Fusionen, Leitungshandeln in der Veränderung, Krisenmanagement, Perspektiventwicklung, Ressourcenbildung und deren Einsatz, Teamentwicklung, Trauerarbeit nach Verlust von Stellen, Veränderung durch eine Einrichtung in der „kollegialen Nachbarschaft“ eines Trägerverbundes, Zukunftsorientierung einer qualifizierten pädagogischen Tageseinrichtung für Kinder und den Wechsel professionell gestalten.

Die notwendigen Organisationsentwicklungsaufgaben erzeugen einen entsprechenden Supervisionsbedarf.

*Anschrift der Autorin:*

Gudrun Seime, Dorstener Str. 95, 45657 Recklinghausen

*Bernd Hemker*

## Hilfen zur Erziehung: ein Feld in Bewegung

**Zusammenfassung:** Im Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung haben sich seit 1990 rasante Entwicklungen vollzogen. Die wesentlichen sollen in den folgenden Punkten entfaltet werden. Zunächst werden die Adressaten, die Jugendämter sowie die Träger der freien Jugendhilfe als unmittelbare Akteure des Feldes in Verbindung mit den wesentlichen rechtlichen Grundlagen beschrieben. Ein knapper Blick auf die statistischen Daten belegt die besondere Rolle der Hilfen zur Erziehung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe.

Nachfolgend werden die fachlichen Entwicklungslinien und ihre kritischen Impulse skizziert: Lebensweltorientierte Jugendhilfe, Individualisierung in der Heimerziehung, Ambulante Hilfen und Flexibilisierung, Sozialraumorientierung, Qualitätsentwicklung im Kontext des Leistungs- und Entgeltrechtes sowie Partizipation und Kinderrechte bilden die Schlagworte der fachlichen Diskussion.

### Wer sind die Akteure im Feld der Hilfen zur Erziehung?

Hilfen zur Erziehung sind Einzelfallhilfen und werden von den Adressaten als Leistungsberechtigte in Anspruch genommen, vom Jugendamt als Sozialleistungsträger gewährt und überwiegend vom Träger der freien Jugendhilfe als Sozialleistungserbringer erbracht. Die Rechtsbeziehungen werden auch als jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis (Münder VorK5Rz 6 ff. S. 803) bezeichnet.

In der Praxis begegnen sich Menschen: Der Adressat, die Fachkraft des Jugendamtes und die Fachkraft des freien Trägers. Regelmäßig handelt es sich bei „dem Adressaten“ um mehrere Personen, um Familien in unterschiedlichen Konstellationen von Eltern-Kind-Beziehungen, mit ebenso vielfältigen und differenzierten, mitunter auch widersprüchlichen, individuellen Bedürfnissen und Interessen. Adressaten agieren als private Einzelpersonen in der Rolle der/s „Hilfesuchenden“. Im Unterschied hierzu agiert die Fachkraft des Jugendamtes und des freien Trägers aus der Expertenrolle, die in institutionelle Auftragslagen und Organisationszusammenhänge eingebunden ist. Konstitutiv ist das deutliche Machtgefälle zwischen den Beteiligten. Die institutionelle Macht der Fachkräfte beider Jugendhilfeträger beinhaltet neben der professionellen Deutungsmacht der Lebenssituation der Adressaten immer auch ökonomische Aspekte, die mit dem Zugang und der Verwaltung von Ressourcen zusammenhängen und damit Hilfeprozesse entscheidend zum Voroder zum Nachteil der Adressaten steuern.