

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Ausschuss für Kultur, Bildung und Soziales**
zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff:	Qualitätsverbesserungen in den Kindertageseinrichtungen; Aufhebung eines Sperrvermerks
Bezug:	Vorlage 204/2018, 811a/2018, 115/2019
Anlagen: 3	Anlage 1 - Finanzielle Auswirkungen Anlage 2 - neues System Leitungszeit Anlage 3 - Pakt für gute Bildung

Beschlussantrag:

1. Der Sperrvermerk nach Vorlage 811a/2018 bei der Haushaltstelle 1.9100.4704.000 wird aufgehoben.
2. Die Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung nach Punkten 3.1 bis 3.7 dieser Vorlage werden beschlossen.

Ziel:

Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Kindertageseinrichtungen zur Steigerung der Qualität in der pädagogischen Arbeit und der Attraktivität des Arbeitsplatzes für die pädagogischen Fachkräfte.

Begründung:

1. Anlass

Mit Vorlage 811a/2018 hat der Gemeinderat 300.000 Euro in 2019 und perspektivisch je 500.000 Euro in den Jahren 2020 und 2021 für Qualitätsverbesserungen in der Kindertagesbetreuung und eine Gebührenermäßigung bzw. Gebührenbefreiung für Familien zur Verfügung gestellt. Die Verwaltung wurde beauftragt, hierzu ein Konzept vorzulegen.

2. Sachstand

Mit dem Gesetz zur „Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ (Gute-Kita-Gesetz) und dem „Pakt für gute Bildung und Betreuung“ in Baden-Württemberg unterstützen sowohl der Bund als auch das Land die Verbesserung der Qualität in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung.

2.1. Das Gute-Kita-Gesetz

Zur Verbesserung der Kita-Qualität wird der Bund den Ländern von 2019 bis einschließlich 2022 insgesamt 5,5 Milliarden Euro zur Verfügung stellen. Für Baden-Württemberg entfallen hiervon 718 Mio. Euro. Für die Universitätsstadt Tübingen ist mit 457.200 Euro (siehe Anlage 1) im Jahr 2019, 893.300 Euro im Jahr 2020 und 1.307.400 Euro in den Jahren 2021 und 2022 zu rechnen.

Die Bundesmittel aus dem Gute-Kita-Gesetz fließen an die Länder, Kommunen haben keinen direkten Zugriff auf diese Mittel. Das Land Baden-Württemberg hat sich gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden entschieden, die Bundesmittel zur Stärkung der Leitungen der Kindertageseinrichtungen und zur Finanzierung von Leitungszeit einzusetzen. Ein Vertrag zwischen Bund und Land hierzu ist noch nicht abgeschlossen (Ziel des Kultusministeriums Baden-Württemberg: Vertragsschluss vor Sommerpause 2019). Ein Handlungs- und Finanzierungskonzept zur Leitungszeit von Seiten des Landes liegt ebenfalls noch nicht vor. Die Verteilung der Mittel wird dann über die FAG-Zuweisungen nach § 29b FAG erfolgen.

2.2. Der Pakt für gute Bildung und Betreuung

Das Maßnahmenpaket des Landes umfasst acht Handlungsfelder, für die Maßnahmen 1 - 7 beträgt das Finanzvolumen 80 Mio. Euro :

1. Ausbildungsoffensive für Fachkräfte
2. Stärkung der Inklusion
3. Verlässliche sprachliche und elementare Förderung
4. Kooperation Kindergarten-Grundschule intensivieren
5. Kindertagespflege finanziell und qualitativ stärken
6. Frühkindliche Bildung institutionell aufwerten durch die Einrichtung des „Forum frühkindliche Bildung“
7. Evaluation des Orientierungsplans
8. Einstieg in die Leitungszeit (über Bundesmittel aus Gute-Kita-gesetz)

Direkt finanzwirksame Handlungsfelder für die Universitätsstadt Tübingen aus dem Pakt für gute Bildung und Betreuung sind die Maßnahmen 1 (Ausbildungsoffensive für Fachkräfte), Maßnahme 2 (Stärkung Inklusion) und Maßnahme 4 (Kooperation Kita-Grundschule) sowie Maßnahme 8 über die Bundesmittel (Einstieg Leitungszeit).

Für die Maßnahmen 2 (Stärkung der Inklusion) fließt der Stadt aus dem FAG ab dem Jahr 2019 81.400 Euro in 2019 zu. Für die Intensivierung der Kooperation Kindergarten-Grundschule (Maßnahme 4) erhält die Stadt im Jahr 2019 aus dem FAG zusätzliche Mittel in Höhe von 20.200 Euro, ab dem Jahr 2020 dann 68.800 Euro (siehe Anlage 1). Auf eine anteilige Weiterleitung der FAG-Mittel für die Betreuung von Kindern mit Behinderung oder drohender Behinderung haben die Freien Träger einen Rechtsanspruch, ebenso auch auf die Weiterleitung der Mittel für die Kooperation Kindertageseinrichtung–Grundschule in Höhe von 1.000 Euro pro Kindertageseinrichtung anteilig ab Oktober 2019.

2.3. Auswirkungen von Qualitätsverbesserungen auf die Fachkraftgewinnung und -bindung

Die Attraktivität des Arbeitsplatzes Kindertageseinrichtung ist für die Berufsgruppe der pädagogischen Fachkräfte wesentlich durch die Rahmenbedingungen im Arbeitsfeld bestimmt. Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen bedeutet i.d.R., dass mehr personelle Ressourcen für die tägliche Arbeit zur Verfügung stehen, d.h. mehr Zeit für die direkten Bildungs- und Betreuungsaufgaben sowie Leitungs- und Organisationsaufgaben. Aus Sicht der Verwaltung können zentrale Qualitätsmerkmale benannt werden, die im Bereich der Kindertagesbetreuung aktuell von Bedeutung sind. Dazu gehören u.a.:

1. Leitungszeit
2. Rahmenbedingungen/Anrechnungszeiten für Ausbildung
3. Ausreichend Vertretungskräfte
4. Entlastung von hauswirtschaftlichen Arbeiten
5. Ausreichende Führungsspanne bei der Fachberatung
6. Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedarfen (Sprachförderung/Inklusion)
7. Gutes Fortbildungsangebot
8. Verfügungszeit
9. Verringerung der Gruppengröße bei Kindergartengruppen mit verlängerten Öffnungszeiten (VÖ) von 25 auf 22

Ergänzend zu den bisher bereits vom Gemeinderat beschlossenen Maßnahmen zur Fachkraftgewinnung und Fachkraftbindung nach Vorlage 204/2018 und 115/2019 stellt die Verbesserung von Qualitätsmerkmalen den dritten Schritt im Gesamtkonzept der städtischen Personaloffensive dar. Die Anpassung der Rahmenbedingungen an die Herausforderungen im Kita-Bereich kann zum einen die Bindung von bereits beschäftigten Mitarbeitenden stärken sowie die Gewinnung neuer Kräfte, die bei Einstellungsverfahren inzwischen regelhaft nach den Rahmenbedingungen des Arbeitsplatzes fragen, unterstützen.

2.4. Gebührenreduzierung für Familien

Der Gemeinderat hat die Verwaltung auch beauftragt, eine Gebührenermäßigung zu prüfen. Mit Vorlage 104/2018 hat der Gemeinderat bereits eine moderate Erhöhung der Stundensätze ab 1.9.2019 beschlossen. Diese Erhöhung ist in der Gebührensatzung vom 26.4.2018 abgebildet. Eine Rücknahme der Gebührenerhöhung würde zu einem Verzicht auf etatisierte Maßnahmen in Höhe von 47.500 Euro in 2019 und ab 2020 zu einem Verzicht auf Einnahmen in Höhe von 145.000 Euro führen. In Anbetracht der zahlreichen Maß-

nahmen, die für eine Qualitätsverbesserung in den Kitas angedacht sind und einem weiter umfangreichen Ausbauprogramm, schlägt die Verwaltung einen Rücknahmebeschluss bei den Betreuungsgebühren noch nicht vor. Zunächst soll Sicherheit über den Finanzierungssaldo der Qualitätsoffensive erreicht werden.

3. **Vorschlag der Verwaltung**

Die Verwaltung schlägt von den oben genannten Qualitätsmerkmalen sieben Maßnahmen als prioritär vor. Zwei Maßnahmen werden als nicht vorrangig beurteilt und nicht vorgeschlagen.

3.1. **Stärkung Leitung durch die Erhöhung der Leitungszeit**

Eine angemessene Leitungszeit ist erklärtes Ziel durch Bund und Land. In der Universitätsstadt Tübingen wird als Freiwilligkeitsleistung bereits seit 2010 eine anteilige Leitungszeit gewährt.

Leitungen sind aktuell stärker denn je im Management von Belastungssituationen, Mitarbeiterinnenführung, stärkerer Personalfuktuation und Elternkommunikation gefordert. Die Verwaltung schlägt daher eine Anhebung der Leitungszeit ab 1.9.2019 unter Einbeziehung von Leitungszeit für eingruppige Einrichtungen, eine Differenzierung bei halben Gruppen und einer anteiligen Leitungszeit für Stellvertretungen ab sechs Gruppen vor (siehe Anlage2). Es entsteht jährlich ein Stellenmehrbedarf beim städtischen Träger von 5,2 Stellen (ca. 274.000 Euro) und für die freien Träger von 5,6 Stellen (Zuschuss ca. 295.000 Euro).

Die Verwaltung geht davon aus, dass die zu erwartenden Einnahmen aus dem Gute-Kita-Gesetz vollständig für die Refinanzierung der Leitungszeit verwendet werden können. Vor Abschluss der Bund-Länder-Vereinbarung und Vorlage des Handlungs- und Finanzierungskonzepts durch das Land besteht darüber jedoch keine Sicherheit. Es besteht die theoretische Möglichkeit, dass das Handlungskonzept des Landes Vorgaben zur Leitungszeit macht, die über das vorgeschlagene Tübinger Modell noch hinausgeht. Die Verwaltung hält dies, angesichts des Finanzvolumens des Gute-Kita-Gesetzes, allerdings für unwahrscheinlich. Das Gute-Kita-Gesetz selbst sieht eine Förderung von Maßnahmen vor, die frühestens ab 01.01.2019 begonnen werden. Das Land wird mit dem Bund über die Anerkennung freiwilliger kommunaler Leistungen vor 2019 verhandeln. Die Verwaltung geht davon aus, dass die bisher freiwillig gewährte Leitungszeit anerkannt wird.

3.2. **Stärkung Ausbildung - Wegfall bzw. Reduzierung der Anrechnung Auszubildender auf den Stellenschlüssel**

Ausbildung ist die direkteste Möglichkeit eines Trägers, zukünftige Fachkräfte an sich zu binden. Verbesserte Rahmenbedingungen für die Ausbildung ermöglichen eine Win-Win-Situation für die Beteiligten:

Für die Auszubildenden ergeben sich gute Ausbildungs- und Lernbedingungen, das Bild der Tübinger Kitas als gute Arbeitsorte wird gestärkt. Für die pädagogischen Fachkräfte steht mehr Zeit für die Anleitungsaufgaben und zusätzliche Personalressourcen über den derzeitigen Fachkraftschlüssel hinaus zur Verfügung.

Die Verwaltung schlägt ab 01.09.2019 den Wegfall der Anrechnung der PIA-Auszubildenden mit 10 % auf den Fachkraftschlüssel und die Reduzierung der Anrechnung der Berufspraktikantinnen/en von bisher 70 % auf 50 % auf den Fachkraftschlüssel vor.

- 3.3. Es entstehen Mehrkosten von jährlich 326.900 Euro (94.900 € PIA-Stellen, 232.000 € BP-Stellen) beim städtischen Träger und 256.000 Euro für die Bezuschussung der Maßnahme bei den freien Trägern. Es soll mit einer Umsetzung ab dem 1.9.2019 begonnen werden. Mit einer anteiligen Gegenfinanzierung durch Mittel aus dem Pakt für gute Bildung und Betreuung (Handlungsfeld 1) in Höhe von ca. 76.000 Euro wird gerechnet.
- 3.4. **Stärkung Vertretungssituation**
Mit den Beschlüssen zum Haushalt 2019 wurden 6,5 Personalstellen mit dem Zweck geschaffen, unterjährig Personal besser zu binden, wenn keine direkte Einstellung in eine Einrichtung möglich ist. Diese zusätzlichen Fachkräfte ergänzen in der Zwischenzeit den Vertretungskräftepool der städtischen Kitas. Rechnerisch ergibt sich dadurch eine erhöhte Vertretungsquote von ca. 10 %. Die Finanzierung erfolgt aus dem Budget der Fachabteilung Kindertagesbetreuung. Aktuell ergibt sich hier kein weiterer Handlungsbedarf.
- 3.5. **Stärkung der hauswirtschaftlichen Unterstützung**
Mit dem sukzessiven Ausbau des Hauswirtschaftsbereichs in den letzten Jahren stehen derzeit ca. 13 Personalstellen zur Verfügung. Alle städtischen Gruppen, die ein warmes Mittagessen anbieten, erhalten dadurch eine anteilige Unterstützung im hauswirtschaftlichen Bereich. Die Verwaltung plant, die pädagogischen Kräfte weiter von den fachfremden Tätigkeiten zu entlasten und das Hauswirtschaftskonzept fortzuschreiben. Als Faktoren sollen beispielsweise einbezogen werden: die Anzahl der Verpflegungsarten (auch Frühstück und Nachmittagsimbiss), die Anzahl der verpflegten Kinder und besondere räumliche Anforderungen z.B. durch mehrere Küchen. Die Verwaltung wird auf dieser Basis fünf zusätzliche Stellen mit einem Betrag von 250.000 Euro für den Haushalt 2020 vorsehen. Die freien Träger erhalten analog mit der Fortschreibung des Fördervertrages eine entsprechende Bezuschussung (Anlage 1).

Als Sofortmaßnahme wird noch in 2019 eine Vertretungsstelle (2 x 50 %, 40.000 Euro pro Jahr) in der Hauswirtschaft aus dem Budget der Fachabteilung Kindertagesbetreuung finanziert, da krankheitsbedingte Ausfälle der hauswirtschaftlichen Kräfte schon heute zu einer Belastung bei den pädagogischen Fachkräften führen.

- 3.6. **Anpassung der Fachberatungsanteile an den weiteren Kita-Ausbau**
Die Begleitung und Unterstützung der Kindertageseinrichtungen durch die Fachberatungen ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Derzeit stehen für alle städtischen Kindertageseinrichtungen einschließlich der beschlossenen Ausbaumaßnahmen (z.B. Erweiterung KH Gartenstraße und KH Paula-Zundel, KH Aischbach) 3,1 AK Fachberatung zur Verfügung. Die Ausbauplanung wird weitere Gruppen erforderlich machen. Die Verwaltung geht derzeit von ca. 11,5 neuen Gruppen aus (z.B. Kinderhaus am Hechinger Eck, Güterhalle, Kinderhaus am Queckareal, Bühl). Die Verwaltung schlägt hierfür ab 2020 die Anpassung der Fachberatungskapazitäten um 0,17 AK vor (jährliche Kosten von 12.000 Euro).

Das Management von Vertretungsregelungen in den Kitas, die Kommunikation mit Eltern hinsichtlich erforderlicher Öffnungszeitenreduzierungen und der Umgang mit Beschwerden nimmt aktuell einen immer größeren Raum ein. Diese Aufgaben werden bislang von den Fachberatungen und der Fachabteilungsleitung übernommen. Für eine gezielte und effiziente Bearbeitung dieser Themen schlägt die Verwaltung ab 1.9.2019 die Schaffung einer Verwaltungsstelle im Umfang von 0,3 AK vor (jährliche Kosten ca. 16.250 Euro).

- 3.7. **Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedarfen**
15 städtische Kindertageseinrichtungen beteiligen sich seit 2016 am Bundesprojekt

„Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“. Insgesamt stehen durch die Förderung des Bundes 7,5 Fachkraftstellen für die Sprachbildungsarbeit in den Kitas zur Verfügung. Das Bundesprojekt wird voraussichtlich am 31.12.2020 auslaufen. Die zusätzliche Unterstützung durch die Sprachbildungskräfte in der direkten Arbeit mit den Kindern, in der Qualifizierung der Teams und der Zusammenarbeit mit den Eltern ist sehr gewinnbringend.

Die Verwaltung wird zu gegebener Zeit ein eigenes Konzept zur Weiterführung der Sprachbildungsarbeit vorlegen und geht mit Wegfall des Bundeszuschusses in Höhe von 375.000 Euro von einer entsprechenden Mehrbelastung des städtischen Haushalts ab 2021 aus. Eine anteilige Gegenfinanzierung durch Mittel aus dem Pakt für gute Bildung und Betreuung (Handlungsfeld 3) ist derzeit noch unklar.

3.8. Stärkung Fortbildung/Qualifizierung

Die Stärkung der Teams der Kindertageseinrichtungen in Tübingen durch gemeinsame Fortbildungs- oder Teamtagen hat die Verwaltung befristet bis 31.12.2020 durch die „Dienstvereinbarung über befristete Sondermaßnahmen zur Personalgewinnung und Personalbindung bei der Fachabteilung Kindertagesbetreuung“ aufgegriffen. Damit können die Kindertageseinrichtungen einen pädagogischen Konzeptionstag (wie bisher) und belastete Einrichtungen max. 2 Teamtage (neu durch Dienstvereinbarung) gestalten, an denen die Einrichtung geschlossen ist.

Die Verwaltung schlägt nun vor, auch nach 2020 für alle Einrichtungen zwei Tage als betriebsfreie Tage zu erhalten - einen pädagogischen Tag (wie bisher) und einen Teamtag, sowie in einem zweijährigen Rhythmus ein Fachtag für alle Einrichtungen (gesamt 2,5 Tage). Damit stehen für alle Einrichtungen gegenüber dem Status Quo 1,5 Tage mehr für Team- und Konzeptionsarbeit zur Verfügung. Nach einer Evaluation der Teamtage im Jahr 2020 wird die Verwaltung mit dem Gesamtelternbeirat Kitas hierüber ins Gespräch gehen.

3.9. Nicht vorrangige Maßnahme: Erhöhung der Verfügungszeit

Die Verwaltung hat die Erhöhung der Verfügungszeit geprüft. Seit der Kürzung der Verfügungszeit im Jahr 2010 von 9 Std. wöchentlich pro 100 % Fachkraft auf 7,5 Std. ist deren Erhöhung ein wichtiges Thema für die Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen. Eine Anhebung der Verfügungszeit bei den Einrichtungen in städtischer und in freier Trägerschaft ergäbe folgende finanzielle Auswirkung:

Anhebung auf 8 Std. pro Woche: 484.000 Euro

Anhebung auf 8,5 Std. pro Woche: 967.000 Euro

Anhebung auf 9 Std. pro Woche: 1.452.000 Euro.

Die Wiederherstellung des Status quo von 2010 erfordert nahezu so viel Mehrausgaben wie alle von der Verwaltung vorgeschlagenen Maßnahmen von Punkt 3.1-3.7 dieser Vorlage. Die Verwaltung hält es für sinnvoller, gezielt für definierte Aufgaben (Leitungszeit, Ausbildung, Sprachbildung, Teamtag etc.) mehr Personalressourcen in die Einrichtungen zu geben. Die zusätzlichen Personalressourcen steigern ebenfalls die Gesamtheit der Verfügungszeit, die einem Kinderhaus zur Verfügung steht. Die Aufgaben können damit auf mehr „Köpfe“ verteilt werden. Eine ausschließliche Erhöhung der Verfügungszeit würde in der Folge die Suche nach weiteren Erzieher/-innen in einem ohnehin angespannten Stellenmarkt bedeuten. Die Verwaltung schlägt eine Erhöhung der Verfügungszeit daher nicht vor.

3.10. Nicht vorrangige Maßnahme: Reduzierung der Gruppengröße in Kindergartengruppen

Der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) gibt für Gruppen mit verlängerten Öffnungszeiten (Grundangebot) eine Gruppenstärke von 22- max.25 Kinder vor. In Tübingen

gen wird durchgängig von der maximalen Belegung mit 25 Kindern ausgegangen. Eine Verringerung der Kinderzahl auf 22 Kinder ist auf Grund der Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels durchaus als Qualitätsmerkmal zu bewerten. Es entstünde ein Verlust von 123 Plätzen in den Tübinger Kitas, der durch die Neuschaffung von sechs Gruppen kompensiert werden müsste (laufende Mehrkosten von ca. 620.000 Euro pro Jahr). Neben den erforderlichen hohen Investitions- und Betriebskosten würde dies die Suche nach weiteren mind. 12 Erzieher/-innen auf einem leeren Stellenmarkt bedeuten. Zudem besteht aktuell noch ein Platzdefizit in der Kindertagesbetreuung. Aus diesen Gründen schlägt die Verwaltung diese Maßnahme nicht vor.

4. Lösungsvarianten

- 4.1. Alle Maßnahmen nach Punkt 3.1 bis 3.9 können in veränderter Form kombiniert werden.
- 4.2. Die beschlossene Gebührenerhöhung zum 1.9.2019 wird zurückgenommen. Die Verwaltung legt eine entsprechende Änderungssatzung vor.

Finanzielle Auswirkungen

Eine Übersicht der finanziellen Auswirkungen ist in Anlage 1 umfangreich dargestellt. Für das Jahr 2019 ergeben sich Mehrausgaben in Höhe von 397.700 Euro.

Aufgrund der bereits beschlossenen Veränderungen des Finanzausgleichsgesetzes und der zu erwartenden Einnahmen aus dem Gute-Kita-Gesetz hat die Verwaltung im Haushalt 2019 bereits Mehreinnahmen in Höhe von rd. 1,5 Mio. Euro eingeplant. Mit der Erwartung, dass die Einnahmen aus dem Gute-Kita-Gesetz für 2019 noch dieses Jahr eingehen, ergeben sich für den Haushalt 2019 weitere Mehreinnahmen in Höhe von 168.444 Euro.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen erreichen für 2019 ein Ausgabevolumen in Höhe von 397.700 Euro. Der Gemeinderat hat mit dem Haushalt 2019 eine „Deckungsreserve Kindertagesbetreuung“ in Höhe von 300.000 Euro beschlossen. Davon wurden bereits 90.000 Euro für höhere Ausgaben im Zuge der Arbeitsmarktzulage (Vorlage 115/2019) verplant. Es bleiben somit 210.000 Euro zur Deckung der in dieser Vorlage vorgeschlagenen Mehrausgaben.

Zusammen mit den zu erwartenden Mehreinnahmen sind 378.444 Euro von 397.700 Euro gedeckt. Die Differenz in Höhe von 19.256 Euro wird für 2019 aus dem Budget des Fachbereichs Bildung, Betreuung, Jugend und Sport finanziert.

Die sich aus dem Gesamtpaket der hier vorgestellten Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung ergebenden Nettoergebnisse für die Jahre 2020 und 2021 werden dem Gemeinderat zu den Haushaltsberatungen 2020 vorgelegt.