

Warum der Eigenbetrieb die beste Lösung ist

- Zufriedene Kinder, Eltern, Erzieher und Stadtvertreter

Positionspapier der Elternräte zur Zukunft der kommunalen
Kindertageseinrichtungen

A. Carls	Zwergenland
P. Salchert	Friedrich Wolf
A. Krüger	Hort Kunterbunt
S. Buck	Rudolf Petershagen
J. Storch	Lütt Matten
S. Kummerow	Weg ins Leben
R. Kliewe	Lilo Hermann
K. Schlossin	A.S. Makarenko
M. Brüssow	Samuil Marschak
D. Kalthoff	Inselkrabben Riems

Greifswald, 27.9.2013

1. Kita-Landschaft in Greifswald

1.1. Funktion und Zweck von Kindertagesstätten

Die Diskussion darum, wer die Kosten der Kindertagesstätten zu tragen hat, verlief in der Vergangenheit sehr einseitig, zu Lasten der Eltern, die als Leistungsbezieher dargestellt werden und vom Rest der Gesellschaft alimentiert werden, aber auch zu Lasten der Erzieherinnen und Erzieher, die als reine Kostenfaktoren betrachtet wurden. Es ist daher unverzichtbar, vorab noch einmal über die Grundidee einer Kindertageseinrichtung nachzudenken.

Kindertageseinrichtungen sind keine Servicestätte, in die Eltern ihre Kinder aus Spaß und dem freiwilligen Wunsch nach ausgelagerter Erziehung abgeben. Zuallererst sind Kindertagesstätten eine logische Konsequenz einer hochgradig arbeitsteiligen Gesellschaft, in der die Eltern gefordert sind einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, um ihr eigenes Dasein materiell abzusichern. Daneben sichern Kindertagesstätten das Recht auf Teilhabe und individuelle Förderung in der kindlichen Erziehung und Bildung für alle Kinder, unabhängig vom materiellen und sozialen Hintergrund der Eltern ab. Dies gilt insbesondere für Kinder, deren Eltern derzeit keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Nicht zuletzt erlaubt erst die Existenz einer ausreichenden Anzahl an Kindertageseinrichtungen es, dass Recht der Frau auf ein selbstbestimmtes berufliches Leben Wirklichkeit werden zu lassen.

Alle genannten Funktionen sind unerlässlich in unserem derzeitigen sozialen Gefüge. Zum einen, weil die durchschnittlichen Löhne der Region einer Mehrheit der Menschen nicht erlauben würden, auf einen Teil des Haushaltseinkommen zu verzichten. Zum anderen, weil sich das Bild der Mutter und Frau in unserer Gesellschaft eben dahingehend gewandelt hat, dass sie nicht mehr nur Hausfrau und Mutter sein soll und will. Außerdem wäre es gesellschaftlich nicht nur fahrlässig, sondern gefährlich ist, Teile unserer Bevölkerung einfach abzuhängen und sie ihrem Schicksal zu überlassen. Zumal die gesellschaftlichen Folgekosten in Form von Transferleistungen über ein ganzes Erwachsenenleben, die Kosten eines Kita-Platzes bei weitem übersteigen.

Kindertagesstätten sind also ein volkswirtschaftlich notwendiges

Infrastrukturangebot, ein unverzichtbarer Baustein in unserem Gesellschaftsgefüge und Wirtschaftssystem!

1.2. Warum sind kommunale Kitas wichtig?

Kommunale Kitas sind ein unverzichtbarer Bestandteil der gesetzlich geforderten Trägervielfalt (KiföG), weisen sie doch eine Reihe von Merkmalen auf, die in ihrer Gesamtheit in Einrichtungen Freier Träger nicht zu finden sind. Dazu zählen die weltanschaulich klar unabhängige und säkulare Ausrichtung.

Des Weiteren fällt den kommunalen Kitas eine Sonderrolle bei der Förderung und Betreuung von Kindern aus finanziell und sozial benachteiligten Familien zu. Kinder

werden ihn ihnen ohne Ansehen von Rang und Namen der Eltern aufgenommen und betreut, wodurch im Regelfall eine breite Mischung aller gesellschaftlicher Schichten entsteht. Dadurch erfahren Kinder das gesamte Spektrum der Gesellschaft unmittelbar und lernen Toleranz und Akzeptanz gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen. Daneben bieten die kommunalen Kitas in Greifswald auf Grund ihrer hohen konzeptionellen Diversifikation eine Fülle von Möglichkeiten für die Kindererziehung und die Wünsche der Eltern an.

2. Problemanalyse

Alle derzeit diskutierten Probleme der kommunalen Kitas lassen sich unserer Meinung nach grob in zwei Kategorien aufteilen:

1. das Imageproblem bzw. Ansehensproblem
2. das Problem der Organisationsstruktur.

Beide haben unterschiedliche Ursachen, bedingen sich zum Teil jedoch auch gegenseitig und können am Ende zu sich selbst verstärkenden Kreisläufen führen. Dieser Vorgang ist in den Greifswalder kommunalen Kitas bereits weit fortgeschritten und wird nachfolgend detailliert analysiert. Ohne die genaue Analyse aller Probleme und Problemursachen, ist aus unserer Sicht, auch keine vernünftige Problemlösung möglich. Nur durch die Analyse wird man zu objektiven Kriterien gelangen, die eine Bewertung unterschiedlicher Lösungsansätze, auf ihre Tauglichkeit hin erlauben.

2.1. Image- und Ansehensproblems

Überrepräsentation und soziale Verzerrung

Eine Auswahl der Kinder und Eltern findet trotz, augenscheinlicher, Nachfrage über dem Angebot in den kommunalen Kindertageseinrichtungen nicht statt, sondern basiert in der Regel auf objektiven Kriterien wie dem Einzugsbezirk oder dem Zeitpunkt des Anmeldeeingangs. Trotzdem kommt es in einigen Kitas zu starken Verzerrungen des sozialen Gefüges (s. Tabelle I). Diese Feststellung beruht auf der Tatsache, dass einige kommunalen Einrichtungen in etwa 80 % der Kinder aus Haushalten, die Leistungen nach dem SGB-II erhalten, beherbergen. Diese stark einseitige Verzerrung und Überrepräsentation in den kommunalen Kindertagesstätten lässt sich nicht mit der geographischen Verteilung in Greifswald in Einklang bringen, ohne andere Selektionsmechanismen zu bemühen¹. In der Folge dieser teilweise massiven Ungleichgewichte in der Verteilung² werden Eltern, deren Präferenz noch offen ist, teilweise abgeschreckt und wandern in die Einrichtungen

¹ Der durchschnittliche Anteil an Kinder aus Haushalten, die Leistungen nach SGB-II beziehen, in den kommunalen Kitas lag im Jahr 2012 bei rd. 45%. Bei einer Gesamtanzahl betreuter Kinder von ca. 1880 ergeben sich damit 850 Kinder in diesem Bereich. Die Quote aller Personen (inkl. Kinder), die in Greifswald Leistungen nach SGB-II beziehen liegt bei ca. 20...30%. Damit ergibt sich konservativ geschätzt, dass von den ca. 3000 Kinder von 0...6 Jahren in Greifswald mind. 600...900 Kinder über Leistungen nach SGB II in den Kitas untergebracht sein müssen. Die Schätzung im Vergleich zur Zahl tatsächlich in den kommunalen betreuter Kinder aus dieser Bevölkerungsgruppe zeigt bereits, dass es rein rechnerisch nicht möglich ist, dass ein nennenswerter Anteil dieser Kinder in den Einrichtungen anderer Träger untergebracht sein kann.

² siehe Tabelle I, SGB II Quote in den kommunalen Kindertageseinrichtungen

freier Träger ab. Dieser Effekt ist selbstverstärkend, sobald in einer Einrichtung ein bestimmtes Maß an Verzerrung gegeben ist.

Ursache dafür ist ein "Herdentrieb" der Eltern, die eine Einrichtung für ihr Kind suchen und in der Regel nicht in der Lage sind die Betreuungsqualität zu beurteilen. Sie ziehen daher andere Kriterien zur Entscheidungsfindung heran. Dazu gehören in erster Linie die Lage der Kita in Bezug zum Wohnort, der Leumund der Kita, das Konzept der Kita und die Arbeitsplatznähe³. Erfüllen bei der Auswahl dann mehrere Kitas das Hauptkriterium Wohnortnähe, wie dies in Schönwalde I und II, sowie dem Ostseeviertel häufig gegeben ist (Abb. 1), werden nachrangige Kriterien für die Entscheidungsfindung wichtiger. Dabei ist das zweitwichtigste Kriterium der Ruf und die Attraktivität, wobei diese in der Regel synonym zueinander gesehen werden! In Summe führt dies dazu, dass sich Eltern häufig für eine Kita entscheiden, welche mit Kindern aus schwierigen Verhältnissen ganz offensichtlich nicht „belastet“ sind. In der Folge führt dies dazu, dass es eine Wanderung von Teilen der Elternschaft in Richtung der Freien Träger ausbildet. Dies steht auch in guter Übereinstimmung mit Erfahrungswerten, die man in Gesprächen innerhalb der Elternschaft gewinnt. Problematisch dabei ist, dass Kitas, die ein gewisses Ungleichgewicht in der sozialen Gruppenzusammensetzung aufweisen, dann wiederum als Beweis für die Richtigkeit der eigenen Handlung angesehen werden. Dies ist ein klassischer Herdentrieb, der nur schwer zu steuern ist, da sich sein Antrieb aus sich selbst heraus speist.

Gefühlter Kitaplatzmangel

Das Problem langer Wartelisten gilt zwar auch für kommunale Kitas, resultiert jedoch eher daraus, dass sich Eltern einer Aufnahme in einer Kita Freier Träger *nicht sicher* sein können und daher gezwungen sind, eine Rückfalloption aufzubauen. Bei der finalen Entscheidung spielen jedoch die Faktoren der sozialen Zusammensetzung der Gruppe und die Infrastruktur eine wesentliche Rolle, welche bei freier Auswahl zwischen den Einrichtungen in der Regel zu einer Entscheidung gegen die kommunalen Kindertagesstätten führt.

Auf Grund der oben geschilderten Unsicherheit einen Betreuungsplatz in der Wunscheinrichtung zu erhalten, ist der Aufbau einer Rückfalloption für die Eltern zwingend notwendig. Dies führt dazu, dass auch in den kommunalen Kitas Anmeldungen über das Platzangebot hinaus eingehen. Hierauf lässt sich aus unserer Sicht ursächlich das *scheinbare Problem*, dass Kita-Plätze insgesamt "Mangelware" sind, zurückführen, obwohl rein rechnerisch genügend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

Ursache ist hier also der *ineffiziente Verteilungsmechanismus*, welcher sich aus der gesetzlichen Vorgabe der individuellen Platzwahl, sowie der Organisation und Struktur der Kita-Träger insgesamt ergibt. Dieser führt eben gerade nicht dazu, dass der gesamte Bedarf möglichst effizient abgedeckt wird. Vielmehr führt dies ursächlich zu sozialen Ungleichgewichten bei der Verteilung der Kinder und täuscht eine Überauslastung am Markt vor. Daneben sind die Steuerungsmöglichkeiten bei der

³ Quelle: Eigene Elternumfrage 2013

Bedarfsabdeckung nur sehr gering, da die Verteilung der Kinder vollkommen dezentral und in weitgehender Unwissenheit und Isolation aller sich am „Markt“ befindlichen Teilnehmer vollzogen wird.

Sanierungsstau

Der zunehmende Sanierungsstau ist eine weitere Triebfeder des Auslastungs- und Imageproblems. Da, wie oben bereits angedeutet, insbesondere Eltern, die die erste Einrichtung für ihr Kind suchen, sehr unsicher in ihrer Auswahl der Kita sind, agieren diese sehr vorsichtig und umsichtig bei der Wahl der Kita. Nach dem Motto: „Bloß keinen Fehler machen.“ Da sie sich nur in geringem Maße ein Bild von der pädagogischen Arbeit und dem Alltag in einer Kita machen können, sind sie, wie bereits dargelegt, auf andere Entscheidungskriterien angewiesen.

Da den Eltern jedoch mangels Erfahrung kaum verwertbare Informationen für die Kriterien Ruf und Leumund zur Verfügung stehen, bemühen sie Ersatzkriterien, die ihnen eine augenscheinlich sichere und vor sich selbst rechtfertigbare Entscheidung ermöglichen. In diesem Zuge wird dann von der Außenwirkung der Kita auf Konzept und Betreuung der Kinder geschlossen. Es erfolgt eine Gleichsetzung von Ruf und äußerer Attraktivität.

Aus diesem Grunde ist es besonders schlimm, wenn kommunale Kitas nicht saniert oder bei Bedarf neu gebaut werden. Dies verstärkt die schlechte Außenwahrnehmung und verhindert bereits im Ansatz, dass Eltern über eine Betreuung ihrer Kinder in einer kommunalen Einrichtung nachdenken oder diese nur als Fallback-Option ansehen.

Tabelle I, SGB II Quote in den kommunalen Kindertageseinrichtungen

Kita	Haupteinzugsgebiet	SGB II Quote Einzugsgebiet ⁴ [%]	SGB II Quote Kita ⁵ [%]
Lilo Herrmann	Schönwalde I, Mühlenvorstadt,	34	37
Friedrich Wolf	Schönwalde I	34	75
Regenbogen	Schönwalde I, Obstbausiedlung	34	76
Lütt Matten	Altstadt	8	27
Weg ins Leben	Ostseeviertel	18	28
Kleine Entdecker	Altstadt	7	31
Samuil Marschak	Schönwalde II	29	82
A.S. Makarenko	Schönwalde I	34	60
Zwergenland	Ostseeviertel, Randgebiete	18	53
Rudolf Petershagen	Altstadt	7	29
Inselkrabben	Randgebiete	7	30
Krull Hort	Altstadt	7	8
Hort Spatzentreff	Altstadt	7	16
Hort Kunterbunt	Ostseeviertel	18	21
Durchschnitt		17	42

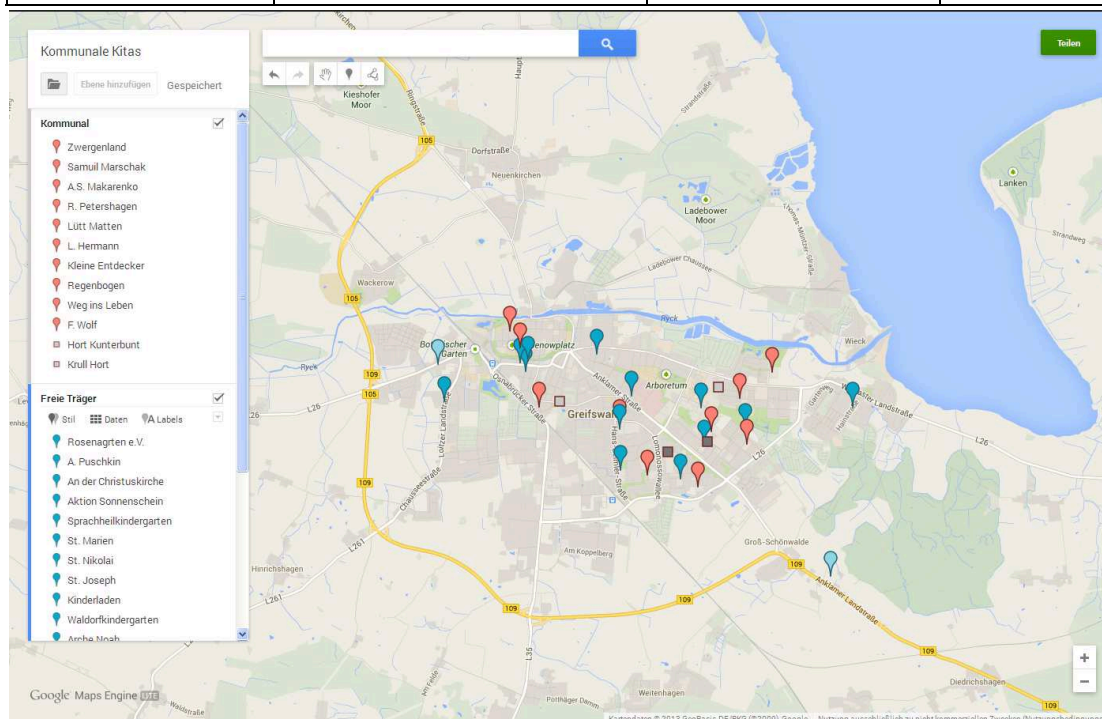


Abbildung 1: Lage der kommunalen Kindertageseinrichtungen (rot) und der Einrichtungen in freier Trägerschaft (blau)

⁴ lt. Sozialanalyse der UHGW 2009/10. Anteil an Personen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten. Keine neueren Daten verfügbar. Änderungen seitdem möglich.

⁵Anfrage an das Amt f. Jugend, Soziales und Familie Greifswald am 25.9.2013. Anzahl der Kinder, deren Teilnehmer- beiträge *ganz oder teilweise* durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe übernommen werden (Stand 05/13)

2.2. Kinderbetreuung als Markt

Ein wesentliches Missverständnis liegt auch bei der Bewertung vor, ob es sich bei der Betreuung von Kindern um einen freien Markt handelt oder nicht. Je nachdem, zu welchem Ergebnis man bei der Beantwortung dieser Frage gelangt, ergeben sich daraus sehr unterschiedliche Konsequenzen in Bezug auf die vorgeschlagenen Problemlösungen. Es ist daher wichtig, vorab zu untersuchen, inwieweit die Annahmen über freien Markt und Wettbewerb im Bereich der Kinderbetreuung richtig oder falsch sind. Daher werden das Angebot und die Preisbildung am Markt, sowie die Produktivität und die Löhne, als Kenngrößen für den Wettbewerb untersucht und deren Folgen bewertet.

Angebot und Preisbildung

Das erste Merkmal eines freien Marktes ist das uneingeschränkte *Angebot*. Dies ist derzeit in Greifswald der Fall. Es wird in nächster Zeit ein Überangebot an Kita-Plätzen geben, da es keine Einschränkungen seitens des Landkreises Vorpommern-Greifswald gibt, die das Angebot am Bedarf ausrichten. Üblicherweise wird das Angebot jedoch zentral dem Bedarf folgend gesteuert, um Überkapazitäten zu vermeiden.

Das zweite wichtige Merkmal eines Marktes ist die Art der *Preisbildung*. Die Preise für die Kinderbetreuungsplätze sind staatlich reglementiert und richten sich rein nach den Kosten, die ein angebotener Platz verursacht, nicht nach Angebot und Nachfrage. Es gibt also *keine freie Preisbildung*, wie bei freien Märkten üblich.

Produktivität und Löhne

Die Produktivität ist ein Maß für die Effizienz der Leistungserbringung. In einem dem klassischen Wettbewerb unterliegendem Markt wird diese gesteigert, um unter Preisdruck weiter erfolgreich am Markt zu bestehen. Was aber ist Produktivität bei der Kinderbetreuung? Als einzige sinnvolle Definition lässt sich hier die Anzahl der betreuten Kinder pro Arbeitskraft heranziehen. Nun, wenn es das ist, dann haben wir die Grenze der Produktivität bereits erreicht, da der Betreuungsschlüssel für alle Anbieter festgeschrieben ist und gleichermaßen gilt. Damit einhergeht, dass eine gewisse Qualität in der Kinderbetreuung durch diesen festgeschriebenen Schlüssel gewahrt wird. Wettbewerb über *Produktivitätssteigerung ist also nicht möglich!*

Damit eine Gesellschaft lebenswert bleibt, benötigen die einzelnen Menschen einen Lohn, der ihnen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und darüber hinaus die Verwirklichung eigener Ideen und Ziele ermöglicht. Es ist also volkswirtschaftlich sinnvoll, den Wettbewerb nicht über die Löhne zu forcieren, sondern über einen Wettkampf der Ideen und der höchsten Produktivität. Ein Instrument dafür sind ganz klassisch Tarifverträge und tarifliche Bindungen. Sie sollen verhindern, dass perversierte Formen des Wettbewerbs entstehen, die dazu führen, dass Leute sich selbst ausbeuten (Lohnzurückhaltung), um weiterhin am Markt bestehen zu können. Gelten diese Voraussetzungen ausnahmslos für alle, dann kann Wettbewerb nur noch

über Produktivitätssteigerung oder Innovation stattfinden. Und das ist ja das, was eigentlich gewollt ist. Im Bereich der Kindertagesbetreuung wäre dies der viel beschworene Wettbewerb der Ideen und Konzepte, und nicht der Löhne! In einer solchen Marktumgebung gewinnt dann auch tatsächlich derjenige, der die besten Ideen und Mitarbeiter hat.

Derzeit ist dies nicht der Fall! Einzelnen Anbietern steht der Wettbewerb über die Löhne offen, wodurch starke Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen werden, die wiederum von anderer Stelle ausgenutzt werden (Platzkostendiktat).

Folgen von Marktkonstruktion und Wettbewerbsmöglichkeiten

Was passiert aber nun, wenn weitere Träger auf den bereits gesättigten (bis zum Bedarf gefüllten) Markt drängen? In direkter Folge davon werden die Auslastungen aller bestehenden Einrichtungen sinken, denn der Markt ist ja bereits abgedeckt. Im klassischen Wettbewerb würden nun alle Konkurrenten versuchen, ihre Produktivität zu erhöhen durch Investitionen in Maschinen oder indem mehr Arbeit in der gleichen Zeit verrichtet wird. Das dies im Bildungsbereich nicht funktioniert, wurde weiter oben schon dargelegt. Da aber bereits alle Kitas an der Produktivitätsgrenze arbeiten (Betreuer-Kind-Schlüssel), steht also der klassische Weg der Kostensenkung nicht zur Verfügung. Als weitere Möglichkeit verbleiben noch die Senkung der Nebenkosten oder der Löhne. Hier können Investitionen bewirken, dass die laufenden Kosten niedriger werden und die Auslastung einer einzelnen Einrichtung wieder steigt. Natürlich immer auf Kosten einer anderen Einrichtung.

Auf Grund der Tatsache, dass die Preise (eigentlich) nur die Eigenkosten decken sollen, wirtschaften nach der Theorie also *alle* Einrichtungen, die nicht annähernd voll ausgelastet sind, defizitär. Dies ist eine Folge der Marktkonstruktion und Wettbewerbsregeln.

Dies führt theoretisch dazu, dass alle Einrichtungen die Preise erhöhen müssten, sobald Kitas über den Bedarf hinaus auf den Markt drängen. Der Wettbewerb sorgt also dafür, dass die Preise steigen, statt für einen günstigsten Preis.

Da in der Praxis jedoch Gewinne erwirtschaftet werden, wird es nicht alle Einrichtungen gleichermaßen treffen, sondern nur die Einrichtungen, die ohne jede Gewinnmarge arbeiten. Dies sind derzeit in der Regel die kommunalen Einrichtungen. Es lässt sich also feststellen, dass der freie Wettbewerb, wenn er denn so bezeichnet werden kann, nicht nur zu einer Verteuerung führen kann, sondern auch noch stark verzerrt ist, da die Möglichkeit besteht, den Konkurrenzkampf über die Löhne zu betreiben. Dies ist besonders unfair für kommunale Einrichtungen (und einige wenige freie Träger), die sich an tarifliche Vereinbarungen halten. Auf lange Sicht ist dieser Zustand unhaltbar!

Schon kleine Änderungen der politischen Situation könnten dazu führen, dass die tarifliche Entlohnung komplett ausgehebelt wird. Umso einfacher, je weiter entfernt von staatlicher Einflussnahme die Einrichtungen stehen. Einfach, weil man sich die "teuren" Anbieter nicht mehr leisten kann oder will. Spätestens dann wird der

Wettbewerb nur noch über die Löhne ausgetragen werden können, da, wie oben bereits dargestellt, die Produktivität nicht gesteigert werden kann und Investitionen hohe Kosten und lange Amortisationszeiten verursachen. Da eine Reduktion von Löhnen dagegen sofort auf die Bilanz wirkt, würden alle Anbieter gezwungen sein, ebenfalls diesen Weg zu gehen, um weiterhin am Markt zu bestehen, sobald der erste Anbieter damit beginnt. In der Folge werden die Anbieter eher nicht bereit sein, langfristige Investitionen durchzuführen oder teure Sanierungsmaßnahmen durchzuführen, da sie nicht sicher sein können, dass sich diese je amortisieren. Auf lange Sicht zerstören sich die Anbieter so selbst. Und das nur auf Grund der Konstruktion des Marktes. Aussteigen aus diesem Kreislauf könnten nur Personen, die es sich leisten könnten, eine gute Einrichtung privat zu bezahlen. Kommunale Kitas können hier Vorreiter sein und durch ihre "Marktmacht" als Korrektiv wirken, so dass ein Wettbewerb über Löhne erschwert wird. Langfristig jedoch, muss eine Tarifbindung aller Träger erfolgen.

Es kann also kein Zweifel daran bestehen, dass dies kein freier Markt ist, noch dass die üblichen Annahmen über den Wettbewerb hier zutreffen. Einzelwirtschaftliches Denken (BWL) reicht an dieser Stelle nicht aus, um das System als Ganzes und sein Verhalten und Entwicklung zu überblicken. Es gibt zwar markttypische Elemente, wichtige Eigenschaften eines freien Marktes fehlen jedoch.

Kinderbetreuung ist, wie einleitend bereits dargelegt, ein Infrastrukturanangebot. Und da macht es keinen Sinn, Angebot über den Bedarf hinaus zu schaffen, da die Kosten für alle steigen, weil die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten sinkt. Mittelfristig erzwingt diese Vorgehensweise die Einstellung von Teilangeboten und führt lokal zu einer schlechteren Versorgung und damit zu abnehmender Effizienz des Versorgungssystems.

3. Folgen der derzeitigen und vergangenen Politik

Die derzeitige Misere der kommunalen Kitas ist also eine direkte Folge nicht beachteter Marktverhältnisse. Dies wird umgangssprachlich auch als Missmanagement bezeichnet.

Der weitaus gravierendste Managementfehler war die Unterlassung von notwendigen Investitionen in Sanierung und Erneuerung des Gebäudebestandes im Bereich Schönwalde I und II bei gleichzeitiger Schaffung von Angeboten in direkter Nachbarschaft, die zu einem selektiven Abfluss von Kindern führten. Eine gravierende Folge dessen ist die frühzeitige Aufspaltung der Gesellschaft, die dann wieder von sich aus als Grund dient, bestimmte kommunale Einrichtungen zu meiden. In einigen Kitas ist die Konzentration von Kindern aus Gruppen mit schwierigem sozialem Umfeld bereits stark fortgeschritten (vgl. S. Marschak, Makarenko, F. Wolf). Man kann bereits von einer "Ghettoisierung" sprechen. Dies hat natürlich weitreichende Effekte, die sich zwar nur mäßig gut für jede einzelne Einrichtung quantifizieren lassen, deren Existenz, wie oben bereits nachgewiesen, jedoch nicht abstreiten lässt.

4. Fazit

Auf Grund der in der Vergangenheit gemachten und oben beschriebenen Managementfehler verbietet sich bereits aus Gründen des Anstands jedes Nachdenken über eine Aus- und Ablagerung der entstandenen Risiken und Probleme außerhalb der Stadt. Das Richtige ist, aus unserer Sicht, daher ein wohlüberlegter Kurswechsel, bei dem die **Verantwortung der Stadt Greifswald voll bestehen bleibt** und die begangenen Fehler wieder wett gemacht werden!

Um dies zu erreichen ist ein Agieren auf mehreren Handlungsebenen notwendig.

- **Änderung der organisatorischen und wirtschaftlichen Struktur der kommunalen Kitas in einen kommunalen Eigenbetrieb**, um diese überhaupt erst einmal in die Lage zu versetzen , investiv tätig zu werden. (Tabelle II)
- **Vereinheitlichung der wirtschaftlichen Randbedingungen für alle Träger** mit dem Ziel, einen fairen und vor allem konzept- und ideenorientierten Wettbewerb zu unterstützen und zu fördern. (Tarifliche Bindung aller Träger)
- **Einführung eines konsequenten bedarfsorientierten Betriebs aller Kindertagesstätten**, der die Gesamteffizienz des Systems als Steuerungsgröße zum Ziel hat. (Bedarfsplanung)

Anforderungen an die zukünftige Organisation und wirtschaftliche Struktur der kommunalen Einrichtungen

Damit ergeben sich folgende **Kriterien**, die eine **Umstrukturierung** des Bereichs kommunale Kindertagesstätten mit sich bringen muss:

1. Beseitigung des Investitionsstaus in den Gebäuden (Neubau, Sanierung) durch Kreditaufnahmen, die den städtischen Haushalt nicht weiter belasten.
 - a. Beseitigung sozialer Ungleichgewichte
 - b. Beseitigung des Imageproblems
2. Zusammenlegung aller für die Verwaltung und Bewirtschaftung notwendigen Kräfte in eine strukturellen Einheit
3. Trägerschaft, die dem Allgemeinwohl dient
4. Sicherung gültiger Tarifverträge
5. Kooperative Elternmitwirkung
6. Einführung eines trägerweiten Platzmanagements
7. Nichtentlastung der Stadt von ihrer Verantwortung durch rechtliche Abtrennung und Auslagerung der Risiken

Diese **Kriterien** werden **alle von** einem kommunalen **Eigenbetrieb erfüllt!** Dieser bringt alle oben abgeleiteten und notwendigen Eigenschaften per Definition mit und ist vom Gesetzgeber **genau für diese Zwecke erdacht worden!**

Tabelle II, Vergleich der Rechtsformen, basierend auf Vortrag v. Prof. Hardtke am 7.8.2013

	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	AöR	GmbH
Rechtspersönlichkeit	• Nein, keine eigene Rechtspersönlichkeit • Handlungen nur durch die Stadt	• Nein, keine eigene Rechtspersönlichkeit • Vertritt die Stadt in eigenen Angelegenheiten • Verpflichtet bleibt die Stadt	Ja, kann eigene Geschäfte im eigenen Namen auf eigenes Risiko abschließen	Ja, kann eigene Geschäfte im eigenen Namen auf eigenes Risiko abschließen
Organisatorische Selbständigkeit	• Nein, keine selbständigen Organe • Weisungsbefugnis der Verwaltungsspitze • Mitarbeiter sind Teil der Gesamtverwaltung	• Ja, Betriebsleiter obliegt Vertretung und Betriebsführung • eigene Personalwirtschaft	• Ja, Vorstand leitet und vertritt das Unternehmen • direkt angestellte oder von der Stadt überlassene Mitarbeiter	• Ja, Geschäftsführer leitet und vertritt die Gesellschaft • direkt angestellte oder von der Stadt überlassene Mitarbeiter
Wirtschaftliche Selbständigkeit	Nein, Teil der Gesamtverwaltung und damit Teil des Gesamthaushaltes	• Ja, kommunales Sondervermögen • eigener Wirtschaftsplan, eigene Kassen- und Kreditwirtschaft, eigene kaufm. Buchführung, GuV, Jahresabschluss	Ja, wie Eigenbetrieb, aber eigenes Vermögen	Ja, wie Eigenbetrieb, aber eigenes Vermögen
Haftung der Stadt	Volle Haftung	Volle Haftung	• Haftung nur mit Stammeinlage • strittig ob insolvenzfähig	• Haftung nur mit Stammeinlage • insolvenzfähig
Gründungs Aufwand	-	• Gering • Beschluss Bürgerschaft, Satzung, Einbringung Sondervermögen	Wie Eigenbetrieb, aber Ausstattung mit eigenem Vermögen	• Höher, aber nicht wesentlich • aber notarielle Beurkundung, Ausstattung mit eigenem Vermögen
Haushaltsplanung	Haushalt der Stadt	Eigener Wirtschaftsplan mit Erfolgs-, Vermögens-, Stellen- und Finanzplan	Eigener Wirtschaftsplan (ggf.) mit Erfolgs-, Vermögens-, Stellen- und Finanzplan	Eigener Wirtschaftsplan (ggf.) mit Erfolgs-, Vermögens-, Stellen- und Finanzplan
Abhängigkeit vom Stadthaushalt	Abhängig, da Teil des Gesamthaushaltes	Unabhängig, nur das Ergebnis des Wirtschaftspl./Jahresabschl. fließt in Gesamthaushalt der Stadt ein	Unabhängig, eigener Wirtschaftsplan und Jahresabschluss	Unabhängig, eigener Wirtschaftsplan und Jahresabschluss
Ausgleichswirkung im Gesamthaushalt	• Unmittelbare Wirkung • Teil des Gesamthaushaltes	• Eingeschränkte Wirkung • nur Ergebnis fließt in Haushalt ein • Stadt ist für Defizit verantwortlich	Keine Wirkung	Keine Wirkung (allenfalls Gewinnausschüttungen denkbar, aber wohl nicht realistisch)
Vermögensführung	Nur im Rahmen des Gesamthaushaltes	Unabhängig vom Gesamthaushalt, da abgetrenntes Sondervermögen	Aleinige Führung eigenen Vermögens	Aleinige Führung eigenen Vermögens
Kreditführung	Keine Zuordnung, da Kassenkreditaufnahme für Gesamthaushalt erfolgt	Direkte Zuordnung, da Aufnahme über die Stadt durch den Eigenbetrieb selbst (Kommunalkredit und Bürgerkredit)	Direkte Zuordnung, da AöR selbst Darlehensnehmer	Direkte Zuordnung, da GmbH selbst Darlehensnehmer
Stellenplan	Teil des Gesamtstellenplanes der Verwaltung	Eigener Stellenplan als Bestandteil des Wirtschaftsplans	Eigener Stellenplan	Eigener Stellenplan
Kostenabgrenzung sonstige Verwaltung	Unklar, wegen automatischer Nutzung der gesamten Infrastruktur der Verwaltung	Einfache Abgrenzung wegen organisatorischer und finanzieller Selbständigkeit	Einfache Abgrenzung wegen organisatorischer und finanzieller Selbständigkeit	Vollständige klare Abgrenzung
Politische Kontrolle und Steuerung	Jederzeit (Verwaltung und Bürgerschaft) • kurzfristig politisch motivierter Einflussnahme	• Eingeschränkt (OB und Betriebsausschuss) • Geringe politisch motivierter Einflussnahme	• Eingeschränkt (Verwaltungsrat, Vors.: OB) • Geringe politisch motivierter Einflussnahme	• gering (Satzung, Gesellschafterbeschluss, starker/schwacher Aufsichtsrat) • Kaum politisch motivierter Einflussnahme
Personal	• Privatwirtschaftliches Arbeitsrecht • Geltung Tarifvertrag • Gesamtstellenplan der Stadt	• Privatwirtschaftliches Arbeitsrecht • Geltung Tarifvertrag • eigener Stellenplan	• Privatwirtschaftliches Arbeitsrecht • Geltung Tarifvertrag durch Eintritt in KAV möglich (freiwillig) • eigene Personalwirtschaft	• Privatwirtschaftliches Arbeitsrecht • Geltung Tarifvertrag durch Satzung oder Vereinbarung möglich (freiwillig) • eigene Personalwirtschaft
Elternteilwirkung	Sehr weitgehende Möglichkeit der Einflussnahme über Stadtverwaltung und Bürgerschaft	Sehr weitgehende Möglichkeit der Einflussnahme über Stadtverwaltung und Bürgerschaft	Tatsächliche Möglichkeit der Einflussnahme aber nur soweit auch Gesellschafter (Stadt) diese hat	Tatsächliche Möglichkeit der Einflussnahme aber nur soweit auch Gesellschafter (Stadt) diese hat
Steuerrecht	• Als bGA Körperschaftsteuerpfl., wenn Gewinne entstehen, aber Möglichkeit der Befreiung (gemeinnützig) • Ust.frei nach § 4 Nr. 23/25 UStG	• Als bGA Körperschaftsteuerpflichtig, wenn Gewinne entstehen, aber Möglichkeit der Befreiung (gemeinnützig) • Umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 23/25 UStG	• Körperschaftsteuerpflichtig qua Rechtsform, aber Möglichkeit der Befreiung • Umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 23/25 UStG	• Körperschaftsteuerpflichtig qua Rechtsform, aber Möglichkeit der Befreiung • Umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 23/25 UStG
Rang	4	1	2	3
Legende				
weniger geeignet	weder schlecht, noch gut	gut geeignet		