

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Herr Ausschussvorsitzender
Olaf Meister, MdL
Ausschuss für Finanzen
Landtag von Sachsen-Anhalt
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Becker
Durchwahl: 0391 5924-350

Vorab per E-Mail: many.berg@lt.sachsen-anhalt.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
51-15-00 be

Datum
12.08.2016

1. **Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz – KiFöG) – Gesetzentwurf der Fraktionen CDU; SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 7/69 vom 26.05.2016)**
2. **Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes – Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (LT-Drs. 7/63 vom 24.05.2016)**
3. **Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE (LT-Drs. 7/64 vom 24.05.2016)**

Ihr Schreiben vom 16. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Meister,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Entwürfen eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt der Regierungsfaktionen (LT-Drs. 7/69 vom 26.05.2016) sowie der Fraktion Die LINKE (LT-Drs. 7/63 vom 24.05.2016) und zum Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE (LT-Drs. 7/64 vom 24.05.2016) Stellung nehmen zu können.

Zunächst gehen wir davon aus, dass die jetzige Novelle nicht die notwendige Novellierung nach einer Evaluierung des Gesetzes ersetzen kann, die für 2017 angekündigt ist. Zudem stellen wir fest, dass nach der Bundesstatistik (Quelle: DESTATIS: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe) die Netto-Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Sachsen-Anhalt allein für Kindertageseinrichtungen von 460 Mio. Euro im Jahr 2012 über 510 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 592 Mio. Euro im Jahr 2014 angestiegen sind. Ein Zusammenhang zwischen dieser Kostenentwicklung und dem KiFöG 2013 liegt auf der Hand.

Die Entwicklung der Elternbeiträge stellt ein wesentliches Motiv für die zurzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gesetzentwürfe dar. Nach dem KiFöG 2013 befinden sich das Land, die Landkreise und kreisfreien Städte, die Wohnsitzgemeinden und die Eltern in einer Finanzierungsgemeinschaft. Die Restfinanzierungsverantwortung obliegt aber den Gemeinden und den Eltern. Es liegt somit an der Finanzierungssystematik des KiFöG, dass steigende Kosten im Ergebnis auch die Eltern über die Kostenbeiträge nach § 13 KiFöG treffen.

Trotz des deutlich höheren Einsatzes öffentlicher Mittel zur Finanzierung des KiFöG hat die Kritik an der Kindertagesförderung in Sachsen-Anhalt eher zugenommen. Leider fehlt es bisher an einer objektiven Untersuchung der Wirkungen des KiFöG 2013 und des im KiFöG geregelten Finanzierungssystems.

Auch ist es unzutreffend, dass die Gemeinden und Verbandsgemeinden flächendeckend nach § 13 Abs. 2 KiFöG 2013 höhere Kostenbeiträge festgelegt hätten. Dort, wo Eltern einen Anstieg des Elternbeitrages beklagen, muss hinterfragt werden, ob die nach § 13 Abs. 1 KiFöG vorgesehene Verpflichtung zur Staffelung nach vereinbarten Betreuungsstunden zu einem höheren Beitrag im Einzelfall führt oder die Vereinbarung einer längeren Betreuungszeit. Bei Betrachtung verschiedener Beitragssatzungen nach altem und neuem Recht haben wir festgestellt, dass diese wegen der unterschiedlichen Staffelnungen praktisch nicht vergleichbar sind. Auch insoweit warten wir auf entsprechende Erkenntnisse aus der bereits vom MS in Auftrag gegebenen Evaluierung des KiFöG 2013.

Im Übrigen weisen wir auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drs. 7/195 vom 27.07.2016) hin, deren Beantwortung durch die Landesregierung zeigt, dass der Deckungsgrad der Kostenbeiträge der Eltern an der Finanzierung des gemeindlichen Defizits nach § 12b KiFöG überwiegend deutlich unter 50 v. H. liegt. Trotz angespannter Haushaltslage tragen die Gemeinden und Verbandsgemeinden den überwiegenden Finanzierungsanteil nach § 12b KiFöG.

Nicht aufgaben- und leistungsgerecht ist zudem das System, die Beiträge nach dem Wohnsitz des Kindes festzusetzen, weil die individuell vereinbarten Leistungen zwischen Eltern und Einrichtung über dieses System der Beitragserhebung gar nicht abzubilden sind. Das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern im Zusammenhang mit unterschiedlichen pädagogischen Konzepten erfordert es, dass einrichtungsspezifisch abgerechnet werden kann, weil sich ansonsten Luxusleistungen und Standardangebote nicht differenzieren lassen. Hier muss im Sinne von sozialer Gerechtigkeit dringend eine Neuregelung her.

1. Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 7/69)

Zu Ziffer 1 des Gesetzentwurfs

Die Regelungen in der vorgeschlagenen Ausgestaltung sehen wir außerordentlich kritisch, weil sie aufgrund der fehlerhaften Systematik des KiFöG 2013 eher zu einer Verschärfung der Probleme beitragen können.

- Die rückwirkende Erhöhung der Landeszuweisungen nach § 12 Abs. 2 KiFöG zum 01.01.2016 löst wegen der Regelung in § 12a Abs. 1 KiFöG eine Verpflichtung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Komplementärfinanzierung in Höhe von 53 % der Landespauschalen nach § 12 Abs. 2 aus.

Nach den uns bekannten Berechnungen des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration würde hieraus für die 11 Landkreise im Jahr 2016 eine Mehrbelastung von mehr als 5,8 Mio. Euro folgen, ohne die Möglichkeit, in den Kreishaushalten hierfür Vorsorge treffen zu können. Für die kreisfreien Städte ergäbe sich eine Mehrbelastung von fast 2,6 Mio. Euro.

Mit der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 20.10.2015 wurde klargestellt, dass die Übertragung einer Finanzierungsverantwortung einer Wahrnehmung von Aufgaben gleichsteht. Die prozentuale Beteiligung der Landkreise an den KiFöG-Pauschalen stellt demnach eine der Aufgabenübertragung gleiche Finanzierungsregelung dar und ist deshalb konnexitätspflichtig. Auch bei gleichbleibender prozentualer Beteiligung der Landkreise nimmt die nominale Kostenlast der Landkreise allein wegen der Entscheidung des Landes, höhere Pauschalen zu gewähren, ebenfalls zu, ohne dass die Landkreise steuern könnten.

- Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat in seinem Urteil vom 20.10.2015 zu den Verfassungsbeschwerdeverfahren der 63 Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden gegen das aktuelle Kinderförderungsgesetz (KiFöG) festgestellt, dass § 12b KiFöG 2013 („finanzielle Beteiligung der Gemeinden“) mit der Landesverfassung im Wesentlichen unvereinbar ist.

Die jetzt beabsichtigte Novelle ist nicht darauf ausgerichtet, die bereits festgestellte Verfassungswidrigkeit des KiFöG zu heilen und den verfassungsrechtlichen Hinweisen des Landesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen.

Die vorgeschlagene Novelle bewirkt im Gegenteil eine finanzielle Mehrbelastung der Kreisebene, ohne dass die Frage eines finanziellen Ausgleichs für die Kreisebene vom Gesetzgeber näher betrachtet worden wäre und sie führt damit zu einer Belastung der Gemeindehaushalte, weil diese 2017 gezwungen sein werden, die zusätzlichen Defizite der Landkreise über die Kreisumlage auszugleichen.

- Die gesamte Finanzierungssystematik des KiFöG ist zudem prospektiv angelegt:
 - Über § 11a Abs. 1 KiFöG gelten die Regelungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII. Deshalb findet auch die Regelung des § 78d Abs. 1 SGB VIII uneingeschränkt Anwendung, wonach die Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII für einen zukünftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen und nachträgliche Ausgleichs nicht zulässig sind.
 - Nach § 13 KiFöG erheben die Gemeinden für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflegestellen Kostenbeiträge. Hierzu erlassen die Gemeinden Satzungsregelungen. Auch diese Regelungen werden grundsätzlich für die Zukunft, d. h. prospektiv, getroffen.
 - Auch der Landesgesetzgeber scheint bisher davon ausgegangen zu sein, dass Anpassungen der Landespauschalen nicht rückwirkend erfolgen, sondern immer mit Blick in die Zukunft. Wir verweisen insoweit auf die Begründung zum ursprünglichen Gesetzesentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 6/1258 vom 04.07.2012) und hier insbesondere auf die Ausführungen zur damaligen Regelung des § 11. Auf Seite 26 der genannten LT-Drucksache wird das Folgende ausgeführt:

„Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung kann der Landtag die Pauschalen an die Tarifentwicklung und veränderte Betreuungsumfänge anpassen. Auf diese Weise ist die Einhaltung des Konnexitätsprinzips bezüglich der im Gesetzgebungsverfahren getätigten Annahmen zu den finanziellen Auswirkungen der Gesetzesnovellierung auch in den Folgejahren gewährleistet.“

Diese Erwägungen in der Gesetzesbegründung machen auch Sinn, denn der Landesgesetzgeber, der zugleich auch Haushaltsgesetzgeber ist, steht nicht nur in der Verpflichtung, sich Gedanken über die finanziellen Auswirkungen seiner Regelungen auf die Einrichtungsträger, die Erzieherinnen und Erzieher sowie Eltern zu machen. Sondern er hat zugleich auch die finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften wegen der gemeindlichen Defizitausgleichsverpflichtung und der kreislichen Komplementärfinanzierungsverpflichtung in § 12a Abs. 1 KiFöG in den Blick zu nehmen und insoweit auch den Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften nach Maßgabe von Art. 87 Abs. 3 und Art. 88 der Landesverfassung Rechnung zu tragen.

- Eine rückwirkende Anhebung der Landespauschalen zum 01.01.2016 lässt wegen der prospektiven Ausrichtung des Finanzierungssystems des KiFöG gerade nicht die politisch versprochenen Entlastungen bei den Eltern erwarten, denn weder die Entgeltvereinbarungen noch die gemeindlichen Beitragssatzungen können mit Rückwirkung verändert werden. Ob Gemeinden die erhöhten KiFöG-Pauschalen zum Anlass nehmen, rechnerisch und wirtschaftlich gebotene Erhöhungen ihrer Beitragssatzungen auszusetzen oder gar die Beiträge zu senken, bedarf in jedem Fall der Entscheidung durch die Gemeinderäte. Wegen des in § 12a Abs. 1 KiFöG beschriebenen Zahlungsweges werden die erhöhten Pauschalen die Gemeinden auch nur dann direkt erreichen, wenn sie selbst Einrichtungsträger sind. Überdies wird die gemeindliche Entscheidung zur Festlegung der Elternbeiträge auch nur in die Zukunft wirken und nicht rückwirkend zum 01.01.2016.

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, dass eine rückwirkende Erhöhung der Landespauschalen zum 01.01.2016 in einem deutlichen Widerspruch zur prospektiv angelegten Finanzierungssystematik des Kinderförderungsgesetzes steht.

Im Weiteren merken wir insbesondere aus gemeindlicher Sicht das Folgende an:

Die Gesetzesbegründung lässt nicht erkennen, ob die tatsächliche Tarifentwicklung in den neuen Landeszuweisungen berücksichtigt worden ist. Nach unseren Berechnungen müssen die Landeszuweisungen um 16,46 v. H. erhöht werden, um der tatsächliche Tarifentwicklung Rechnung zu tragen. Die nachfolgende Gegenüberstellung verdeutlicht dies:

Prognose Land:

2012:	100 %	(Ausgangsbasis)
2013:	+ 1,5 %	
2014:	+ 1,5 %	
2015:	+ 1,5 %	
2016:	+ 1,5 %	
	106,14 %	

Tatsächliche Entwicklung:

2012:	100 %	(Ausgangsbasis)
-------	-------	-----------------

1.1.2013:	+ 1,4 %	
1.8.2013:	+ 1,4 %	
1.3.2014:	+ 3,0 %	
1.3.2015:	+ 2,4 %	
1.7.2015:	+ 5,0 %	(Durchschnitt des Schlichterspruches)
<u>1.3.2016:</u>	<u>+ 2,4 %</u>	
	116,6 %	

Die Differenz zwischen der Prognose des Landes und der tatsächlichen Entwicklung der Tarife beträgt also 10,46 %.

§ 12 Abs. 4 KiFöG sieht überdies nicht nur die Anpassung der Landeszuweisungen an die Tarifentwicklung vor, sondern insbesondere auch an die Veränderungen des Betreuungsumfangs. Dieser zweite Aspekt wird im Rahmen der Gesetzesnovelle bisher gar nicht berücksichtigt.

Die Anpassung der Landeszuweisungen allein an die Tarifentwicklung, die wir nicht nachprüfen können, genügt allein jedenfalls nicht, um dem tatsächlichen Finanzbedarf der Kinderbetreuung Rechnung zu tragen. Von einer Senkung der Elternbeiträge, wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf zum Ausdruck kommt, kann schon aus diesem Grunde keine Rede sein.

Die Annahmen des Landes zur durchschnittlichen Betreuungsdauer und zu den durchschnittlichen Personalkosten je Vollzeitäquivalent entsprechen nicht der tatsächlichen Betreuungssituation. Die durchschnittliche tägliche Betreuungszeit für Krippen- und Kindergartenkinder liegt nach unseren Erkenntnissen nicht bei acht Betreuungsstunden, wie vom Land angenommen, sondern bei über 9 Stunden.

Die Finanzierungsbeteiligung des Landes wurde anhand der Personalkosten der Entgeltgruppen S 6 und S 8 berechnet. Leiterinnen sind in höheren Entgeltgruppen eingruppiert und bleiben demnach bei den Landeszuweisungen unberücksichtigt. Die Bestellung einer ständigen Stellvertretung nach dem neuen Tarifvertrag erhöht ebenfalls die Personalkosten.

Leitungsfreistellungen und Urlaubsvertretungen sind personalwirtschaftlich notwendig und deshalb in den Landeszuweisungen zu berücksichtigen. Das gilt auch für die inklusive Betreuung, die einen erhöhten Personalaufwand verursacht. Wir erwarten eine Anpassung der Landeszuweisungen an die tatsächliche Betreuungszeit, an die tatsächlichen Personalkosten und die gestiegenen Nebenkosten in den Kindertageseinrichtungen.

Wichtig ist zudem, dass diese zusätzlichen Zahlungen nicht an die Träger der Einrichtungen gezahlt werden, sondern an die Gemeinden, denn nur diese kalkulieren den Elternbeitrag.

Zu Ziffer 2a des Gesetzentwurfs

Die Änderung der Regelung des § 13 Abs. 5 soll dazu dienen, im Jahr 2017 einen festen Betrag zum Ausgleich der durch die Regelung des Abs. 4 verminderten Einnahmen aus Kostenbeiträgen zur Verfügung zu stellen. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs hat die Regelung den Zweck, eine Verwaltungsvereinfachung herbei zu führen.

Die Überführung der bisherigen Spitzabrechnung von Mehrkindermäßigungen in eine Pauschalzahlung wird von den Städten und Gemeinden nicht als Verwaltungsvereinfachung angesehen. Bedenken bestehen insbesondere, ob der vorgesehene Betrag in Höhe von 11.235.000

Euro zur Finanzierung der tatsächlich entstandenen Einnahmeausfälle ausreicht. Der Gesetzgeber hat dazu bisher keine transparenten Berechnungen vorgelegt, obgleich beim Land aggregierte Daten zu den Einnahmeausfällen für die Jahre 2014 und 2015 vorliegen müssen.

Nach der beabsichtigten Neuregelung sollen zudem nur die Kinder berücksichtigt werden, die laut Statistik zum 01.03. des Vorjahres an das Statistische Landesamt gemeldet worden sind. Diese Statistik erfasst aber nur die Kinder, die in den eigenen Einrichtungen zum Stichtag 01.03. betreut werden. Unberücksichtigt bleiben die Kinder, die auf der Grundlage von § 3 Abs. 3b KiFöG in Einrichtungen anderer Städte betreut werden und für die die Wohnsitzgemeinde gem. § 13 Abs. 3 KiFöG Kostenbeiträge erhebt. Für diese Kinder fallen ebenfalls Mindereinnahmen nach §13 Abs. 4 KiFöG an, die durch die geplante Änderung nicht erstattet würden.

Zu Ziffer 2b des Gesetzentwurfs

Mit der vorgesehenen Änderung der Regelung des § 13 Abs. 6 KiFöG stellt das Land in den Jahren 2017 und 2018 die vom Bund durch den Wegfall des Betreuungsgeldes entstehenden Minderausgaben den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zur Finanzierung des verbleibenden Finanzbedarfs nach § 12 für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren zur Verfügung.

Zum Verbleib dieser Bundesmittel für das Jahr 2016 finden sich im Gesetzentwurf keine Ausführungen. Lediglich einer Pressemitteilung der SPD Landtagsfraktion Sachsen-Anhalt vom 02.06.2016 konnten wir entnehmen, dass ein Teil der Mittel für den Ausgleich der Tarifsteigerungen 2016 aus dem Betreuungsgeld des Bundes stammt. Damit bleibt festzuhalten, dass das Land die Bundesmittel für eigene Verpflichtungen verwendet. Den Gemeinden geht dieses Geld verloren.

Ob die Gemeinden und Verbandsgemeinden die Möglichkeit haben werden – wie nach der Begründung des Gesetzentwurfs von ihnen erwartet – die Kostenbeiträge zu senken und einen weiteren Anstieg der Kostenbeiträge zu vermeiden, hängt davon ab, ob die zur Verfügung gestellten Finanzzuweisungen auskömmlich sind, um die Eltern tatsächlich zu entlasten.

Dies gilt insbesondere auch wegen des bereits vom Landesverfassungsgericht mit Urteil vom 20.10.2015 festgestellten Verstoßes gegen die Konnexitätsverpflichtung aus Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung.

2. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (LT-Drs. 7/63)

Zu § 1 des Gesetzentwurfs

Mit der vorgesehenen Einfügung eines neuen Absatzes 4a in § 12 KiFöG erfolgt eine zweckgebundene Zuweisung zur Finanzierung der Kostenbeiträge nach § 13 KiFöG, wobei im Jahr 2016 9,5 Mio. Euro und im Jahr 2017 23 Mio. Euro vorgesehen sind. Diese Bundesmittel sollen wegen des Wegfalls des Betreuungsgeldes bereits im Jahr 2016 an die Kommunen weitergeleitet werden und nicht für die Finanzierung der Tarifierhöhungen im Rahmen der Landeszuweisungen verbraucht werden. Überdies soll im Jahr 2017 ein höherer Betrag an die Kommunen ausgezahlt werden, als es der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorsieht.

Das ist aus Sicht der Gemeinden positiv zu bewerten.

Zu § 2 des Gesetzentwurfs

Die Bereitstellung einer zusätzlichen Zuweisung in Höhe von 50 Mio. Euro über einen neuen Absatz 4b in § 12 KiFöG dürfte eine fühlbare Verbesserung der finanziellen Basis der Kinderbetreuung darstellen. Überdies würde diese zusätzliche Finanzierung auch haushaltsneutral für die Landkreisebene wirken. Ob der Landeshaushalt für eine derartige Aufstockung finanzielle Spielräume hätte, ist jedoch zweifelhaft.

3. Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE (LT-Drs. 7/64)

Mit dem Entschließungsantrag ist die haushälterische Zweckbestimmung der Einnahmen aus Bundesmitteln im Doppelhaushalt 2017/2018 bezweckt.

4. Weiterer Novellierungsbedarf aus kommunaler Sicht

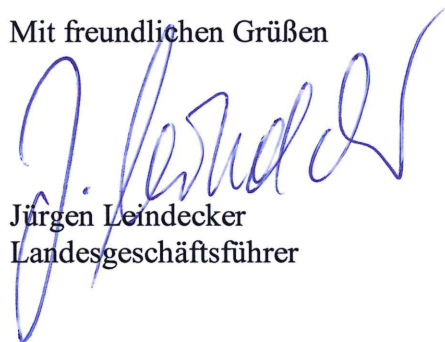
Mit der jetzt in Aussicht genommenen KiFöG-Novelle wird noch nicht der Auftrag des Landesverfassungsgerichts vom 20.10.2015 umgesetzt.

Ziel muss es sein, das KiFöG administrativ und finanziell auf tragbare Grundlagen zu stellen. Aus kommunaler Sicht sind folgende Aspekte aufzugreifen:

- Auskömmliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung durch entsprechende Anpassung der Landespauschalen;
- Änderung der Organisation der Aufgabenwahrnehmung, Verortung der Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Gemeinden;
- Vermeidung von Leistungsausweitung und finanziellen Belastungen für die öffentliche Hand;
- Abbau bzw. nachhaltige Eingrenzung von Bürokratie und kostentreibenden Vorgaben inhaltlicher Art, um die Elternbeiträge sozialverträglich gestalten zu können;
- Ersatz der LQE durch öffentlich-rechtliche Satzung zur Bezuschussung der Träger der Kindertageseinrichtungen;
- Strikte Beachtung des Grundsatzes der Konnexität.

Gerne stehen wir Ihnen für weitere Erläuterungen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer