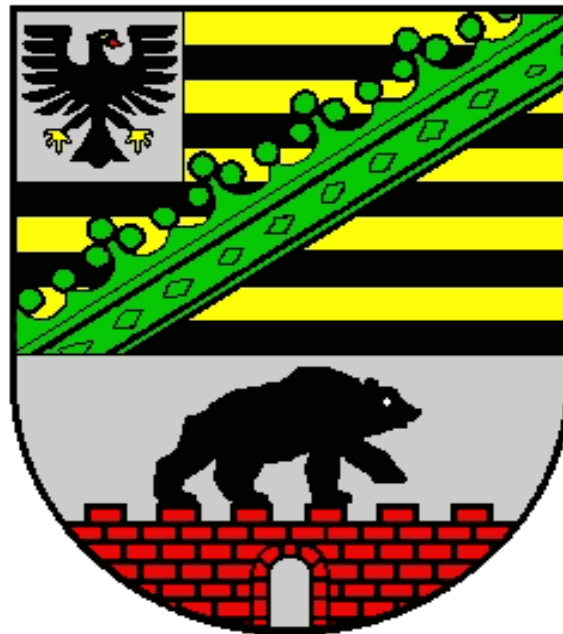


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Beratende Äußerung
nach § 88 Abs. 2 und
Bericht über Angelegenheiten
von besonderer Bedeutung
nach § 99 Abs. 1
Landeshaushaltsordnung
des Landes Sachsen-Anhalt**



**Hinweise und Empfehlungen zur Evaluation des
Kinderförderungsgesetzes des Landes
Sachsen-Anhalt (KiFöG)**



Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis.....	7
1 Vorwort.....	8
2 Einführung	10
2.1 Bundesgesetzliche Grundlagen	10
2.2 Aufgabenwahrnehmung und -verantwortung der Kindertagesbetreuung.....	10
2.3 Anspruch auf Kindertagesbetreuung im Land Sachsen-Anhalt	11
2.4 Novellierung des KiFöG zum 01.08.2013.....	12
2.5 System zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung seit dem 01.08.2013	13
2.6 Schwerpunkte der Prüfung	14
2.7 Landesmittel	15
3 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	17
4 Feststellungen	18
4.1 Unzureichende Anwendung des LEQ-Systems aus dem SGB VIII	18
4.2 Teilweise ungeeignetes Finanzierungssystem	19
4.2.1 Fehlende Einwirkungsrechte auf die Einrichtungsträger.....	19
4.2.2 Beteiligung verschiedener Rechtsträger an der Platzvergabe	23
4.2.3 Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung.....	24
4.3 Keine Bindung freier Träger an Vorgaben des öJHT und gemeindliche Kostenbeitrags- und Benutzungssatzungen.....	25
4.4 Fehlen von Vorgaben zur Anerkennung von Kostenbestandteilen für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung	27
4.5 Wahl einer ungeeigneten Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Landesmittel	37
4.6 Unzutreffende Annahmen bei der Kalkulation der Landespauschalen	38
4.7 Probleme bei der Verteilung der Zusatzzuweisungen nach § 12e KiFöG	41
4.8 Betreuung von Kindern aus anderen Gemeinden	42
4.9 Keine Rechtsfolgen bei Nichtbeachtung des KiFöG	48
4.10 Kalkulation der Platzkosten/ Kostenbeiträge	52
4.10.1 Mögliche Ursachen für unterschiedliche und steigende Kostenbeiträge der Eltern	52



4.10.2	Keine hinreichend konkreten Vorgaben zur Kalkulation der Kostenbeiträge bzw. des gemeindlichen Finanzdefizits	55
4.11	Fehlen gesetzlicher Mindestqualitätsstandards.....	59
4.12	Qualität der Kindertagesbetreuung beim gesetzlich geregelten Mindestpersonalschlüssel.....	64
4.13	Unklare Rechtslagen wegen fehlender Regelungen im KiFöG.....	74
4.13.1	Kostentragung bei länderübergreifender Betreuung.....	74
4.13.2	Geschwisterkindermäßigungen beim Kostenbeitrag der Eltern.....	76
4.13.3	Verpflegungskosten	77
4.13.4	Rechtsanspruch bei Ausübung des Wechselmodells an verschiedenen Wohnorten der Eltern.....	78
4.13.5	Teilweise mangelnde Kooperation von Grundschule und Hort.....	78
5	Empfehlungen	79

Abkürzungsverzeichnis

a	annus (lat.) - Jahr
a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AfF	Ausschuss für Finanzen des Landtags von Sachsen-Anhalt
Art.	Artikel
Bd.	Band
BE	Betriebserlaubnis
BFD	Bundesfreiwilligendienstleistende
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache
e. V.	eingetragener Verein
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
ff.	fortfolgende
FinanzBeteiligVO	Verordnung über die finanzielle Beteiligung der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften an den Kosten der Förderung und Betreuung der Kinder vom 19. Juli 2013 (GVBl. LSA S. 396)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
h	hora (lat.) - Stunde
Hort	Tageseinrichtungen zur Betreuung von Kindern ab 3 Jahren bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KG	Kindergarten (Tageseinrichtungen zur Betreuung von Kindern ab 3 bis zum Beginn der Schulpflicht)



KiFöG	Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt vom 5. März 2003 (GVBl. LSA S. 354)
Kita	Kindertagesstätte
KK	Kinderkrippe (Tageseinrichtungen zur Betreuung von unter Dreijährigen)
Kommune/n	lokale öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften des Landes Sachsen-Anhalt: Gemeinden (ohne oder mit Stadtrecht), Gemeindeverbände und Verbandsgemeinden
LEQ	Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gem. §§ 78b ff. SGB VIII
LHO	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LJ	Lebensjahr
LJA	Landesjugendamt des Landes Sachsen-Anhalt
LK	Landkreis
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag von Sachsen-Anhalt
lt.	laut
LVwA	Landesverwaltungsamt des Landes Sachsen-Anhalt
m	mensis (lat.) - Monat
MA	Mitarbeiter/in
max.	maximal
MBI. LSA	Ministerialblatt des Landes Sachsen-Anhalt
MF	Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
mind.	mindestens
Mio.	Million(en)
MS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt (bis zum 23.05.2016 Ministerium für Arbeit und Soziales)
Nr.	Nummer
öJHT	örtliche/r Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte)
rd.	rund
RdErl.	Runderlass
Rdnr.	Randnummer
S.	Satz
s. a.	siehe auch
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch - Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe -



StaLA	Statistisches Landesamt des Landes Sachsen-Anhalt
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
TVöD SuE	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst - Sozial- und Erziehungsdienst
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VbE	Vollbeschäftigteneinheiten: drückt den Zeitwert aus, den eine Vollzeit-Arbeitskraft (100 % Beschäftigungsgrad) innerhalb einer Woche erbringt (40 Stunden)
Verf LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 600)
vgl.	vergleich(e)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102)
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z. B.	zum Beispiel
ZB	Zuwendungsbescheid
Zf.	Ziffer

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Haushaltsmittel in €.....	16
Tabelle 2: Festbeträge Sach- und Betreuungskosten in €	30
Tabelle 3: Festbeträge/ Pauschalen Raum- und Wirtschaftsausstattung in €	31
Tabelle 4: Verwaltungskostenpauschale in € pro Kind und Jahr	34
Tabelle 5: Bundesländervergleich Pro-Kopf-Kosten, Mindestpersonalschlüssel und Betreuungskosten im Jahr 2015	71

1 Vorwort

Gemäß § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) kann der Landesrechnungshof (LRH) auf Grund von Prüfungserfahrungen den Landtag sowie die Landesregierung und einzelne Minister beraten. Liegen Prüfungsergebnisse vor, die für anstehende Entscheidungen der Legislative oder der Landesregierung Gewicht haben, kann der LRH diese Angelegenheiten von besonderer Bedeutung dem Landtag außerhalb der Bemerkungen und der Denkschrift in einem Sonderbericht gemäß § 99 Abs. 1 LHO übermitteln. Die Landesregierung ist in diesem Fall gleichzeitig zu unterrichten.

Ein Thema, welches das Land Sachsen-Anhalt, die öffentlichen und freien Jugendhilfeträger, die Kommunen sowie die Öffentlichkeit schon immer bewegt hat, ist die Förderung, Betreuung und Bildung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach dem Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (KiFöG). Das öffentliche Interesse daran hat in den letzten Jahren noch zugenommen aufgrund der steigenden Ausgaben für die Kindertagesbetreuung und damit einhergehend u. a. auch steigenden Elternbeiträgen.

Mit Wirkung zum 01.08.2013 ist im Land Sachsen-Anhalt das novellierte KiFöG in Kraft getreten. Die Betriebskosten der Einrichtungen werden danach gemeinsam durch das Land, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (öJHT), die Gemeinden, in deren Gebiet die Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (Wohnsitzgemeinden), sowie die Eltern finanziert.

Das für Kinder- und Jugendhilfe zuständige Ministerium hat nach § 15 Abs. 2 KiFöG die Finanzierungsregelungen des KiFöG bis Ende 2016 zu evaluieren und dem Landtag bis zum Ende des dritten Quartals 2017 schriftlich zu berichten. Im Ergebnis dieser Evaluierung ist nach Auskunft des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration (MS) eine Neustrukturierung des Finanzierungssystems ab dem Jahr 2018 geplant.

Der LRH hat in den Jahren 2016/2017 die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen nach dem KiFöG geprüft und dem MS sowie dem Landesverwaltungsamt (LVWA) dazu seine Prüfungsfeststellungen in einer Prüfungsmitteilung vom 24.08.2017 übermittelt. Die Prüfungserfahrungen des LRH sollen nach Absprache mit dem MS in die geplante Gesetzesinitiative einbezogen werden. Der LRH hat zur Prüfungsmitteilung am 20.09.2018 mit Vertretern und Vertreterinnen des MS ein Abschlussgespräch geführt.

Der LRH hält es für geboten, dem Landtag über die Ergebnisse und Schlussfolgerungen seiner Prüfung gesondert zu berichten, weil er aus seinen Prüfungsergebnissen einen erheblichen Klarstellungs-, Konkretisierungs- und Anpassungsbedarf des KiFöG abgeleitet hat.

Insbesondere weist der LRH mit der beratenden Äußerung und dem Sonderbericht auf folgende Problemstellungen im aktuellen KiFöG hin:

- Das vom Gesetzgeber gewählte Finanzierungssystem hat teilweise zu erheblichen Umsetzungsproblemen geführt. Ursachen dafür sind u. a.
 - die Zahlungsverpflichtungen des KiFöG für die verschiedenen Kostenträger, welche die Ergebnisse und Auswirkungen der zu verhandelnden Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen zwischen öJHT und Einrichtungsträgern nicht berücksichtigen,
 - die Unvereinbarkeit der im Voraus zu bemessenden Entgelte mit den nachlaufenden Finanzierungsanteilen des Landes und der öJHT sowie
 - das Fehlen von Rechtsfolgen, wenn im Gesetz festgelegte Nachweis- und Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden.
- Zur Gewährleistung der ihnen obliegenden Rechtsverpflichtungen benötigen die öJHT gegenüber den Einrichtungsträgern bestimmte Kompetenzen sowie Ermächtigungen bspw. zur Erhebung und -verarbeitung finanzierungserheblicher Daten, die im KiFöG jedoch nicht hinreichend geregelt werden.
- Das Land hat keine bzw. nur unzureichende Vorgaben zur Sicherung von Mindestqualitätsstandards der Förderung und Bildung von Kindern in Tageseinrichtungen sowie zur Kalkulation der Platzkosten bzw. der Kostenbeiträge der Einrichtungen gemacht.

Der LRH verfolgt mit den nachfolgenden Darstellungen insbesondere das Ziel, dem Landtag und der Landesregierung wichtige Hinweise, Empfehlungen und Anregungen für eine Anpassung und Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorschriften des KiFöG im Rahmen der anstehenden Novellierung zu geben.

2 Einführung

2.1 Bundesgesetzliche Grundlagen

Seit dem Jahr 1996 hat jedes Kind, welches das dritte Lebensjahr vollendet hat, bis zur Einschulung einen bundesrechtlich gewährleisteten Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 Abs. 1 SGB VIII).

Zum 01.08.2013 wurde dieser Anspruch auch auf Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres bis zum dritten Lebensjahr erweitert (§ 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII).

Unter Kindertageseinrichtungen (Kindertagesstätten (Kitas), Kinderkrippen, Kindergärten und Horte) werden im Allgemeinen Institutionen zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern durch sozialpädagogische Fachkräfte in Gruppen (Jahrgangsgruppen, Altersgruppen, altersgemischten Gruppen oder offenen Gruppen) verstanden. Kindertagespflege bezeichnet die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern von einer geeigneten Tagespflegeperson entweder im Haushalt der Personensorgeberechtigten oder im Haushalt der Tagesmutter/ -vater.

Kinderkrippen sind Tageseinrichtungen zur Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, Kindergärten für Kinder ab dem dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule und Horte für schulpflichtige Kinder im Alter von bis zu 14 Jahren. In Kitas werden Kinder verschiedener Altersgruppen (d. h. Krippen- und Kindergartenkinder, teilweise auch Hortkinder) gemeinsam oder nebeneinander betreut und gefördert.

Der Umfang der Kinderbetreuung richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Das SGB VIII definiert keinen zeitlichen Umfang des Rechtsanspruchs. Die evtl. Festlegung eines zeitlich definierten Mindestumfanges an Betreuungsstunden bleibt somit den Bundesländern überlassen.

Die Finanzierung von Tageseinrichtungen wird gem. § 74a S. 1 SGB VIII durch Landesrecht geregelt und die Förderung in Kindertagespflege wird durch Gewährung einer laufenden Geldleistung gem. § 23 SGB VIII an die Tagespflegeperson finanziert.

2.2 Aufgabenwahrnehmung und -verantwortung der Kindertagesbetreuung

Die Errichtung und die Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen obliegt der kommunalen Ebene (d. h. den öJHT und den Kommunen) als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Der Betrieb der Einrichtungen gehört zur kommunalen Daseinsvorsorge und ist teilweise durch bundesgesetzliche Vorgaben reglementiert.

Die kommunale Ebene ist damit für die Absicherung eines bedarfsgerechten Bestands an Tageseinrichtungen und zum Angebot einer Betreuung verantwortlich, die den Vorgaben des SGB VIII entspricht. Das SGB VIII regelt zwar weder einen konkreten zeitlichen Umfang des Betreuungsanspruches der Leistungsberechtigten noch enthält es konkrete Vorgaben, wie der gesetzliche Förderauftrag umzusetzen ist. Aus den § 22 ff. SGB VIII sind nach ihrem Sinn und Zweck jedoch Mindeststandards für die Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder abzuleiten, deren Einhaltung von den Leistungsverpflichteten zu gewährleisten ist. Danach sollen die Betreuungsangebote so ausgestaltet sein, dass die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gefördert, die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützt und ergänzt sowie den Eltern dabei geholfen wird, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können (§ 22 SGB VIII). Die ÖJHT sollen die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und weiterentwickeln sowie ihr Angebot pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren (§ 22a SGB VIII). Der zeitliche Umfang der täglichen Förderung richtet sich gem. § 24 SGB VIII für Krippenkinder nach dem individuellen Bedarf und für Kindergartenkinder hat der ÖJHT darauf hinzuwirken, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Die Kommentarliteratur¹ geht dabei aufgrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei einer Ganztagsbetreuung von einer Mindestbetreuungszeit von 6 Stunden täglich aus. Aufgrund dieser Sicherstellungsaufgabe obliegt auch die entsprechende Finanzierungspflicht in erster Linie der kommunalen Ebene. Aufgabe des Landes ist es dabei, die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe zu fördern sowie auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen (§ 82 SGB VIII).

Die Regelungen des SGB VIII geben mithin Mindeststandards für Betreuungsangebote vor, die durch landesrechtliche Regelungen erweitert werden können (§ 24 Abs. 6 SGB VIII). Die Finanzierung lediglich dieser weitergehenden Ansprüche würde dann dem Land obliegen.

2.3 Anspruch auf Kindertagesbetreuung im Land Sachsen-Anhalt

Jedes Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Land Sachsen-Anhalt hat gegen den ÖJHT, in dessen Gebiet es seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang Anspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung (§ 3 Abs. 1 KiFöG). Ein ganztägiger Platz umfasst für Kinder bis zum Beginn der Schulpflicht ein Betreu-

¹ Jahn, SGB VIII, § 24, Rdnr. 27.

ungsangebot von bis zu 10 h täglich bzw. 50 Wochenstunden und für Schulkinder von 6 h je Schultag bzw. bis zu 10 h je Ferientag (§ 3 Abs. 3 KiFöG).

Der Anspruch auf Förderung und Betreuung in einer Kindertageseinrichtung gilt als erfüllt, wenn ein Platz in einer für Kinder zumutbar erreichbaren Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle angeboten wird (§ 3 Abs. 5 KiFöG). Die Eltern haben gem. § 3 Abs. 6 KiFöG das Recht, den täglichen Betreuungsbedarf gemäß ihren individuellen Bedürfnissen zu wählen.

Das KiFöG definiert, ebenso wie das SGB VIII, keinen konkreten zeitlichen Umfang für einen Ganztagsanspruch. Es legt aber eine Obergrenze von 10 h täglich fest. In den öffentlichen Statistiken des Statistischen Landesamtes des Landes Sachsen-Anhalt (StaLA) zur Kinderbetreuung sind Betreuungszeiten „mehr als 7 Stunden täglich“ als Ganztagsplatz eingeordnet.

Träger von Tageseinrichtungen können gem. § 9 KiFöG Gemeinden (kommunale Kitas), anerkannte Träger der freien Jugendhilfe oder sonstige juristische Personen sein, deren Zweck das Betreiben einer Tageseinrichtung ist und die die Anforderungen des Steuerrechts an die Gemeinnützigkeit erfüllen. Sie haben gem. § 5 Abs. 3 KiFöG ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag auf Grundlage des Bildungsprogramms „Bildung: elementar - Bildung von Anfang an“ und unter besonderer Beachtung der Sprachförderung umzusetzen. Jede Tageseinrichtung hat nach einer Konzeption und einem durch den Träger frei zu wählenden Qualitätsmanagementsystem zu arbeiten.

2.4 Novellierung des KiFöG zum 01.08.2013

Der Gesetzgeber hat das KiFöG im Jahr 2013 u. a. in folgenden Punkten novelliert:

- Rückkehr zum bedingungslosen (d. h. ohne Bedarfsnachweis) Ganztagsbetreuungsanspruch für alle Kinder (§ 3 Abs. 1 KiFöG),
- Leistungsverpflichtung der öJHT (§ 3 Abs. 4 KiFöG),
- kein verpflichtender Eigenanteil für freie Träger zur Finanzierung der Kindertageseinrichtung,
- Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels (§ 21 Abs. 2 KiFöG),
- verbindliche Anwendung des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ (§ 5 Abs. 2 KiFöG),
- Wegfall der Regelungen zu den Sprachstandsfeststellungen (§§ 5 Abs. 2 a - d; 11 Abs. 8 KiFöG a. F.) und der Vor- und Nachbereitungszeiten (§ 11 Abs. 10 KiFöG a. F.),

- Entlastung von Mehrkindfamilien bei den Elternbeiträgen (seit 01.01.2014).

2.5 System zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung seit dem 01.08.2013

Die Förderung und Betreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen wird in Sachsen-Anhalt gemeinsam durch das Land, die öJHT, die Gemeinden, in deren Gebiet die Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (Wohnsitzgemeinden), sowie die Eltern finanziert.

Das Land beteiligt sich durch pauschale Zuweisungen an die öJHT für jedes in Sachsen-Anhalt in einer Tageseinrichtung oder Tagespflege betreute Kind an der Finanzierung. Die monatlichen Festbeträge pro betreutem Kind werden gestaffelt nach Altersgruppen, d. h. für Kinder unter drei Jahren (Kinderkrippe), für Kinder von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht (Kindergarten) und für Schulkinder (Hort). Die Bemessung und Verteilung der Landeszuweisungen erfolgt auf Grundlage der Zahl der im Zuständigkeitsbereich des öJHT betreuten Kinder gem. der Statistik "Tageseinrichtungen für Kinder und öffentlich geförderte Kindertagespflege" des StaLA zum 01.03. des Vorjahres (bzw. im Falle eines Doppelhaushaltes des Vorjahres).

Die Zuweisungen setzen sich aus den monatlichen Grundpauschalen gem. § 12 Abs. 2 KiFöG und den Mehrkostenpauschalen nach § 12 Abs. 3 KiFöG zusammen. Nach § 12 Abs. 3 KiFöG trägt das Land die Mehrkosten, die aufgrund der Ausweitung des Anspruches auf ganztägige Betreuung und für die Verbesserung des Mindestpersonalschlüssels entstanden sind. Im Jahr 2016 wurden darüber hinaus Zusatzpauschalen gem. §§ 12d und 12e KiFöG gewährt. Die zusätzlichen Zuweisungsbeträge nach § 12d² KiFöG dienten der Anpassung der Landespauschalen an die gestiegenen Personalkosten aufgrund der Tarifentwicklungen für Erzieher/innen.³ Infolge einer Veränderung der Zahl der im Zuständigkeitsbereich der öJHT betreuten Kinder (Kinderzahl zum 01.03.2015 im Verhältnis zur Kinderzahl zum 01.03.2014) gewährte das Land nach § 12e KiFöG⁴ den öJHT weitere Zuweisungen.

Gemäß § 12a KiFöG haben die öJHT die Zuweisungen an die Träger von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen, die in die Bedarfsplanung nach § 10 Abs. 1 S. 2 KiFöG aufgenommen sind und sich an den jeweiligen tariflichen Bedingungen orientieren, weiterzuleiten. Darüber hinaus haben sie einen Betrag in Höhe von 53 % der auf sie entfallenden Grundpauschalen nach § 12 Abs. 2 KiFöG aus eigenen Mitteln an die Träger auszus zahlen. Gem. § 11a KiFöG sind die öJHT verpflichtet, mit den Einrichtungsträgern Vereinbarungen über den Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII abzuschließen. Hier-

² Wurde mit Wirkung zum 22.09.2016 in das KiFöG aufgenommen.

³ Tarifabschlüsse für den TVöD SuE vom 30.09.2015 bis zum 31.05.2016.

⁴ Mit Wirkung zum 06.12.2016 in Kraft getreten.

zu haben sie auch das Einvernehmen mit den Gemeinden herzustellen. Eine rechtliche Vorgabe für die Verteilung der Landesmittel durch die öJHT an die Träger besteht nicht. Die Mittelverteilung soll sich nach Verfügung des LJA an die öJHT⁵ lediglich an sachlichen Kriterien ausrichten und nach betreuten Kindern der jeweiligen Altersklassen verteilt werden. Zudem muss für alle Träger im Zuständigkeitsbereich des öJHT der gleiche Maßstab gelten. Der öJHT kann aber z. B. aktuellere Kinderzahlen zugrunde legen⁶.

Den darüber hinaus bestehenden Finanzierungsbedarf der Kindertageseinrichtungen (auf Grundlage der Vereinbarungen nach §§ 78b bis 78e SGB VIII nach Abzug der Landesmittel und der Mittel des öJHT) haben gem. § 12b KiFöG⁷ die Wohnsitzgemeinde zu mind. 50 % und die Eltern der betreuten Kinder mit Kostenbeiträgen (Elternbeiträge) nach § 13 KiFöG zu tragen. Die Kostenbeiträge werden durch die Wohnsitzgemeinde mit Zustimmung des öJHT festgelegt und erhoben⁸. Sie sind nach der Anzahl der vereinbarten Betreuungsstunden zu staffeln. Dazu haben sie gem. § 2 FinanzBeteiligVO die nach Altersgruppen differenzierten Finanzierungsbedarfe eines in Anspruch genommenen Platzes in den Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen auf ihrem Gebiet zu berechnen. Unter Abzug der Zuweisungen des Landes und des öJHT nach § 12 und § 12a KiFöG sowie der Kostenbeiträge nach § 13 KiFöG haben sie den verbleibenden Finanzbedarf zu ermitteln. Der LRH weist darauf hin, dass für die Ermittlung des verbleibenden Finanzbedarfs aber auch die Zuweisungen nach §§ 12c bis 12e und 13 Abs. 5 und 6 KiFöG Berücksichtigung finden müssen.

2.6 Schwerpunkte der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat auf der Grundlage der §§ 88 ff. LHO die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen und -tagespflege nach dem KiFöG im Land Sachsen-Anhalt geprüft.

In die Prüfung einbezogen hat der LRH das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration (MS), das Landesverwaltungsamt - Landesjugendamt (LJA) sowie die Jugendämter der 11 Landkreise und 3 kreisfreien Städte des Landes Sachsen-Anhalt.

Übergeordnetes Ziel der noch laufenden Prüfung des LRH ist es, ein Gesamtbild über die Kosten der Kindertagesbetreuung, die Kostenstrukturen und die entsprechenden Finanzie-

⁵ Vgl. E-Mail des LJA vom 26.08.2013 an die öJHT.

⁶ Vgl. E-Mail des LJA an die öJHT vom 24.02.2014 sowie Schreiben vom 26.02.2015.

⁷ Diese Regelung ist nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 20.10. 2015 (Az. LVG 2/14, Bekanntmachung vom 21.12.2015, GVBl. LSA S. 664) u. a. wegen Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 Landesverfassung verfassungswidrig. Bis zum 31.12.2017 ist eine angemessene Kostendeckungsregelung neu zu schaffen.

⁸ Die Erhebung kann aber auch auf die Träger von Tageseinrichtungen übertragen werden.

rungsanteile des Landes, der Kommunen und der Eltern zu erhalten. Die Prüfung bezieht sich auf die Haushaltsjahre 2012 bis 2016 sowie folgende Prüfungsschwerpunkte:

- Verfahren zur Weiterleitung der Landespauschalen,
- Ermittlung der Finanzierungsanteile des Landes, der örtlichen Jugendhilfeträger und insbesondere der Gemeinden und Eltern,
- Ermittlung der durchschnittlichen Kosten für einen Kitaplatz (Kinderkrippe, Kindergarten, Hort) bzw. des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs von Kindertagesstätten und Tagespflege,
- vergleichende Betrachtung der Kostenstrukturen der Kindertageseinrichtungen,
- Inhalte der Vereinbarungen nach § 11a KiFöG (Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach den §§ 78b ff SGB VIII⁹),
- bedarfsgerechte Erfüllung des Betreuungsanspruches in der Praxis.

Gegenstand der vorliegenden beratenden Äußerung bzw. des Sonderberichts sind die Evaluierungsempfehlungen des LRH für das KiFöG.

Das MS hat mit Blick auf die in diesem Jahr geplante Novellierung eine Evaluierung des KiFöG durch das Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. veranlasst. Der LRH nimmt in der beratenden Äußerung bzw. dem Sonderbericht zum Teil Bezug auf die Ergebnisse der Evaluation¹⁰.

2.7 Landesmittel

Die Landesmittel zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung sind bei Kapitel 0517 Titel 633 63 - Zuweisungen an Gemeinden für Kindertageseinrichtungen und Titel 633 64 (bis zum Jahr 2013: Titel 632 64) - Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus Bundeszuweisungen für Betriebs- und Betreuungskosten veranschlagt. In den Jahren 2012 – 2018 standen bzw. stehen bislang hierfür jährlich Mittel in folgender Höhe zur Verfügung:

⁹ Sozialgesetzbuch – Achtes Buch, - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), vom 11.09.2012 (BGBl. S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. S. 3234).

¹⁰ Berichterstattung der Landesregierung in der 13. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Soziales und Integration am 24.05.2017 (Vorlage 1 der ADrS. 7/SOZ/18 vom 31.05.2017).



Tabelle 1: Haushaltsmittel in €

Jahr	Haushaltsansatz bei Titel 633 63/ 64 (davon Bundesmittel für Betriebskostenzuschüsse)	Haushalts-Ist (gerundet)	Steigerung zum Soll des Vorjahres (gerundet)
2012	184.208.400 (13.361.000)	184.183.324	
2013	205.552.200 (19.072.000)	205.030.206	+ 9,0 %
2014	226.654.300 (21.577.000)	226.684.730	+ 9,0 %
2015	255.561.600 (22.415.000)	255.757.289	+ 8,8 %
2016	278.786.800 (22.177.000)	300.431.062	+ 9,1 %
2017	332.288.200 (45.304.000)		+ 8,3 %
2018	316.252.100 (47.621.000)		- 5,0 %

3 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- Das Land hat im KiFöG mit der Auszahlungsverpflichtung und der Anwendungspflicht des LEQ-Systems aus dem SGB VIII widersprüchliche Regelungen getroffen.
- Das vom Gesetzgeber gewählte Finanzierungssystem ist nicht in jedem Fall geeignet, eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung sicherzustellen und führt teilweise zu erheblichen Umsetzungsproblemen.
- Beim Auseinanderfallen von Fach- und Finanzierungsverantwortung ist unwirtschaftliches Agieren systemimmanent.
- Die im Voraus zu bemessenden Entgelte und die nachlaufenden Finanzierungsanteile des Landes und der öJHT sind schwer miteinander zu vereinbaren. Der Abschluss von LEQ ist nach Auffassung des LRH nicht in einem System geeignet, in dem die Finanzierung durch mehrere verschiedene Kostenträger erfolgt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Letztfinanzierungsverpflichtete nicht angemessen in die Verhandlung der Entgelte einbezogen ist.
- Die öJHT benötigen in einem definierten Umfang gegenüber den Einrichtungsträgern Kompetenzen zur Gewährleistung der ihnen obliegenden Sicherstellung des Rechtsanspruches. Zudem benötigen sie gegenüber den Trägern und Eltern Ermächtigungen zur Datenerhebung und -verarbeitung finanzierungserheblicher Daten.
- Einheitliche Maßgaben und Kriterien zur Anerkennung von Betriebskosten einer Kindertageseinrichtung im Rahmen der LEQ fehlen. Dementsprechend waren teilweise erhebliche Abweichungen in der Anerkennungspraxis feststellbar.
- Die im KiFöG gewählte Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Landesmittel ist aufgrund der mangelnden Aktualität fehleranfällig und nicht in jedem Fall bedarfsgerecht. Die vom MS kalkulierten Landespauschalen waren nicht belastbar.
- Die Verteilung der im Jahr 2016 vom Land gewährten Zusatzzuweisungen hat zur nachträglichen Änderung der Finanzierungsanteile (insbesondere des gemeindlichen Finanzierungsanteils) geführt.
- Das Verfahren bei der Inanspruchnahme der Möglichkeit zur Betreuung außerhalb der Wohnsitzgemeinde ist ineffizient.
- Das KiFöG hat an die Nichterfüllung der im Gesetz statuierten Verpflichtungen der Finanzierungsbeteiligten keine Rechtsfolgen geknüpft.
- Landesweit einheitliche Vorgaben zur Kalkulation der Platzkosten bzw. der Kostenbeiträge fehlen. Die Festlegung der Kostenbeiträge und der gemeindlichen Finanzierungsanteile erfolgten demzufolge in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen der öJHT des Landes sehr uneinheitlich.

- Das Land hat keine bzw. nur unzureichende Vorgaben zur Sicherung von Mindestqualitätsstandards der Förderung und Bildung von Kindern in Tageseinrichtungen gemacht.

Die Regelungen des KiFöG haben teilweise (z. B. bei der Inanspruchnahme von Betreuungsplätzen in anderen Bundesländern und bei der Abrechnung der Geschwisterkindermäßigungen) eine unklare Rechtslage herbeigeführt.

4 Feststellungen

Nachstehend erfolgt durch den LRH eine Darstellung der bisher festgestellten Probleme, mit denen sich die öJHT bei der Umsetzung des KiFöG nach der im Jahr 2013 erfolgten Novellierung konfrontiert sahen. Aufbauend auf den gegenwärtigen Problemen werden entsprechende Empfehlungen gegeben und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Der LRH weist ausdrücklich daraufhin, dass keine Empfehlung für die Wahl des künftigen Finanzierungssystems gegeben wird. Die Wahl des künftigen Systems zur Finanzierung der Kinderbetreuung liegt im Ermessen des Gesetzgebers.

4.1 Unzureichende Anwendung des LEQ-Systems aus dem SGB VIII

Gem. § 11a KiFöG schließen die öJHT mit den Einrichtungsträgern Vereinbarungen über den Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e des SGB VIII. Des Weiteren regeln die §§ 12 ff. KiFöG die Finanzierung der Förderung und Betreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen. Demgemäß sind das Land und die öJHT gesetzlich verpflichtet, pauschale Zuweisungen zur Finanzierung an die Träger auszus zahlen. Ferner haben die Kommunen nach § 12b KiFöG den übrigen Finanzierungsbedarf zu mindestens 50 % zu decken.

Nach § 78b Abs. 1 SGB VIII ist bei einer Leistungserbringung in einer Einrichtung (hier: Kita, etc.) der öJHT zur Übernahme des Entgeltes verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung LEQ-Vereinbarungen abgeschlossen worden sind. Ferner besagt § 78b Abs. 3 SGB VIII, dass bei fehlender Vereinbarung der öJHT zur Übernahme des Leistungsentgelts nur verpflichtet ist, wenn dies im Einzelfall geboten ist.

Für den LRH ist es nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber zum einen das Instrumentarium der LEQ nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII zur Anwendung bringt, wonach eine Zahlungsverpflichtung erst mit Abschluss einer LEQ entsteht (§ 78b Abs. 1 SGB VIII), aber dementgegen eine bedingungslose Zahlungsverpflichtung in den §§ 12 ff. KiFöG gesetzlich normiert. Die LEQ bieten nicht nur eine geeignete Grundlage zur Vorgabe von Qualitätskriterien, sondern könnten auch Rechte und Pflichten sowohl des öJHT als auch der Träger oder

Kommunen fixieren. Mit Hilfe der LEQ könnten u. a. Kompetenzen der öJHT bestimmt werden, die eine Sicherstellung des Rechtsanspruchs gewährleisten können (siehe dazu Punkt 4.2). Nach Auffassung des LRH wird hierbei auch nicht in die Autonomie der Träger eingegriffen, da sich diese überwiegend auf die (konzeptionelle) Ausrichtung der Träger und somit auch der Betreuung bezieht.

Sofern der Gesetzgeber am System der LEQ festhält, empfiehlt der LRH eine vollständige bzw. angepasste Adaption der Regularien der §§ 78b bis 78e SGB VIII und deren konsequente Anwendung. Dementsprechend sind die Auszahlungen der Pauschalen an Voraussetzungen zu knüpfen, die in den abzuschließenden LEQ festzulegen sind.

4.2 Teilweise ungeeignetes Finanzierungssystem

4.2.1 Fehlende Einwirkungsrechte auf die Einrichtungsträger

§ 24 Abs. 2 SGB VIII normiert auf Bundesebene und § 3 Abs. 1 KiFöG auf Landesebene den Rechtsanspruch des Kindes auf eine Betreuung und frühkindliche Förderung.

Der Rechtsanspruch richtet sich gem. § 3 Abs. 4 KiFöG gegen den öJHT. Dieser trägt gem. § 79 Abs. 1 SGB VIII die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes. Nach § 10 Abs. 1 KiFöG ist er für die Vorhaltung einer an den Bedürfnissen von Familien und Kindern orientierten, konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Tageseinrichtungen verantwortlich (Sicherstellungsaufgabe).

Der Rechtsanspruch wird durch die Bereitstellung kommunaler Betreuungseinrichtungen sowie solcher von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe bzw. sonstiger juristischer Personen und Kindertagespflegepersonen erfüllt (vgl. § 9 KiFöG). Dadurch besteht eine große Angebotsvielfalt. Hierbei haben die Eltern nach §§ 3 Abs. 6 und 3b Abs. 1 KiFöG das Recht, den täglichen Betreuungsbedarf entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen und im Rahmen freier Kapazitäten zwischen den verschiedenen Tageseinrichtungen am Ort ihres gewöhnlichen Aufenthaltes oder an einem anderen Ort zu wählen. Der Betreuungsanspruch verdichtet sich durch dieses Wunsch- und Wahlrecht also auf einen Anspruch in einer bestimmten Einrichtung, wenn dort ein belegbarer Platz in der gewünschten Betreuungsform vorhanden ist. Das Wunsch- und Wahlrecht ist damit auf das vorhandene Angebot in der gewünschten Einrichtung beschränkt und umfasst keinen Anspruch auf die Schaffung neuer Dienste und Einrichtungen¹¹. Der Rechtsanspruch gilt dann als erfüllt, wenn ein Platz in einer

¹¹ Vgl. Beschluss des OVG NRW (Az. 12 B 793/13).

für Kinder zumutbar erreichbaren Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle angeboten wird (Verschaffungsanspruch).

Gem. § 74 Abs. 1 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe fördern. Die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe soll gem. § 4 Abs. 2 SGB VIII sogar von eigenen Einrichtungen absehen, soweit anerkannte freie Träger geeignete Angebote betreiben oder rechtzeitig schaffen können. In sachlicher Hinsicht ist für die Förderung nach § 74 SGB VIII gem. § 85 Abs. 1 S. 1 SGB VIII ebenfalls der öJHT zuständig. Die Finanzierung von Tageseinrichtungen regelt jedoch das Landesrecht (§ 74a S. 1 SGB VIII).

Die öJHT sind verpflichtet, den Rechtsanspruch zu erfüllen, d. h. den Leistungsberechtigten einen Betreuungsplatz zu verschaffen, ohne dabei aber selbst Träger einer Einrichtungen sein zu können (vgl. § 9 KiFöG). Dies sollte auch schon deshalb ausgeschlossen sein, weil sonst Aufsichtsfunktion und Trägerfunktion sich in einem Rechtsträger vermischen würden.¹²

Die vorstehend dargestellte Rechtslage ist nach Auffassung des LRH aus folgenden Gründen nicht widerspruchsfrei.

Obwohl Adressat des Leistungsanspruchs die öJHT sind, erfolgt die Erfüllung des Rechtsanspruches praktisch durch kommunale bzw. freie und andere Träger, da die Landkreise als öJHT selbst keine Einrichtungen in eigener Trägerschaft vorhalten können. Auch bei kreisfreien Städten beschränkt der Vorrang der Förderung geeigneter Einrichtungen anerkannter freier Träger die Schaffung eigener kommunaler Einrichtungen. Die öJHT sind zur Erfüllung des Rechtsanspruches also auf die Zurverfügungstellung von Plätzen durch andere Einrichtungsträger abhängig. Diese schließen jedoch die Betreuungsverträge mit den Leistungsberechtigten eigenständig ab. Der zuständige öJHT kann keinen Einfluss darauf nehmen, die verfügbaren Plätze in erster Linie an Kinder zu vergeben, die gegen ihn einen Erfüllungsanspruch haben, mithin an Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt im Zuständigkeitsbereich des öJHT.

Dies führte nach Prüfungserkenntnissen des LRH dann zu Umsetzungsproblemen, wenn im Zuständigkeitsbereich eines öJHT ein Kapazitätsmangel an verfügbaren Betreuungsplätzen herrscht. Dies ist insbesondere in größeren Städten feststellbar. Probleme bei der Erfüllung des Rechtsanspruch hat der öJHT, wenn die in seinem Zuständigkeitsbereich tätigen Träger eine Erweiterung der vorhandenen Platzkapazitäten ablehnen, so dass der öJHT nicht für

¹² Einen Ausnahmefall bilden die drei kreisfreien Städte. Diese sind sowohl leistungsverpflichtete öJHT als auch Träger von Kitas. Hier muss aus Sicht des LRH zur Vermeidung von Interessenkollisionen organisatorisch sichergestellt werden, dass Aufsichts- und Trägerfunktion in getrennten Organisationseinheiten wahrgenommen werden.

alle Leistungsberechtigten zum gewünschten Aufnahmeterrain Betreuungsplätze anbieten kann.

Auch wenn z. B. eine Vielzahl von Einrichtungsträgern die gleichen Aufnahmevoraussetzungen (z. B. altersgerechter Impfschutz) aufgestellt haben, müsste der öJHT dafür sorgen, dass entsprechende Angebote für Kinder, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, geschaffen werden. Dabei hat er jedoch keine rechtliche Möglichkeit, insbesondere die freien Träger zur Aufnahme bestimmter Kinder zu verpflichten.

Auch haben freie Einrichtungsträger in einigen Gebieten Kooperationsvereinbarungen mit ansässigen Wirtschaftsunternehmen abgeschlossen, nach denen vorrangig Kinder der im jeweiligen Unternehmen tätigen Eltern die Einrichtung besuchen sollen, unabhängig von deren Wohnsitz. Der öJHT hat in diesen Fällen keine oder im Fall der kreisfreien Städte¹³ nur eine eingeschränkte Handhabe zur Erfüllung seiner Rechtsverpflichtung. Landkreise können weder selbst Einrichtungsträger sein noch können die öJHT die vorhandenen Einrichtungsträger zur Platzerweiterung oder zum Neubau einer Einrichtung anhalten.

Dies mag sich relativieren, soweit im Zuständigkeitsbereich des öJHT eine hinreichend hohe Anzahl an kommunalen Trägern vorhanden ist. Denn das Recht, aber auch die Aufgabe zur Errichtung und zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen liegt als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises bei den Gemeinden. Die Kommunen sind gem. Art. 87 Abs. 2 Verf LSA im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben selbstständig wahrzunehmen, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse anderen Stellen übertragen sind. Der Bau und der Betrieb einer Kindertageseinrichtung ist eine sogenannte pflichtige Aufgabe im eigenen Wirkungskreis, d. h. die Kommunen werden zur Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgabe verpflichtet, können also nicht über das „Ob“, sondern nur über das „Wie“ entscheiden. Der öJHT erfüllt seine Rechtsverpflichtung durch den Nachweis eines konkreten freien Platzes in einer Tageseinrichtung (Verschaffungsanspruch)¹⁴. Da er selbst nach § 9 Abs. 1 KiFöG nicht Träger einer Kindertageseinrichtung sein kann, kann der Betrieb einer Kindertagesbetreuung nur der gemeindlichen Ebene obliegen. Insofern kommt auch diesen aus ihrem Auftrag der kommunalen Daseinsvorsorge als Ausprägung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 GG, Art. 87 Verf LSA) eine gewisse Sicherstellungsfunktion zu. Es ist dabei auch zu berücksichtigen, dass die Gemeinden mit der Einrichtung von Kindertageseinrichtungen eine Aufgabe der Jugendhilfe gem. § 24 SGB VIII erfüllen. Ferner haben das Land und die Kommunen gem. Art. 24 Abs. 2 S. 2 Verf

¹³ Diese könnten nur durch den Bau und den Betrieb eigener Einrichtungen gegensteuern, wobei aber der Vorrang der Förderung anerkannter freier Träger und die lange Umsetzungsfrist einer solchen Entscheidung zu beachten ist.

¹⁴ Jahn, SGB VIII, § 24, Rdnr. 15.

LSA darauf hinzuwirken, dass für Kinder angemessene Betreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen, woraus für die kommunale Ebene (d. h. Gemeinden und Landkreise) eine Verpflichtung hergeleitet wird, dem Anspruch der Leistungsberechtigten zu entsprechen¹⁵.

Diese Verpflichtungen gelten aber nicht für die freien Träger, die nach dem SGB VIII weitgehend autonom sind. Ihr Verhältnis zu den Leistungsberechtigten bestimmt sich nach privatrechtlichen Betreuungsverträgen. Nach der Kommentarliteratur sind freie Träger von Tageseinrichtungen nicht verpflichtet, Kinder aufzunehmen, die ihnen vom öJHT zugewiesen werden¹⁶, da sie keine Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Jugendhilfe sind¹⁷. Nach den Erhebungen des LRH haben freie Träger die Aufnahme bestimmter Kinder tatsächlich bereits verweigert. Zum einen weil der freie Platz für ein anderes Kind freigehalten werden sollte oder weil ein Kind persönliche oder gesundheitliche Besonderheiten aufwies, die mit erhöhten Sicherheitsvorkehrungen oder Betreuungsmehraufwänden verbunden waren. So hat sich z. B. ein öJHT an das LJA gewendet und geschildert, dass in seinem Zuständigkeitsbereich für 18 Kinder Krippenplätze benötigt wurden, die nicht durch freie Kapazitäten im Zuständigkeitsbereich des öJHT erfüllt werden konnten. Gleichzeitig habe ein freier Träger Zusagen an Kinder aus anderen Umlandgemeinden zur Betreuung erteilt. Das LJA teilte dem öJHT daraufhin mit, dieser könne nicht rechtssicher auf die Platzvergabe durch den freien Anbieter einwirken und könne daher auch seine Zustimmung zur auswärtigen Betreuung nicht verweigern.

Aus der Strukturverantwortung des öJHT gem. § 79 SGB VIII ergibt sich, dass dieser die Gesetzmäßigkeit der Aufgabenerfüllung gewährleisten, mithin eine Aufsicht ausüben muss. Mit Erteilung der Betriebserlaubnisse (§ 45 SGB VIII) kann der öJHT zur Qualitätssicherung gem. § 45 Abs. 6 SGB VIII Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG erlassen. Ein weiteres Instrument zur Bindung der Einrichtungsträger an die Vorgaben der öJHT ist der Abschluss einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung (LEQ), so können in den Leistungsbeschreibungen fachliche Standards verlangt werden.

Der LRH ist angesichts der dargestellten Problemlagen der Auffassung, dass den öJHT zur Ermöglichung der Erfüllung ihrer Rechtsverpflichtungen weitergehende rechtssichere Kompetenzen zur Einflussnahme auf die Platzvergabe gegenüber den Trägern der freien Jugendhilfe einzuräumen sind. Soweit die Erfüllung sozialrechtlicher Dienste durch private Träger möglich ist, muss nach Auffassung des LRH auch eine entsprechende Bindung dieser Träger an Bedingungen des Rechts- und Finanzierungsverpflichteten geschaffen werden.

¹⁵ Reich, Kommentar zur Verfassung des LSA, Art. 24, Rdnr. 3.

¹⁶ Vgl. Jahn, SGB VIII, § 24, Rdnr. 36.

¹⁷ Vgl. Jahn, SGB VIII, § 4, Rdnr. 11.

Nach § 74 Abs. 2 SGB VIII kann z. B. die Förderung der freien Jugendhilfe auch von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, die Leistungen nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung anzubieten. Der Bundesgesetzgeber hat damit für den leistungsverpflichteten ÖJHT die Möglichkeit geschaffen, die Förderung von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen. Grenze der Festlegung von Förderbedingungen bildet dabei die Achtung der Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung der Aufgaben sowie der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur¹⁸. Die Erweiterung entsprechender Voraussetzungen bleibt dem Landesgesetzgeber gem. § 74a SGB VIII jedoch unbenommen. Betroffene Landesregelungen würden vorrangig gelten und insoweit die Regelungen des § 74 SGB VIII verdrängen¹⁹.

Aus der Gesamtverantwortung der ÖJHT ist nach Auffassung des LRH auch zu schließen, dass der ÖJHT jederzeit das „Ob“ und „Wie“ einer Maßnahme bestimmen können muss (so auch VG Minden, Urteil vom 25.02.1997, 6 K 4474/95). Dazu gehört auch die Statuierung von Meldepflichten der Einrichtungsträger und Zuweisungsrechten der ÖJHT auf verfügbare Betreuungsplätze. Entsprechende gesetzliche Regelungen hält der LRH für zweckmäßig.

Der LRH empfiehlt, durch eine gesetzliche Neuregelung die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die ÖJHT die ihnen gesetzlich obliegenden Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen können, auch wenn die Erfüllung des gegenüber den ÖJHT bestehenden Rechtsanspruchs der Leistungsberechtigten durch freie und kommunale Träger erfolgt. Ergänzend wird auf Punkt 4.1 verwiesen.

4.2.2 Beteiligung verschiedener Rechtsträger an der Platzvergabe

Das in Punkt 4.2.1 dargestellte Problem wird in der Praxis noch dadurch verstärkt, dass die Platzvergabe und die Erfüllung der Sicherstellungsaufgabe durch verschiedene Rechtsträger erfolgen. Die Auswahl der Einrichtung durch die Eltern sowie die erste Kontaktaufnahme erfolgen nach den Prüfungserfahrungen des LRH i. d. R. zunächst auf der lokalen Ebene. Auch die konkreten Verhandlungen zur Verfügbarkeit eines Betreuungsplatzes sowie der Abschluss des Betreuungsvertrages erfolgen in fast allen Kreisen/ kreisfreien Städten im Land²⁰ zwischen Einrichtungsträger und Eltern. Um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, zum gewünschten Zeitpunkt einen Platz zu erhalten, melden Eltern sehr häufig ihre Kinder bei mehreren Einrichtungen an. Ein Abgleich zwischen den Einrichtungen findet aber nicht statt, so dass teilweise auch bereits vermittelte Kinder noch auf Wartelisten anderer Einrichtungen stehen. Infolgedessen werden so Plätze für andere Kinder quasi zeitweise „blockiert“. Dies

¹⁸ Vgl. Reichert in Jahn, SGB VIII, § 74, Rdnr. 39.

¹⁹ Vgl. Jung in SGB VIII, § 74a, Rdnr. 2.

²⁰ Ausnahme: ein ÖJHT.

führt oftmals dazu, dass Träger den Eltern erst sehr viel später einen Platz in Aussicht stellen, als er benötigt wird und als er letztlich i. d. R. auch zur Verfügung gestellt werden kann. Dadurch werden wiederum die Eltern veranlasst, sich in mehreren Einrichtungen anzumelden und den zuerst frei werdenden Platz in Anspruch zu nehmen. Soweit die Einrichtungen dann informiert werden, dass der Platz nun nicht mehr benötigt wird, rücken wieder andere Kinder auf der Warteliste schneller nach oben, als ihnen ursprünglich in Aussicht gestellt worden ist. Der öJHT wird nach Erkenntnissen des LRH i. d. R. erst dann in die Platzvergabe eingeschaltet, wenn Eltern in ihrer Wunscheinrichtung oder zum gewünschten Zeitpunkt von den kontaktierten Trägern keinen Platz angeboten bekommen. In der Praxis setzt sich der zuständige öJHT dann mit verschiedenen Trägern telefonisch in Verbindung, um zu eruieren, ob und ab wann dort ein Betreuungsplatz für das Kind zur Verfügung stünde. Zur Orientierung lassen sich fast alle öJHT von den Einrichtungsträgern in regelmäßigen Zeitabständen aktuelle Belegungszahlen melden. Teilweise halten öJHT auch eine entsprechende Software vor, durch die sie die tatsächliche Belegung aller Einrichtungen auch direkt einsehen können. Ab wann aber zukünftig ein Platz zur Verfügung stünde, muss jeweils bei den einzelnen Trägern erfragt werden.

Die Bereitstellung eines Betreuungsplatzes ohne die Mitwirkung der Einrichtungsträger ist mithin erheblich erschwert. Dem könnte bspw. durch eine zentrale Platzvergabe durch den öJHT oder die Vernetzung aller Träger im Zuständigkeitsbereich eines öJHT entgegengesteuert werden. Denkbar wären Datenbanken oder Plattformen, mit denen nicht nur Kapazitäten abgerufen, sondern auch Betreuungsanfragen gestellt werden können. Bei einer Platzvergabe auf diesem Weg könnten mit Ausstellung des Betreuungsvertrages die entsprechenden Datensätze auf Wartelisten gelöscht werden.

Der LRH empfiehlt gesetzlich festzulegen, dass die öJHT die Platzvergabe in ihrem Zuständigkeitsbereich koordinieren. Er empfiehlt zu prüfen, ob eine einheitliche Softwarelösung/ Datenbank für alle öJHT nutzbar gemacht werden kann.

4.2.3 Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung

Nach dem im KiFöG geregelten Finanzierungssystem sind die öJHT die Adressaten des Betreuungsanspruches sowie der Sicherstellungsaufgabe. Die Gemeinden sind verpflichtet, ein nach Abzug der Landes- und öJHT-Mittel sowie der Kostenbeiträge der Eltern verbleibendes Defizit zu finanzieren (§§ 11, 12 ff KiFöG). Dabei verhandeln die öJHT die Entgelte, die die Defizitfinanzierungsverpflichtung der Gemeinden maßgeblich beeinflussen. In der Folge fallen die Aufgaben der Struktur- und Planungsverantwortung und der Finanzierungsverantwortung auseinander.

Wenn die Gemeinden das Kostendefizit tragen, ohne dabei direkte Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Leistungserbringung und die Höhe der Entgelte zu haben, besteht generell die Gefahr eines unwirtschaftlichen Handelns. Der LRH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass unwirtschaftliches Agieren beim Auseinanderfallen von Fach- und Finanzierungsverantwortung systemimmanent und damit i. d. R. nicht vermeidbar ist (siehe Punkte 4.2 und 4.8). Dass solch ein Auseinanderfallen der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung grundsätzlich zu vermeiden ist, da es keine Anreize für ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln bietet, haben bspw. Erhebungen des BRH²¹ gezeigt. Die Interessen der Beteiligten sind regelmäßig widerstreitend. So sind hier die öJHT bestrebt, den Vollzugsaufwand und die Gemeinden die Finanzierungsanteile so gering wie möglich zu halten.

Der LRH empfiehlt daher zu prüfen, in welchem Umfang die Aufgaben- und die Finanzierungsverantwortung für die Kinderbetreuung auf einer Ebene gebündelt werden kann. Eine Möglichkeit besteht nach Auffassung des LRH in einer Änderung des Finanzierungssystems. So ist es denkbar, die Gemeinden künftig pauschal an der Finanzierung zu beteiligen und die Letztfinanzierungsverantwortung (Defizit) den öJHT zuzuweisen.

Der LRH weist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass diese Empfehlung allein Wirtschaftlichkeits- und Steuerungsgründe hat. Die Empfehlung soll keine verfassungsrechtliche Bewertung im Sinne der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Kommunalverfassungsbeschwerde (Az. 2 BvR 2177/16), zu der die mündliche Verhandlung am 12.04.2017 stattgefunden hat, darstellen.

4.3 Keine Bindung freier Träger an Vorgaben des öJHT und gemeindliche Kostenbeitrags- und Benutzungssatzungen

Soweit die Förderung und Betreuung von Kindern in Einrichtungen durch einen freien Träger erbracht und durch die öffentliche Hand finanziert wird, stellt sich die Frage, inwieweit dieser zur Beachtung des gemeindlichen Satzungsrechts sowie von Weisungen (auch der öJHT) verpflichtet ist.

Einige Regelungen des KiFöG setzen voraus, dass eine entsprechende Bindung der freien Träger an die gemeindlichen Satzungen zu den Kostenbeiträgen und zur Benutzung der Ein-

²¹ Vgl. BRH in seiner Stellungnahme vom 27.05.2010 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 15.11.2007: „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“.

richtungen besteht. Bei den örtlichen Erhebungen haben sich im Einzelnen folgende Problemstellungen im Zusammenhang mit freien Trägern gezeigt:

1) Verpflichtung zur stündlichen Staffelung von Betreuungsverträgen

Nach § 3 Abs. 6 KiFöG haben Eltern das Recht, den täglichen Betreuungsbedarf gemäß ihren individuellen Bedürfnissen zu wählen. Die Kostenbeiträge sind nach der Anzahl der vereinbarten Betreuungsstunden zu staffeln (§ 13 Abs. 1 KiFöG). Vereinzelt haben freie Träger in ihren Einrichtungen nur Betreuungsumfänge von 5 oder 10 Stunden angeboten. Den Hinweisen des öJHT, dass die Leistungsberechtigten ihren Betreuungsanspruch nach den gesetzlichen Festlegungen nach ihren individuellen Bedürfnissen wählen können, ist der Träger mit der Begründung entgegengetreten, das Angebot verschiedener Betreuungsumfänge unterliege der Vertragsautonomie. Auch das LJA hat dem öJHT davon abgeraten, die gemeindliche Stundenstaffelung für einen freien Träger durch eine Auflage in der Betriebserlaubnis verbindlich zu machen. Begründet wurde dies damit, dass es keine gesetzliche Grundlage gäbe, die den freien Träger „zur Erfüllung bestimmter Wünsche der Leistungsberechtigten“ verpflichtet. Diese Rechtsauffassung steht nach Auffassung des LRH im Widerspruch zu den gesetzlichen Regelungen. Der öJHT kann den ihm gegenüber bestehenden am individuellen Betreuungsbedarf ausgerichteten Betreuungsanspruch nur erfüllen, wenn die Träger der freien Jugendhilfe, denen er sich zur Erfüllung seiner Rechtsverpflichtung bedient, ihre Betreuungsangebote ebenso an den gesetzlichen Vorgaben auszurichten haben.

Für die Gemeinden kann die nicht bedarfsgerechte Staffelung der Betreuungsumfänge zudem aus folgenden Gründen zu nicht unerheblichen Mehrkosten führen:

Durch die Beschränkung auf zwei Vertragsvolumina sind die Eltern stark eingeschränkt. So sind sie bei einem über 5 Stunden hinausgehenden Bedarf gehalten, ein Vertragsvolumen von 10 Stunden zu binden, obwohl sie bspw. nur 6 Betreuungsstunden benötigen. Demgemäß haben sie auch ihren Kostenbeitrag für eine 10-stündige Betreuung zu leisten. Dies geht ferner zulasten der kommunalen Haushalte, die über das gemeindliche Defizit die Kosten für die Vorhaltung des Personals für 10 Stunden (bzw. das entsprechende Entgelt) finanzieren, obwohl der Träger für den in Anspruch genommenen Platz nur ein Stundenvolumen von 6 Stunden Personal einsetzen müsste.

2) Anwendung von Aufnahmekriterien

Der LRH hat festgestellt, dass Einrichtungen teilweise den Abschluss von Betreuungsverträgen davon abhängig gemacht haben, ob bestimmte Aufnahmevoraussetzungen (z. B. ein altersgerechter Impfschutz) erfüllt werden.

Das Verhältnis der freien Träger zu den Leistungsberechtigten bestimmt sich nach privatrechtlichen Betreuungsverträgen. Insofern können solche Aufnahmekriterien im Rahmen der Vertragsautonomie vereinbart werden. Aber auch hier sieht der LRH einen Widerspruch zur Rechtsverpflichtung des öJHT, der den Betreuungsanspruch erfüllen muss, ohne hierzu auf freie Platzkapazitäten freier Träger zurückgreifen zu können (siehe Punkt. 4.2.1).

3) Anwendung der durch die Gemeinde festgesetzten Kostenbeiträge

In einzelnen Fällen haben freie Träger die Anwendung der gemeindlichen Gebührensatzungen mit der Begründung verweigert, der freie Träger sei an Satzungsrecht aufgrund seiner Autonomie nicht gebunden. Das LJA hat in einem Fall gegenüber dem öJHT ebenfalls Zweifel an der Bindung freier Träger geäußert.

Eine gemeindliche Satzung kann die Benutzungsgebühren nur für gemeindliche Einrichtungen festlegen und ist insoweit in ihrem Wirkungsbereich beschränkt (§ 11 Abs. 2 KVG). Dies steht jedoch nach Einschätzung des LRH im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung des § 13 Abs. 2 KiFöG. Danach wird der Kostenbeitrag trägerunabhängig von der Gemeinde festgelegt, was gleichwohl eine entsprechende Anwendungspflicht der freien Träger voraussetzen würde.

Der LRH hält es für erforderlich, dass es der kommunalen Ebene zur Erfüllung der ihr obliegenden Pflichten durch konkrete gesetzliche Regelungen ermöglicht wird, die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in stärkerem Maße an Voraussetzungen zu binden (vgl. Punkt 4.2.1). Zudem ist durch entsprechende gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass die freien Träger die Benutzungs- und Kostenbeitragssatzungen der Kommune analog/ entsprechend beim Abschluss der Betreuungsverträge mit den Leistungsberechtigten anwenden.

4.4 Fehlen von Vorgaben zur Anerkennung von Kostenbestandteilen für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung

Gemäß § 11a KiFöG schließt der öJHT mit den Trägern von Tageseinrichtungen für seinen Zuständigkeitsbereich Vereinbarungen über den Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII (LEQ) im Einvernehmen mit den Gemeinden.

Im Rahmen der Verhandlungen zu den LEQ hat es in allen Landkreisen/ kreisfreien Städten besonderen Verhandlungsbedarf hinsichtlich folgender Kostenpositionen mit teilweise unterschiedlichen Ergebnissen gegeben. Dies betraf insbesondere:

- Abschreibungen auf Ausstattungs- und Einrichtungsgegenstände,
- Kosten für Küchenhilfe und Hauswirtschaftskräfte (Abgrenzung zu Verpflegungskosten),
- Angemessenheit von Freistellungszeiten für Leitungspersonal,
- Verwaltungskosten/ -umlagen,
- Kosten der Altersteilzeit,
- Risikoaufschläge/ kalkulatorische Kosten,
- Kosten für Hausmeister- und Reinigungsdienste.

Zur Vereinfachung und einheitlichen Umsetzung haben einige öJHT eigene (interne) Vorgaben erarbeitet. Dies führte, je nach Verhandlungsergebnis, zu einer unterschiedlichen Anerkennungspraxis und unterschiedlichen Vorgaben der öJHT.

Die Erarbeitung der Vorgaben der öJHT war zudem mit einem hohen Zeit- und Koordinierungsaufwand verbunden. So führten die öJHT teilweise einen intensiven Schriftverkehr mit dem LJA und dem MS, um konkrete Empfehlungen oder Vorgaben zur Anerkennungsfähigkeit der benannten Kostenbestandteile zu erhalten. Diese haben das MS und das LJA mit Verweis auf die Vertragsautonomie aber nicht gegeben. Das LJA (nach Rücksprache mit dem MS) hat sich z. B. auf Nachfrage eines öJHT, ob Abschreibungen in die Kalkulationen einzubeziehen sind, so positioniert, dass die Abschreibungsproblematik Gegenstand der Verhandlungen sei und es dem Ergebnis der Verhandlungen nicht durch Herausgabe von Handlungsempfehlungen vorgreifen könne. Viele öJHT bestätigten den Beauftragten des LRH in Gesprächen, dass entsprechende Leitlinien als wünschenswert bzw. teilweise sogar als erforderlich erachtet wurden.

Die Anerkennung von Kosten und Kostenpositionen wirkt sich nicht nur auf die Entgelte und deren Kalkulation aus, sondern mittelbar und teilweise auch unmittelbar auf die Qualität der Betreuung in Kitas. Das Land hat hierzu keine Vorgaben erarbeitet oder Standards vorgegeben (siehe Punkt 4.11).

Nachfolgend werden exemplarisch ausgewählte Kostenpositionen und die dazugehörigen (internen) Regelungen von 5 öJHT dargestellt.

Personalkosten

§ 21 Abs. 2 KiFöG gibt einen Mindestpersonalschlüssel vor, der bei der Kalkulation der Entgelte berücksichtigt werden muss. Abweichend von der Bedeutung des Begriffes Mindestpersonalschlüssel wird die Regelung in § 21 Abs. 2 KiFöG durch die öJHT praktisch eher als Höchstgrenze zur Finanzierung des pädagogischen Personals betrachtet.

Darüber hinausgehende Kosten für zusätzliches pädagogisches Personal werden in der Praxis durch die öJHT nicht anerkannt. Lediglich die Richtlinie eines öJHT enthält eine Regelung, wonach eine Toleranz beim pädagogischen Personal von bis zu 0,3 VbE zugelassen wird. Die übrigen öJHT halten sich strikt an die Regelung des § 21 Abs. 2 Ki-FöG. Die Fachkraft-Kind-Relation hat gleichwohl erhebliche Auswirkungen auf die Qualität der Kitabetreuung (siehe dazu auch Punkt 4.12).

Leitungsstunden

Bei der Anerkennung von Leitungsstunden haben die örtlichen Erhebungen des LRH sowie die Auswertung der Regelungen der öJHT grundsätzlich zwei unterschiedliche Ansätze festgestellt, die zum Teil miteinander kombiniert werden.

Ein Ansatz ist die Orientierung an der Anzahl der pädagogischen Fachkräfte. Als eine Art Sockel bzw. Grundfreistellung wird eine Mindeststundenzahl anerkannt. Diese reicht von **mind. 2 h** bis zu **mind. 5 h** in der Woche. Hinzu kommen zusätzlich 1 h je pädagogischer Fachkraft bzw. bis zu 2 h je Mitarbeiter in der Woche. Ein öJHT rechnet für die zusätzlichen Stunden auch die Praktikanten und BFD an.

Ein weiterer Ansatz ist die Festsetzung der Leitungsstunden anhand der (betreuten) Kinderzahl. Allerdings können hierbei unterschiedliche Bezugsgrößen herangezogen werden, entweder die Zahl der durchschnittlichen jährlichen Belegung, ggf. prospektiv geplant, oder die Zahl der Plätze laut Betriebserlaubnis. Des Weiteren sind die Leitungsstunden bei einem öJHT von der Einrichtungsart abhängig (Mischeinrichtung (Kinderkrippe, Kindergarten, Hort) oder reine Horteinrichtung). Ein anderer öJHT hat neben der Bezugsgröße der pädagogischen Fachkräfte eine weitere Regelung getroffen. Danach bekommen Einrichtungen ab 170 Kindern 30 h und ab 200 Kindern 40 h hinzugerechnet.

Auch wenn die einzelnen öJHT zu den Vorgaben und Maßgaben eine Einzelfallprüfung vornehmen, so zeigen die Regelungen deutliche Abweichungen voneinander, die wiederum entscheidenden Einfluss auf die Leitung der Einrichtung und somit auch auf die Betreuungsqualität haben können.

Sach- und Betreuungskosten

Die Sach- und Betreuungskosten werden von allen betrachteten öJHT anhand der Kinderzahlen pauschaliert. Dabei handelt es sich um einen (max.) Festbetrag pro Kind und Jahr, in dem u. a. die Kosten enthalten sind, die unmittelbar für die pädagogische Arbeit am Kind entstehen, z. B. Spiel- und Bastelmaterial, Sanitärbedarf und teilweise Fachliteratur.

Vier von fünf öJHT unterscheiden zwischen den Einrichtungsarten Kinderkrippe/ Kindergarten und Hort und setzen unterschiedliche Beträge an (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Festbeträge Sach- und Betreuungskosten in €

	öJHT 1	öJHT 2	öJHT 3	öJHT 4	öJHT 5
KK/ KG	54,00	52,00	42,00	47,50	27,00 ²²
Hort	37,00	45,00	21,00	29,00	

Wenn der öJHT 5 unberücksichtigt bleibt, ergeben sich für die Einrichtungsarten folgende Differenzbeträge:

- Kinderkrippe/ Kindergarten: – 12,00 €/ Kind/ a
- Hort: – 23,00 €/ Kind/ a.

Beim öJHT 3 können zusätzlich 10 € pro Kind und Jahr für Veranstaltungen berücksichtigt werden.

Die Differenzen mögen gering scheinen, für einzelne Einrichtungen im Bereich Kinderkrippe oder Kindergarten bedeutet dies jedoch bereits ab einer Kinderzahl von 84 Abweichungen von über 1.000 € pro Jahr für Sach- und Betreuungskosten. Im Falle des öJHT 5 ist diese Schwelle bereits ab 38 Kindern erreicht.

Der LRH weist ferner darauf hin, dass diese Kostenposition abhängig von der Größe und Struktur des Trägers oder der Einrichtung unterschiedliche wirtschaftliche Auswirkungen haben kann.

Raum- und Wirtschaftsausstattung

Unter der Kostenposition Raum- und Wirtschaftsausstattung werden u. a. der Ersatz sowie die Ergänzung von Einrichtungsgegenständen (ggf. bis 410 € netto) zusammengefasst. Diese Kostenposition wird ebenfalls pauschaliert, wobei drei von fünf öJHT gestaffelte Beträge nach Kinderzahl vorgeben und zwei dieser drei öJHT zusätzlich nach der Einrichtungsart unterscheiden (siehe Tabelle 3).

²² Der öJHT 5 hat den Betrag für Sach-, Spiel- und Beschäftigungsbedarf auf max. 15 € pro Kind und Jahr festgelegt. Zusätzlich wurden 12 € pro Kind und Jahr für Wirtschafts- und medizinischen Sachbedarf festgelegt. Eine Unterscheidung nach Alter oder Einrichtungsart erfolgt nicht.

Tabelle 3: Festbeträge/ Pauschalen Raum- und Wirtschaftsausstattung in €

	öJHT 1 und 4		öJHT 5	
KK/ KG (+ggf. Hort)	bis 100 Kinder	1.500	bis 60 Plätze	1.000
	>100 Kinder	2.000		
nur Hort	bis 100 Kinder	1.250	>60 Plätze	1.500
	>100 Kinder	1.500		

Der öJHT 2 gibt einen Jahreswert von 18 € pro Kind an und der öJHT 3 einen Jahreswert von 60 € pro Kind.

Auch hier zeigen sich die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und Herangehensweisen der öJHT.

Fort- und Weiterbildung

Bei den Kosten für Fort- und Weiterbildung haben vier von fünf öJHT ein Jahresbudget zwischen 100 € (öJHT 1 und 3) und 200 € (öJHT 5) je pädagogischer Fachkraft bzw. pädagogischem Mitarbeiter festgelegt. Lediglich der öJHT 4 hat kein konkretes Budget benannt, sondern berücksichtigt dies nach Antragstellung des Trägers im Rahmen der Notwendigkeit und Angemessenheit. Während der öJHT 1 in dem Budget die Kosten für Supervision berücksichtigt, werden diese bei den öJHT 2 und 3 gesondert berücksichtigt.

Auch hier zeigt sich, wie bei den zuvor betrachteten Kostenpositionen, keine einheitliche Tendenz. Dabei kann unterstellt werden, dass die Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte unmittelbare Auswirkung auf die Betreuungsqualität in den Einrichtungen hat.

Ausgehend von dem sich ergebenden Budget besteht die Möglichkeit, dass größere Einrichtungen sowie größere Träger mit mehreren Einrichtungen im Vorteil sind, da sie mit ihrem Budget wirtschaftlicher verfahren können. So können diese für ihre Einrichtungen zentrale und hochwertige Fortbildungen organisieren und durchführen. Bei kleineren Einrichtungen/ Träger hingegen ist anzunehmen, dass sie mit ihrem Budget eher Probleme haben, qualitativ hochwertige Fortbildungsveranstaltungen zu organisieren.

Technisches Personal

Weitere Kostenpositionen, bei denen sich wieder die unterschiedliche Vorgehensweise der öJHT zeigt, sind die Kosten für Hausmeister und Reinigung. Demnach wird entweder die Grundfläche der Gebäude sowie der Außenanlage oder die Anzahl der Kinder herangezogen. Die öJHT 1 und 4 berücksichtigen sowohl die Fläche als auch die Anzahl der Kinder.

Hausmeister

Die öJHT 1 und 4 rechnen einen Hausmeister (1 VZÄ mit 40 h/ Woche) jeweils vier Einrichtungen mit 10 h pro Einrichtung zu oder einen Hausmeister für Einrichtungen ab 250 Kindern. Der öJHT 4 bezieht sich dabei auf die erteilte Betriebserlaubnis.

Die öJHT 2 und 3 rechnen pro 5.000 m² Bruttogrundfläche der Gebäude mit einem Hausmeister (1 VZÄ mit 40 h/ Woche) bzw. einen Hausmeister pro 10.000 m² Außenfläche. Im Gegensatz dazu legt der öJHT 5 für einen Hausmeister eine Bruttogrundfläche von 1.800 m² fest.

Die Hausmeister werden bei allen öJHT in die Entgeltgruppe 4 des TVöD eingruppiert. Dies stellt zugleich die max. Höhe der Hausmeisterkostenposition dar.

Reinigung

Die öJHT 1 und 4 berücksichtigen bei der Reinigung 1 VZÄ für 100 Kinder entsprechend der Betriebserlaubnis. Ansonsten werden beim öJHT 4 bei den Reinigungsleistungen 10 h je Einrichtung akzeptiert. Die anderen öJHT 2, 3 und 5 setzen die Reinigungskräfte in Bezug zur Bruttogrundfläche, wobei Flächen von 800 m² bis 1.000 m² als Bezugsgröße für 1 VZÄ angenommen werden.

Der öJHT 5 berücksichtigt zusätzlich 2 €/m² Bruttogrundfläche für Materialkosten. Der öJHT 3 gibt neben der Bezugsgröße 1 VZÄ je 1.000 m² Bruttogrundfläche auch Kostensätze pro zu reinigenden Quadratmeter für ein Jahr vor. Diese liegen zwischen 36 €/m²/a und 51 €/m²/a.

Eingruppiert sind die Reinigungskräfte in allen öJHT in die Entgeltgruppe 2 oder 3 des TVöD. Dies stellt zugleich den höchsten Kostensatz dar, der auch bei einer Fremdvergabe angesetzt wird.

Hauswirtschaftskräfte

Die Anerkennungspraxis bei den Kosten für Hauswirtschaftskräfte ist sehr unterschiedlich. So erkannten einige öJHT die Kosten als Betriebskosten an. Ein öJHT hingegen sah diese Kosten als Bestandteil der Verpflegungskosten und damit nicht als entgeltrelevant an.

Instandhaltung/ Unterhaltung und Abschreibungen

Die öJHT 1 und 4 geben für die Instandhaltung und Unterhaltung der Gebäude und Grundstücke Werte von 3.000 € pro Jahr an, die durch Nachweise in der Kalkulation berücksichtigt werden können. Beim öJHT 2 sind es sogar max. 4.000 € im Jahr. Der öJHT 3 setzt für Kleinstreparaturen wiederum einen pauschalierten Wert von 12 €/m² und Jahr an.

Diese Kostenposition ist wichtig für den Betrieb und die Unterhaltung einer Kita. Mit ihr soll u. a. der Betrieb sichergestellt werden, falls Schäden an oder in der Einrichtung auftreten oder „normale“ routinemäßige Wartungsarbeiten fällig werden.

Abschreibungen werden seitens der öJHT nach den gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt, wobei öffentliche Förderungen oder Drittfinanzierungen abzusetzen sind. Der öJHT 5 schreibt z. B. für alle Kitas die verbindliche Anwendung von § 40 GemHVO Doppik LSA i. V. m. der Bewertungsrichtlinie vor. Allerdings zeigte sich bei den örtlichen Erhebungen auch, dass z. B. eine Gemeinde und ein öJHT, die jedoch noch keine LEQ-Vereinbarungen abgeschlossen haben, Abschreibungen bei der Entgeltvereinbarung nicht berücksichtigen. Bei fast allen öJHT bestanden Unsicherheiten, inwieweit Abschreibungen in die Entgelte einzubeziehen sind.

Beide Positionen, die Abschreibungen sowie die Instandhaltung/ Unterhaltung, sind existentiell für den Erhalt der Kitas. Ohne Finanzierung dieser Positionen würden die Einrichtungen lediglich von ihrer Substanz leben und eine auf Dauer angelegte Nutzung von Einrichtungen wäre nicht möglich. Folglich ist es entscheidend, angemessene Beträge für Abschreibungen sowie zusätzlich zu finanzierende Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten im angemessenen Umfang bei der Entgeltkalkulation zu berücksichtigen.

Nach Auffassung des LRH ist es zwingend notwendig, Abschreibungen anzuerkennen.

Zinsen

Drei von vier öJHT haben in ihren Regelungen Aussagen getroffen, ob und wie Zinsen bei den Entgeltverhandlungen zu berücksichtigen sind. Demnach sind die Zinskosten des Fremdkapitals, hier Investitionskredite, grundsätzlich berücksichtigungsfähig, so z. B. für den Erwerb von Gebäuden, Grundstücken oder für Bauaufwendungen. Ein öJHT

legt darüber hinaus fest, dass die Zinsen max. bis zur Höhe eines Zinssatzes für Kommunalkredite zum gleichen Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Die Regelung dieses öJHT könnte nach Auffassung des LRH eine deutliche Benachteiligung freier Träger darstellen. Es ist nicht davon auszugehen, dass freie (insbesondere kleinere) Träger gleiche Zinskonditionen erhalten wie eine Kommune, bei der das Risiko einer Insolvenz nicht gegeben ist.

Verwaltungskosten und Qualitätsentwicklung

Deutliche Unterschiede bestehen auch bei der Position der Verwaltungskosten. Einige öJHT haben einen Betrag pro Kind und Jahr festgelegt, teils differenziert nach Kinderkrippe, Kindergarten und Hort (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Verwaltungskostenpauschale in € pro Kind und Jahr

	ÖJHT 1	ÖJHT 2	ÖJHT 4
KK/ KG (+ggf. Hort)	230	240	264
nur Hort	100	180	

Gerade für den Bereich des Hortes zeigt sich zwischen den öJHT 1 und 4 ein Differenzbetrag von 164 € pro Kind im Jahr. Allerdings ist bei der Pauschale des öJHT 4 zu beachten, dass mindestens 2 € pro Kind und Monat (pro Jahr 24 €) für die Qualitätsentwicklung einzusetzen und nachzuweisen sind. Kosten für die Qualitätsentwicklung werden durch den öJHT 4 nicht gesondert berücksichtigt.

Beim öJHT 3 wird als Richtgröße für das Verwaltungspersonal (wenn nicht pauschaliert) 0,01 VZÄ je MA angewendet und als Festbetrag für kommunale Träger 2.280 € je pädagogischem Mitarbeiter und Jahr angesetzt. Daneben wird eine Verwaltungsumlage als Festbetrag je pädagogischem Mitarbeiter und Jahr angesetzt, wobei zwischen kommunalen und freien Trägern unterschieden wird. Kommunalen Trägern wird demnach ein Orientierungswert von 2.800 € je pädagogischem Mitarbeiter und Jahr zugerechnet, während den freien Trägern lediglich ein max. Wert von 2.000 € je pädagogischem Mitarbeiter und Jahr zugerechnet wird. Mehrkosten können die freien Träger auf Nachweis geltend machen.

Diese Differenzierung zwischen kommunalen und freien Trägern kann der LRH nicht nachvollziehen.

Zusätzlich hat der öJHT 3 jährliche Werte pro Einrichtung für Geschäftsbedarf festgesetzt, so z. B. für Büromaterial 300 €, für Post- und Fernmeldegebühren 600 € und für EDV-Technik 700 €.

Der öJHT 5 berücksichtigt als Zentralverwaltungsaufwand max. 7 % der pädagogischen Gesamtpersonalkosten. Zusätzlich wird Verwaltungsbedarf mit max. 15 € pro Monat und Fachkraft angerechnet, bei weniger als 7 Fachkräften jedoch mindestens 100 € pro Monat und Fachkraft. Hinzu kommen 10 € pro Kind und Jahr für Dokumentationsaufwendungen.

Wie dargestellt, können auch die Verwaltungskosten unterschiedlich pauschaliert werden. Allerdings besteht kein Konsens, welche Einzelpositionen in den Verwaltungskosten pauschaliert werden sollen. Während einerseits alle Ausgaben und Kosten in einer einzigen Pauschale berücksichtigt und erfasst werden (z. B. öJHT 2 und 1), können andererseits wie beim öJHT 5 weitere Pauschalen angewendet werden. Daneben erfasst der öJHT 4 auch die Kosten der Qualitätsentwicklung in der Pauschale, während andere öJHT diese Kosten separat mit 1.000 € bis max. 3.000 € je Einrichtung berücksichtigen.

Für den LRH ist es nicht nachvollziehbar, dass bspw. eine Einrichtung der gleichen Größe, mit derselben Anzahl an pädagogischen Fachkräften und zu betreuenden Kinder bei einem öJHT max. 2 h und bei einem anderen öJHT mind. 5 h in der Woche als Grundbetrag für Leitungstätigkeiten angerechnet bekommt. Auch die Abweichung bei der Anerkennung von Sachkosten ist für den LRH nicht plausibel. Das MS steht hier in der Pflicht, insbesondere unter Beachtung des selbst auferlegten Bildungsprogramms, einheitliche Mindest-/ Grundbeträge für die verschiedenen Kosten festzulegen, um eine Mindestqualität und deren auskömmliche Finanzierung sicherzustellen.

Das Fehlen von Rahmenvorgaben durch das Land und teilweise das fehlende Einvernehmen der Kommunen haben es u. a. bedingt, dass bislang für viele Einrichtungen noch keine Vereinbarungen nach § 11a KiFöG geschlossen werden konnten. Bspw. sind bei 2 öJHT Verhandlungen daran gescheitert, dass einige freie Träger in den Entgeltverhandlungen für bestimmte Kostenpositionen höhere Kosten ansetzen wollten, als im Rahmen der Betriebskostenerstattungen nach dem alten System abgerechnet worden waren. Nach Einschätzung der öJHT könnte dies daran liegen, dass die Träger Risikoaufschläge zur Minderung des unternehmerischen Risikos in die Kostenpositionen einpreisen wollten, weil ein nachträglicher Kostenausgleich aufgrund der Prospektivität der Entgelte grundsätzlich nicht möglich war.

Aufgabe des Landes ist gem. § 82 SGB VIII, die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe zu fördern sowie auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unter-

stützen. Nach der Kommentarliteratur erfüllt die oberste Landesjugendbehörde diese Verpflichtung i. d. R. u. a. durch der Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie die Herausgabe von Richtlinien und Handlungsempfehlungen²³.

Der LRH ist der Ansicht, dass es im Rahmen der Einführung der Finanzierung über LEQ zur Gewährleistung einer einheitlichen Finanzierungspraxis und zur erheblichen Erleichterung des Verwaltungsaufwandes für die öJHT erforderlich gewesen wäre, landesweit einheitliche Vorgaben zu den anererkennungsfähigen Betriebskostenbestandteilen im Rahmen der Entgeltverhandlungen zu machen. Für die Festlegung von Pauschalbeträgen pro belegtem Platz bzw. pro Quadratmeter eignen sich nach Auffassung des LRH insbesondere die Kostenpositionen Instandhaltung, Ersatzbeschaffung von Ausstattungsgegenständen, Hausmeister- und Reinigungsleistungen, Büromaterial, Verwaltungskosten sowie Spiel- und Beschäftigungsmaterial.

Zu evtl. Vorgaben zum Umgang mit Abschreibungen gibt der LRH folgende Empfehlung:

Eine Erhöhung der Entgelte für Investitionen kann gem. § 78c Abs. 2 S. 3 SGB VIII nur verlangt werden, wenn der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe der Investitionsmaßnahme vorher zugestimmt hat. Die Neuanschaffung von Ausstattungs- und Einrichtungsgegenständen ist eine Investition, die ab einem Anschaffungswert von über 410 € netto nach steuer- und handelsrechtlichen²⁴ Vorgaben sogar abschreibungspflichtig ist. Abschreibungen sollten daher nach Auffassung des LRH als entgeltrelevant anerkannt werden, soweit die entsprechende Anschaffung nicht bereits über die Investitionsförderung finanziert wurde. Würden die Anschaffungskosten nur im Jahr der Anschaffung mit ihrem vollen Anschaffungspreis entgeltrelevant, würden die Entgelte nur im Anschaffungsjahr höher, so dass in jedem Jahr einer größeren Anschaffung bzw. jeweils im Folgejahr immer wieder neue Entgelte verhandelt werden müssten. Der Abschluss mehrjähriger LEQ, die aus Gründen der Verwaltungseffizienz auch angestrebt werden sollten, wäre so nicht möglich.

Der LRH hält es für geboten, einheitliche Maßgaben und Kriterien zur Anerkennung von Kosten zu erarbeiten. Diese könnten im KiFöG selbst, in einer Verordnung oder in einem Rahmenvertrag festgelegt werden.

²³ Vgl. Jahn, SGB VIII, § 82, Rdnr. 5 und 7.

²⁴ § 253 HGB und § 7 EStG.

4.5 Wahl einer ungeeigneten Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Landesmittel

Das Land zahlt die Landeszuweisungen an die öJHT nicht auf Basis der Vertragslage (LEQ zwischen den öJHT und dem Einrichtungsträger) oder aktueller Belegungszahlen, sondern auf Grundlage von Belegungszahlen zum Stichtag 01.03. des (vor)vergangenen Kalenderjahres (§ 12 Abs. 1 KiFöG).

Das KiFöG enthält dabei keine Regelung, wie zu verfahren ist, wenn ein Träger in einem Gemeindegebiet eine neue Einrichtung errichten und betreiben möchte. Weil die in der neu errichteten Einrichtung aufzunehmenden Kinder in der Vor(vor)jahresstatistik des StaLA zu den Kinderzahlen noch nicht erfasst wurden, stehen der Gemeinde, die zur Erbringung des Finanzierungsdefizits verpflichtet ist, in diesem Fall im 1. und ggf. 2. Jahr nach der Errichtung keine Mittel vom Land zur Verfügung. Soweit der zuständige öJHT seine Finanzierungsanteile (53 % der Landeszuweisung) ebenfalls auf Grundlage der Stichtagsregelung des § 12 Abs. 1 KiFöG verteilt²⁵, erhält die Gemeinde auch keine Zuweisungen des öJHT²⁶. Folglich müssen neue Einrichtungen bis zu dem Zeitpunkt, in dem die dort betreuten Kinder in den vom Land zugrunde gelegten Statistiken erfasst werden, abgesehen von den Elternbeiträgen vollständig durch die Gemeinden finanziert werden. Dies würde zum einen dazu führen, dass entweder die Elternbeiträge extrem hoch sein würden, da das Finanzierungsdefizit der Gemeinden in diesem Fall bei 100 % der Platzkosten liegen würde, an denen die Eltern im Falle einer einrichtungsbezogenen Kostenbeitragsfestsetzung mit bis zu 50 % beteiligt werden könnten. Im anderen Fall könnte dies dazu führen, dass die Gemeinde vollständig davon absieht, Platzerweiterungen vorzunehmen oder neue kommunale Einrichtungen zu eröffnen.

Da die Finanzierungsanteile des Landes und der öJHT aufgrund der Finanzierungsregelungen des KiFöG stets nachlaufend gewährt werden, ist ein kurzfristiges Reagieren auf veränderte Strukturen in der Kitaplandschaft (insbesondere bei der Schaffung neuer Kitaplätze oder bei kurzfristig veränderten Betreuungsbedarfen wie bei der ab 2015 verstärkt einsetzenden Flüchtlingsbewegung) erheblich erschwert.

Hinzu kommt, dass die Meldung der Belegungszahlen nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen des LRH ohne Einschaltung einer Kontrollinstanz von den Trägern an das StaLA erfolgt. Inwieweit die gemeldeten Zahlen dabei korrekt sind, kann nicht festgestellt wer-

²⁵ So dürften nach Erkenntnis des LRH gegenwärtig alle öJHT verfahren. Nur zeitweise wurde z. B. bei einem öJHT ein abweichender Verteilungsmaßstab gewählt, wobei aktuellere Kinderzahlen zugrunde gelegt wurden und ein Puffer von 1 % der gesamten Landeszuweisungen für die Finanzierung evtl. neu ans Netz gehender Einrichtungen vorgesehen war, der bei Nichtinanspruchnahme durch neue Einrichtungen nachträglich verteilt wurde. Solche Modelle sind jedoch aufgrund teilweise massiven Widerstands der Kommunen aber i. d. R. gescheitert.

²⁶ Die entsprechende Mittel zudem auch nicht in ihren Haushaltsplan eingestellt hatten.

den. Weiterhin erfolgt die Erfassung der gemeldeten Daten nur zum Stichtag 01.03. eines Jahres unter Hochrechnung auf 12 Monate. Inwieweit diese Momentaufnahme geeignet ist, die Belegungszahlen des Jahresdurchschnitts widerzuspiegeln, vermag der LRH nicht zu beurteilen. Gleichwohl sind hierbei Zweifel angebracht, da ausweislich der eingesehenen Belegungszahlen der öJHT in den jeweiligen Monaten doch teilweise starke Schwankungen²⁷ bei den Kinderzahlen festzustellen waren.

Die im KiFöG gewählte Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Landesmittel ist aufgrund der mangelnden Aktualität fehleranfällig und nicht in jedem Fall bedarfsgerecht. Der LRH empfiehlt daher im Falle der Beibehaltung des bestehenden Finanzierungssystems bei der Bemessung und Verteilung der Landeszuweisungen aktuellere und belastbare Belegungszahlen zugrunde zu legen. Ggf. bietet sich hierzu an, eine landesweite Datenbank zu schaffen, um die laufenden Belegungszahlen zu erfassen. Die Meldung der Belegungszahlen erfolgt ohnehin schon in nahezu allen Landkreisen in regelmäßigen Zeitabständen. Diese Daten sollten nutzbar gemacht werden. Darüber hinaus regt der LRH an, den öJHT gesetzliche Möglichkeiten einzuräumen, um besser auf (ggf. auch kurzfristige) Betreuungsbedarfe eingehen zu können. Denkbar sind Änderungen bei der Weiterleitungsverpflichtung der öJHT, so könnte z. B. ein prozentualer Rückbehalt vorgesehen werden.

4.6 Unzutreffende Annahmen bei der Kalkulation der Landespauschalen

Die Höhe der Landespauschalen gemäß § 12 Abs. 2 und 3 KiFöG wurde nach der Gesetzesbegründung zur KiFöG-Novelle 2013²⁸ auf Basis der Landeszuweisungen zur Finanzierung der Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) der Kindertageseinrichtungen nach der bis zum Jahr 2013 geltenden Rechtslage unter Zugrundelegung prognostizierter Annahmen zu Betreuungsquote, Betreuungsdauer und Personalkostenentwicklung ermittelt.

Das MS hatte bei seinen Berechnungen dabei u. a. folgende Annahmen getroffen:

- Hinsichtlich der Betreuungsumfänge ging das MS von einer Erhöhung der durchschnittlichen Betreuungsdauer von 7,80 (KK) bzw. 7,85 Stunden (KG) auf durchschnittlich 8 Stunden aus (bei Hortkindern: 5,5 Stunden).
- Für das pädagogische Fachpersonal fallen Bruttopersonalkosten i. H. der Durchschnittswerte der Entgeltgruppen S 6 und S 8 des TVöD SuE (seit 30.09.2015 in die Entgeltgruppen S 8a und S8b überführt), Stufe 5 (bzw. bei Neueinstellungen der Stu-

²⁷ Z. B. Juli: schwächster KG-Monat, September stärkster Hort-Monat.

²⁸ LT-Drs. 5/1258

fe 1) an. Aufgrund der Tarifentwicklung sind jährliche Personalkostensteigerungen von 1,5 % zu erwarten.

Es erfolgte mit der KiFöG-Novelle lediglich die Fortschreibung der zum Zeitpunkt der KiFöG-Novelle bereits 10 Jahre alten Kenntnisse zu den Betriebskosten (Pauschalen von 2003) in Kitas, ohne dass zuvor eine Evaluation zu den tatsächlichen Platzkosten stattgefunden hat. Bereits darin lag ein erhebliches Fehlerpotential. Die Fortschreibung und Hochrechnung erfolgte zudem auf Grundlage von Prognosen, die aus folgenden Gründen nicht belastbar waren.

1) Betreuungszeiten

Nach der Statistik des StaLA „Tageseinrichtungen für Kinder und öffentlich geförderte Kindertagespflege“ (Tabelle 7) mit Stand 01.03.2016 wurden von 91.133 betreuten Nichtschulkindern mehr als 84 % mit über 40 Stunden wöchentlich (53,6 % sogar mehr als 45 Wochenstunden) und von 50.934 betreuten Schulkindern 66 % über 25 Stunden betreut. Dies zeigt, dass die bei der Kalkulation der Landespauschalen im Rahmen der KiFöG-Novelle zugrunde gelegten Betreuungszeiten von durchschnittlich 40 Wochenstunden in der Kita und 27,5 Wochenstunden im Hort nicht valide waren. Ähnliche Verhältnisse waren bereits anhand der entsprechenden Statistik zum Stichtag 01.03.2012 ersichtlich, die noch die Betreuungszeiten auf Grundlage der bis zum 31.07.2013 geltenden Rechtslage (d. h. ohne den bedingungslosen Ganztagsbetreuungsanspruch) auswies. Diese hätte damals bei der Gesetzesnovellierung Berücksichtigung finden können. Danach sind von 88.756 betreuten Nichtschulkindern rd. 66 % über 40 Stunden und rd. 46 % sogar mehr als 45 Stunden sowie von 45.648 betreuten Schulkindern rd. 59 % über 25 Stunden wöchentlich betreut worden.

Bereits aus den statistischen Daten ließ sich folglich zum Zeitpunkt der letzten Novelle ableiten, dass die vom MS bei der Kalkulation der Landespauschalen angenommenen Betreuungsumfänge mindestens im Kita-Bereich nicht belastbar waren.

Dies bestätigen auch Aussagen der öJHT²⁹ sowie die Evaluationsergebnisse des Zentrums für Sozialforschung Halle e. V., welches nach seiner Präsentation vom 24.05.2017 im Ausschuss für Arbeit, Soziales und Integration des Landtages Sachsen-Anhalt zum Ergebnis gelangt ist, dass die durchschnittlichen täglichen Betreuungszeiten von 2012 bis 2016 von 8,1 auf 8,4 Stunden im Krippenbereich und von 8,1 auf 8,6 Stunden im Kindergarten-Bereich gestiegen sind. Für den Hort ergab sich sogar, dass die durchschnittlichen täglichen Betreu-

²⁹ So betragen die Betreuungsumfänge z. B. im Zuständigkeitsbereich eines öJHT mit Stand 2016 in der KK durchschnittlich 8,4 Stunden und im KG 8,6 Stunden. Diese ermittelten Betreuungsumfänge sind nach Auffassung des LRH auch repräsentativ.

ungszeiten in diesem Zeitraum bei 6,8 Stunden lagen. Dass die tatsächliche Inanspruchnahme der vereinbarten Betreuungszeiten teilweise davon abweichen kann, hat auf die Höhe der kalkulierten Betreuungsentgelte keinen Einfluss, da das gemäß Mindestpersonalschlüssel einzusetzende Personal nach den vereinbarten Betreuungsstunden bemessen wird.

2) Eingruppierung des pädagogischen Personals

Nach den Annahmen des MS bei seinen Berechnungen waren Erzieher/innen zum Zeitpunkt der KiFöG-Novellierung bei Einrichtungen kommunaler Träger bis zum Jahr 2015 hälftig in die Entgeltgruppen S 6 oder S 8 TVöD SuE eingruppiert. Im Rahmen des Tarifabschlusses vom 30.09.2015 wurden die Tätigkeitsmerkmale der für Erzieher maßgeblichen Entgeltgruppen S 6 und S 8 verändert (S 6 zu S 8a und S 8 zu S 8b, je mit erhöhten Tabellenentgelten), Stufenlaufzeiten verkürzt, Leitereingruppierungen verändert und Tabellenentgelte für Hilfspersonal (Kinderpfleger) erhöht (Tabelle TVöD 2015b).

Nach Erhebungen des LRH wurden Erzieher/innen fast ausschließlich nach der Entgeltgruppe 6 (neue S 8a) vergütet. Dies bestätigen auch die Evaluationsergebnisse des Zentrums für Sozialforschung e. V., wonach nur 3 % der pädagogischen Fachkräfte in die Entgeltgruppe S 8 eingruppiert waren.

3) Tarifentwicklung

Das MS hatte bei der Kalkulation der KiFöG-Pauschalen im Rahmen der Novelle eine Tarifierhöhung i. H. v. jährlich 1,5 % angenommen. Tatsächlich hatten jedoch bereits in den Jahren 2008 bis 2013³⁰ jährliche Steigerungen i. H. v. durchschnittlich 2,4 % allein im TVöD stattgefunden. Diese Entwicklung ist bei der Annahme der Tarifsteigerungen nicht berücksichtigt worden.

Auch dies wird durch die Evaluationsergebnisse bestätigt, die Steigerungen von 2012 zu 2014 um insgesamt 15 % feststellen (Anstieg des Grundgehaltes im TVöD um 6 % und um weitere 9 % durch Neuordnung der Entgeltgruppe 6 zu 8a).

Aus den vorstehend dargestellten Gründen entsprachen die Annahmen des MS zur Kalkulation der Landespauschalen im Rahmen der letzten KiFöG-Novelle nicht den tatsächlichen Entwicklungen. Bei der Festlegung von auf Prognosen beruhenden Pauschalen besteht dieses Risiko grundsätzlich. Der LRH regt daher an, den Finanzierungsanteil des Landes und der ÖJHT künftig nicht mehr durch gesetzlich festgelegte

³⁰ Quelle: Internetseite des Deutschen Beamtenbundes
(http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2016/160519_einkommensentwicklung_tarif.pdf, Stand Juli 2017).

und auf Annahmen beruhende Pauschalen zu erbringen. Aus Sicht des LRH ist bspw. eine prozentuale Beteiligung an den tatsächlich entstandenen Personalkosten auf Grundlage aktueller Belegungszahlen oder den bei Einhaltung des Mindestpersonalschlüssels zu erwartenden Personalkosten vorstellbar.

4.7 Probleme bei der Verteilung der Zusatzzuweisungen nach § 12e KiFöG

Mit dem zweiten Gesetz zur Änderung des KiFöG ist mit Wirkung vom 29.09.2016 der § 12d (zusätzliche Zuweisungen für das Jahr 2016) in das KiFöG aufgenommen worden. Danach gewährte das Land den ÖJHT für jeden Monat des Haushaltsjahres 2016 zusätzliche Zuweisungen für jedes betreute Kind, deren Höhe sich nach der Zahl der im Zuständigkeitsbereich des ÖJHT zum 01.03.2015 betreuten Kinder richtete.

Da das zweite Gesetz zur Änderung des KiFöG erst nach Auszahlung der letzten Rate der Landeszuweisungen nach § 12 Abs. 2 und 3 in Kraft getreten ist, konnten die Zuweisungen für das Jahr 2016 nach der Gesetzesbegründung nicht mehr vollständig auf der Grundlage der statistischen Kinderzahlen zum 01.03.2015 verteilt werden. Gesetzgeberischer Wille sei es aber gewesen, die gesamten Landeszuweisungen für das Jahr 2016 (nicht nur die Ergänzungspauschalen) auf Grundlage der Statistik zum 01.03.2015 zu verteilen. Zwischen den auf Grundlage der Statistik zum 01.03.2015 auszahlenden Landespauschalen und den tatsächlich auf Basis der Zahlen zum 01.03.2014 ausgezahlten Zuweisungen sei eine Differenz i. H. v. 1.936.851 € entstanden. Dieser Betrag sollte mit dem dritten Gesetz zur Änderung des KiFöG an die ÖJHT ausgezahlt werden, bei denen durch eine Veränderung der Kinderzahl zum 01.03.2015 im Verhältnis zur Kinderzahl zum 01.03.2014 die Ausgaben gestiegen sind. Maßgeblich für die Verteilung des Betrages war nach der Gesetzesbegründung der Differenzbetrag zwischen den Landeszuweisungen nach § 12 Abs. 2 und 3 KiFöG, der sich auf Grundlage der Zahl der im Zuständigkeitsbereich des ÖJHT zum 01.03.2015 betreuten Kinder und derjenigen zum 01.03.2014 ergibt. Mit Wirkung zum 06.12.2016 trat daher § 12e KiFöG in Kraft, wonach das Land den ÖJHT für das Haushaltsjahr 2016 entsprechend weitere Zuweisungen gewährte.

ÖJHT, für die sich aufgrund des Rückgangs der Kinderzahl ein negativer Differenzbetrag ergeben hat, erhielten danach keine weiteren Zuweisungen; Rückzahlungen erfolgten jedoch auch nicht. Die Aufteilung des Gesamtbetrages von 1.936.851 € auf die verbleibenden ÖJHT erfolgte im Verhältnis der Differenzbeträge zueinander, wobei die negativen Beträge mit den positiven Beträgen verrechnet wurden. Dadurch entsprachen die Zuweisungen an die ÖJHT, für die positive Differenzbeträge ermittelt worden sind, nicht vollständig den Veränderungen der Kinderzahlen, die sich aus der Statistik zum 01.03.2015 im Verhältnis zu der Zahl zum

01.03.2014 ergaben. Da die Höhe der zugewiesenen Landesmittel deshalb niedriger ausfiel als bei Multiplikation der Pauschalbeträge mit den statistischen Kinderzahlen, mussten die ÖJHT bei der Verteilung der Zusatzzuweisungen in ihrem Zuständigkeitsbereich einen anderen Maßstab anlegen als bei der Verteilung der Landeszuweisungen nach den §§ 12 und 12d KiFöG (die nach den statistischen Kinderzahlen verteilt wurden). Dies führte teilweise zu einem erheblichen Aufwand bei der Weiterleitung der Landesmittel. Zudem haben sich dadurch die gesetzlich vorgeschriebenen Finanzierungsanteile an den Platzkosten nachträglich geändert, indem die Platzkosten auf Grundlage der Zuweisungen gem. § 12 und 12a KiFöG kalkuliert und die Kostenbeiträge und Entgelte dementsprechend festgelegt worden sind, sich der gemeindliche Finanzierungsanteil durch die zusätzlichen Zuweisungen aber im Nachhinein reduziert hat.

Der LRH empfiehlt im derzeitigen Finanzierungssystem, künftig auf unterjährige Zusatzzuweisungen zu verzichten oder ggf. einfachere Verteilungsregularien anzuwenden.

4.8 Betreuung von Kindern aus anderen Gemeinden

Die Leistungsberechtigten haben nach § 3b KiFöG das Recht, im Rahmen freier Kapazitäten zwischen den verschiedenen Tageseinrichtungen am Ort ihres gewöhnlichen Aufenthaltes oder an einem anderen Ort zu wählen. Der Wahl soll entsprochen werden, sofern dies nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist. Dabei sind hier alle für die Wahl der Leistungsberechtigten maßgeblichen Gründe angemessen zu berücksichtigen, insbesondere der Wunsch nach Betreuung in einer Tageseinrichtung mit besonderem religiösen, weltanschaulichen oder pädagogischen Profil, mit besonderen Öffnungszeiten oder besonderer Lage zum Arbeitsplatz eines Elternteiles. Den nach Abzug der Landes- und ÖJHT-Pauschalen sowie der Kostenbeiträge (Elternbeiträge) verbleibenden Finanzbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes hat die Gemeinde/ Verbandsgemeinde in Höhe von mindestens 50 % zu tragen, in deren Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (im folgenden Wohnsitzgemeinde). Die Kostenbeiträge werden von der Wohnsitzgemeinde festgelegt und erhoben³¹ (§ 13 Abs. 3 KiFöG). Demzufolge hat die Wohnsitzgemeinde den Kostenbeitrag nach den gesetzlichen Vorgaben auch dann zu erheben und den verbleibenden Finanzbedarf auszugleichen, wenn ein Kind in einer anderen Gemeinde (d. h. auswärtig) betreut wird. Wird ein Kind in einer Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des ÖJHT mit dessen Zustimmung betreut, regeln der aufnehmende und der abgebende ÖJHT die Kostentragung gem. § 12 c KiFöG in einer Vereinbarung.

³¹ Bzw. kann die Erhebung auf die freien Träger übertragen werden.

Sofern die Eltern ihr Wunsch- und Wahlrecht so ausüben wollen, dass die Betreuung ihres Kindes in einer Kommune erfolgen soll, die nicht Wohnsitzgemeinde des betreuten Kindes war (auswärtige Betreuung), ist nach Prüfungserkenntnissen des LRH folgendes Verfahren einzuleiten:

I. d. R. zeigen Eltern den Bedarf für eine auswärtige Betreuung beim leistungsverpflichteten öJHT an (bzw. werden sie von ihrer Wunscheinrichtung an diesen verwiesen). Der abgebende öJHT muss seine Zustimmung zur Betreuung erteilen und darüber sowohl die Wohnsitzgemeinde als auch den aufnehmenden öJHT informieren. Daraufhin ist zwischen den Eltern, abgebender und aufnehmender Gemeinde sowie abgebendem und aufnehmendem öJHT eine Vereinbarung zur Kostentragung herbeizuführen. Nach entsprechender Einigung erfolgt eine Erklärung des abgebenden öJHT gegenüber dem aufnehmenden öJHT sowie der abgebenden Gemeinde gegenüber der aufnehmenden Gemeinde zur Kostenübernahme. Fast alle öJHT haben mit der Zeit Rahmenvereinbarungen abgeschlossen, die die gegenseitige Verpflichtung enthalten, die Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern aus anderen Landkreisen/ kreisfreien Städten nach Rechnungslegung zu erstatten. In diesen Fällen entfällt zumindest die Erklärung des abgebenden öJHT zur Kostenübernahme. Teilweise haben öJHT ein einheitliches Formular erarbeitet („Vereinbarungsf formular“), mit dem die Eltern die auswärtige Betreuung beim leistungsverpflichteten öJHT beantragen und auf dem alle Beteiligten (Behörden und Einrichtungsträger) die erforderlichen Erklärungen (Vermerke zur Kenntnisnahme, Zustimmungen und Kostenübernahmeerklärungen) vor Weiterleitung an die jeweils nächste Stelle abgeben.

In regelmäßigen Abständen hat dann die gegenseitige Abrechnung der Fremdbetreuungskosten nach Rechnungslegung zu erfolgen. Der Kostenausgleich bei auswärtiger Betreuung muss zwischen Wohnsitzgemeinde und aufnehmender Gemeinde (Defizitausgleich) sowie zwischen abgebendem und aufnehmendem öJHT (Erstattung der öJHT-Pauschale) stattfinden. Daher sind zwei Erstattungsverfahren je fremdbetreutem Kind erforderlich. Die Abrechnung der öJHT-Pauschalen erfolgt nach der Anzahl der aufgenommenen Kinder je Betreuungsart. Die Defizitberechnung durch die aufnehmenden Gemeinden erfolgt nach monatsbezogener und individueller Kostenermittlung für jedes fremdbetreute Kind.

Das dargestellte Verfahren und die erforderlichen Finanzierungsströme bewerten fast alle öJHT als unangemessen aufwändig. Je mehr Fälle auswärtiger Betreuung im Zuständigkeitsbereich eines öJHT oder einer Gemeinde vorlagen, desto größer ist der Verwaltungsaufwand für die öffentliche Hand. Dies ist insbesondere in größeren Städten festzustellen, in denen die Betreuungsbedarfe i. d. R. höher sind als die nach der Kinderzahl im Zuständigkeitsbereich vorzuhaltenden Platzzahlen, da auch viele Eltern aus Umlandgemeinden auf-

grund der Arbeitsplatzlage, vorhandener Einrichtungen mit besonderer Ausrichtung oder sonstiger Gründe ihre Kinder dort betreuen lassen wollen. Bspw. lagen nach Auskunft eines ÖJHT dort rd. 350 Fälle fremdbetreuter Kinder vor.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Verfahren bei der Inanspruchnahme der Möglichkeit zur auswärtigen Betreuung aus Gründen der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns zu vereinfachen ist.

Bei der Umsetzung dieser Regelungen sind auf der örtlichen Ebene zudem folgende Probleme aufgetreten:

- 1) Nichtvereinbarkeit der Regelungen mit den Vorgaben zum kommunalen Mindestfinanzierungsanteil

Die Platzkosten für die Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes werden von einer Gemeinde grundsätzlich unter Abzug des von ihr festgesetzten Kostenbeitrages der Eltern kalkuliert. Bei auswärtiger Betreuung ist aber von den Eltern trotzdem der Kostenbeitrag der Wohnsitzgemeinde zu zahlen, der anhand der Kosten für die Einrichtungen in diesem Gemeindegebiet und unter Berücksichtigung des Mindestfinanzierungsanteils von 50 % der Platzkosten ermittelt wurde. Bei erheblichen Kostenunterschieden zwischen den Platzkosten in der Wohnsitzgemeinde und der aufnehmenden Gemeinde, insbesondere wenn die kalkulierten Platzkosten in der aufnehmenden Gemeinde erheblich niedriger sind als in der abgebenden Gemeinde, tritt der Fall ein, dass die Übernahme des gemeindlichen Mindestfinanzierungsdefizits in Höhe des verbleibenden Finanzbedarfs von 50 % für den in Anspruch genommenen Platz durch die abgebende Gemeinde nicht mehr gewährleistet ist. Die abgebende Gemeinde muss der aufnehmenden Gemeinde die Kosten nämlich unter Abzug ihres Kostenbeitrages erstatten, der auf Grundlage ihrer höheren Platzkosten ermittelt worden ist. Betragen bspw. die Platzkosten für einen 10-stündigen Krippenplatz in der aufnehmenden Gemeinde 800 € und in der abgebenden Gemeinde 1.000 €, wurden die Kostenbeiträge auf Grundlage von Platzkosten i. H. v. 1.000 € festgelegt, obwohl tatsächlich durch die abgebende Gemeinde nur ein Defizit auf Grundlage der niedrigeren Platzkosten zu erstatten ist.

- Bsp.: - ermittelte Platzkosten: 1.000 €,
- unter Abzug der Landes- und öJHT-Anteile (hier der Einfachheit halber mit rd. 500 € angenommen) ergibt sich ein Finanzierungsdefizit von 500 €,
 - Kostenbeitrag wurde auf 250 € festgelegt, die Gemeinde trägt damit 50 % des Finanzierungsdefizits.

Wird nun im vorgenannten Beispiel ein Betreuungsplatz in einer anderen Gemeinde in Anspruch genommen, errechnet diese ihr Defizit anhand ihrer Platzkosten bspw. i. H. v. 800 €, von denen nach Abzug der angenommenen Pauschalen des Landes und des öJHT i. H. v. 500 € ein Finanzierungsdefizit von 300 € verbleibt. Unter Zugrundelegung des Kostenbeitrages der Eltern von 250 € läge dann der gemeindliche Finanzierungsanteil der Wohnsitzgemeinde weit unter den gesetzlich geforderten 50 %.

Ausweislich eines Schreibens des MS vom 09.09.2013³² an einen öJHT könnte eine Gemeinde, die für ihr Gebiet nicht die Variante eines einheitlichen Kostenbeitrages gewählt hat, in ihrer Satzung auch festlegen, dass bei Betreuung eines Kindes in einer Einrichtung auf dem Gebiet einer anderen Kommune die dortigen Kostenbeiträge gelten. Die Kostenerhebung könne dann auch abweichend vom § 13 Abs. 3 KiFöG auf die aufnehmende Kommune übertragen werden, wenn das Kind dort in einer kommunalen Einrichtung betreut würde. Der LRH kann diese Auffassung nicht nachvollziehen, da das KiFöG diese Möglichkeit nicht eröffnet.

2) Probleme bei der Erhebung des Kostenbeitrages der Eltern

Das KiFöG regelt nicht, welcher Kostenbeitrag bei der Defiziterstattung zugrunde zu legen ist, wenn die besuchte Einrichtung die Betreuungsstaffel, für die der Kostenbeitrag in der Wohnsitzgemeinde erhoben wird, nicht anbietet oder wenn die Eltern in ihrer Wunscheinrichtung eine Betreuungsstaffelung wählen, für die die Satzung der Wohnsitzgemeinde keinen Kostenbeitrag regelt.

Insofern sollte eine Überprüfung der entsprechenden Vorschriften erfolgen.

3) Probleme bei der Feststellung eines platzbezogenen Defizits

Die Ermittlung des Finanzierungsdefizits für einen in Anspruch genommenen Platz gestaltet sich für die Gemeinden ferner dann schwierig, wenn in deren Zuständigkeitsbereich noch keine Entgeltvereinbarungen abgeschlossen werden konnten. In dem Fall erfolgt die Finanzierung der freien Träger nämlich noch nicht auf Grundlage platzbezogen ermittelter Entgelte, sondern im Rahmen einer Erstattung der vom Träger abgerechneten Gesamtbetriebskosten. Solange der Verwendungsnachweis, auf dessen Grundlage der Erstattungsanspruch des Trägers nachträglich ermittelt wird, der Gemeinde noch nicht vorliegt und noch nicht abschließend geprüft werden konnte, kann die aufnehmende Gemeinde auch noch kein konkretes Defizit hinsichtlich des in Anspruch genommenen Platzes ermitteln, welches der

³² Das Schreiben befand sich in den Akten des MS. Der LRH kann nicht nachvollziehen, ob es abgesandt worden ist, da es keinen Absendevermerk und keine Unterschrift enthielt.

Wohnsitzgemeinde in Rechnung gestellt werden kann. Eine zeitnahe Defiziterstattung ist daher in diesen Fällen nicht bzw. nicht auf Grundlage belastbarer Kostenermittlungen möglich.

4) Probleme durch mangelnde Mitwirkung der Eltern

Trotz gesetzlich geregelter Mitwirkungspflichten der Eltern (§ 60 Abs. 1 SGB I) informieren Eltern nach Auskunft der öJHT nicht in jedem Fall die besuchte Einrichtung über erfolgte Umzüge in andere Gemeinden oder Landkreise. Dies kann zu Problemen bei der Zahlung der Pauschalen der öJHT führen, wenn sich durch Umzug die Wohnsitzgemeinde geändert hat, aber das Kind in der ursprünglichen Einrichtung verblieben ist. Damit sind die Finanzierungspflichten auf die neue Wohnsitzgemeinde und den für diese Wohnsitzgemeinde zuständigen öJHT übergegangen. So ist es nach Angaben eines öJHT vorgekommen, dass Finanzierungsanteile über längere Zeiträume durch die ursprünglichen Kostenträger weitergezahlt worden sind, obwohl aufgrund eines Wohnortwechsels zwischenzeitlich die neue Wohnsitzgemeinde finanzierungsverpflichtet war. Soweit solche Fälle bekannt werden, sind zunächst Statistikänderungen erforderlich, die nicht in jedem Fall noch möglich sind. Zudem sind nachträgliche Defiziterstattungen notwendig, die jedoch teilweise von öJHT abgelehnt werden.

Vorschläge zur Neuregelung:

Der LRH empfiehlt aufgrund der dargestellten Umsetzungsprobleme folgende Neuregelungen im Zusammenhang mit einer auswärtigen Betreuung:

- Erhebung der Kostenbeiträge durch die betreuende Gemeinde

Die Kostenbeiträge sollten auf Grundlage der Platzkosten in der Gemeinde festgesetzt und erhoben werden, in der das Kind tatsächlich betreut wird.

Dies trägt aus Sicht des LRH auch zur Sozialgerechtigkeit bei, da Eltern nur den Kostenbeitrag zahlen müssen, der anhand der Platzkosten in der von ihnen ausgewählten Einrichtung ermittelt worden ist. Die Argumentation des MS in den Erläuterungen zur KiFöG-Novelle 2013 ist nach Auffassung des LRH nicht überzeugend. Danach sollten durch diese Regelung Vergünstigungen, die die Wohnortgemeinde Familien gewährt, nur den Familien und Kindern dieser Gemeinde zu Gute kommen; vor dem Jahr 2013 seien auch Familien aus Umlandgemeinden begünstigt worden.

Zunächst werden die Kostenbeiträge in den meisten Gemeinden nicht ausschließlich aus familienpolitischen Erwägungen heraus besonders niedrig oder hoch gehalten, sondern sie

werden im Rahmen einer Kalkulation ermittelt und unter Berücksichtigung einer gesetzlich vorgeschriebenen Mindestfinanzierungsverpflichtung sowie aus finanzpolitischen Erwägungen heraus festgelegt. Zudem erfolgt die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts durch die Eltern nach den Prüfungserfahrungen des LRH³³ nicht vordergründig wegen besonders niedriger Elternbeiträge, sondern in erster Linie aufgrund einer besonderen konzeptionellen Ausrichtung der Einrichtung oder der Lage der Einrichtung zum Wohnort der Eltern bzw. anderer Familienangehöriger, die die Abholung der Kinder aus der Einrichtung übernehmen. Der LRH kann daher nicht nachvollziehen, aus welchem Grund Eltern einer Wohnsitzgemeinde von günstigeren Elternbeiträgen profitieren sollen, wenn sie z. B. aufgrund der pädagogischen Ausrichtung der Wunscheinrichtung eine Einrichtung gewählt haben, für die die Platzkosten höher sind als die der Wohnsitzgemeinde.

- *Vereinfachung der Finanzierungsströme*

Das Verfahren bei der Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts in einer Gemeinde, die nicht die Wohnsitzgemeinde ist, sollte stark vereinfacht werden.

Evtl. sollte erwogen werden, nach Betreuungsart und Betreuungsumfang gestaffelte pauschale Erstattungsbeträge festzulegen. So regelt z. B. § 17 Abs. 3 des Sächsischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen zum Besuch eines Kindes in einer Kindertageseinrichtung außerhalb der Wohnortgemeinde, dass die Wohnortgemeinde der aufnehmenden Gemeinde anteilig die landesdurchschnittlichen, nicht durch Landeszuschuss und Elternbeitrag abgedeckten Personal- und Sachkosten zu erstatten hat. Die Höhe der zu erstattenden Beträge wird dort pauschal nach Altersgruppen in einer Finanzierungsverordnung³⁴ festgelegt.

- *Mitwirkungspflichten der Eltern (z. B. bei Umzug)*

Im KiFöG sollten Mitwirkungspflichten der Eltern (z. B. Mitteilungspflicht bei Umzug an den Träger, der wiederum entsprechende Meldepflichten gegenüber der Gemeinde und dem ÖJHT hat) konkret benannt werden.

³³ Die Prüfungsbeauftragten haben auch Unterlagen zur Umsetzung des Rechtsanspruches eingesehen. Bei der Geltendmachung des Wunsch- und Wahlrechts haben die Eltern ihren Betreuungswunsch fast ausschließlich mit der Wohnortnähe bzw. der Nähe zum Wohnort von Großeltern, der Arbeitsplatznähe oder der besonderen konzeptionelle Ausrichtung der Wunscheinrichtung begründet.

³⁴ Pro Krippenkind: 647 €, pro Kindergartenkind: 146 € und pro Hortkind: 50 €, je auf Grundlage einer täglich neunstündigen bzw. für den Hort sechsstündigen Betreuungszeit. Bei kürzeren Betreuungszeiten verringert sich der Betrag entsprechend.

4.9 Keine Rechtsfolgen bei Nichtbeachtung des KiFöG

Das KiFöG knüpft an die Nichterfüllung der dort statuierten Verpflichtungen der Finanzierungsbeteiligten keine Rechtsfolgen. Dies betrifft insbesondere folgende Vorgaben, bei deren Nichtbeachtung keine rechtlichen Konsequenzen hinsichtlich der Finanzierungsansprüche eintreten:

- Pflicht zum Abschluss von LEQ (§ 11a Abs. 1 KiFöG),
- Rechtsfolgen bei endgültiger Nichterteilung des gemeindlichen Einvernehmens (§ 11a Abs. 1 KiFöG),
- Pflicht der Einrichtungsträger zur Vorlage von Nachweisen zur Kostenkalkulation (§ 11a Abs. 4 KiFöG),
- Nichteinhaltung des Mindestfinanzierungsanteils der Gemeinden von 50 % (§ 12b KiFöG).
- Betreuung eines Kindes ohne Vorliegen der Zustimmung des öJHT gem. § 12c KiFöG,
- keine Kooperation von Tageseinrichtungen und Tagespflege (§ 3 Abs. 5 S. 2 und § 6 Abs. 1 S. 2 KiFöG),
- Angebot der Betreuungszeiten nach individuellem Betreuungsbedarf und Staffelung der Kostenbeiträge nach vereinbarten Betreuungsstunden (§ 3 Abs. 6 S. 1, § 13 Abs. 1 S. 2 KiFöG).

Dazu im Einzelnen folgende Beispiele:

1) Kein Abschluss von LEQ (Verstoß gegen § 11a KiFöG)

Aufgrund der Neuregelungen im KiFöG 2013 waren erstmals für das Jahr 2015 LEQ abzuschließen. Nahezu alle öJHT haben zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht für alle Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich Vereinbarungen nach § 11a KiFöG abgeschlossen. Dies liegt zum Teil darin begründet, dass sich Verhandlungen mit einigen Trägern schwieriger gestalten als mit anderen. Zudem musste das Personal, welches für den Abschluss der LEQ-Vereinbarungen zuständig ist, bei den öJHT erst rekrutiert und eingearbeitet werden. Der LRH erkennt dabei auch nicht, dass gerade die Erstverhandlungen der Entgelte, bei denen mit jedem Träger über eine Vielzahl von Kostenpositionen (die auch durch Belege nachzuweisen waren) teilweise intensiver Verhandlungsbedarf bestand, sehr zeit- und aufwändig waren. Gleichwohl ist nach Auffassung des LRH aber auch das Fehlen sanktions-

bewährter Rechtsfolgen im Falle des Nichtabschlusses der Vereinbarungen mitursächlich dafür, dass öJHT zum Teil noch gar keine LEQ geschlossen haben.

Sollte das bisherige Finanzierungssystem beibehalten werden, empfiehlt der LRH, dass Einrichtungsträger nur auf der Grundlage abgeschlossener LEQ Anspruch auf Zahlung der Landes- und öJHT-Mittel sowie der gemeindlichen Mittel und der Kostenbeiträge der Eltern nach dem KiFöG haben (siehe auch Punkt 4.1).

2) Versagung des gemeindlichen Einvernehmens

Der Abschluss einer erheblichen Anzahl an LEQ ist auch daran gescheitert, dass das bei Abschluss der LEQ zu erteilende gemeindliche Einvernehmen versagt worden ist.

Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so entscheidet gemäß § 11a Abs. 2 KiFöG zwar die Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII. Nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 20.10.2015 ließe sich § 11a Abs. 2 KiFöG verfassungskonform nur so auslegen, dass die Schiedsstelle das fehlende Einvernehmen der Gemeinde nicht durch einen Schiedsspruch ersetzen kann. Insofern kann es Fälle geben, in denen trotz Beteiligung der Schiedsstelle keine Einigung mit der Gemeinde erzielt werden kann. Dann ist fraglich, welche Folge dies für den Abschluss der Vereinbarung hat. Soweit die Schiedsstelle das gemeindliche Einvernehmen nicht ersetzen kann, wären die Vertragsverhandlungen endgültig gescheitert und die Aufforderung eines freien Trägers zum Abschluss der LEQ liefe dauerhaft ins Leere. Dieser Rechtszustand wäre für alle Beteiligten unbefriedigend.

Der LRH hält es für erforderlich, dass im KiFöG eine konkrete Regelung getroffen wird, welche Folgen die endgültige Versagung des gemeindlichen Einvernehmens insbesondere auf die Finanzierung der Einrichtungen hat. Nach Auffassung des LRH wäre eine gesetzliche Regelung notwendig, die das Verfahren bei Versagung des gemeindlichen Einvernehmens rechtssicher bis zu einem endgültigen Ergebnis festlegt. Dabei wäre es bspw. vorstellbar, die Zahlung von Landesmitteln solange (ganz oder teilweise) auszusetzen, bis ein Einvernehmen erteilt wurde.

3) Verweigerung der Vorlage von Belegen (§ 11a Abs. 4 KiFöG) und der Herausgabe von Daten

Dass die Verhandlungen gescheitert sind, lag zum Teil auch darin begründet, dass einige Träger zu bestimmten Kostenpositionen die Vorlage von Nachweisen/ Belegen abgelehnt haben. Teilweise wurde auch auf ausdrückliche Aufforderung die Angabe von Einnahmen aus Spenden oder Entgelten für konzeptionell bedingte Zusatzangebote verweigert. Der öJHT als Verhandlungsführer hat hier keine rechtliche Handhabe, um den LEQ-Abschluss herbeizuführen.

Der LRH hat bei der Prüfung festgestellt, dass Einrichtungsträger den öJHT teilweise auch Belegungszahlen und sonstige finanzierungserhebliche Daten wie Betreuungsumfänge und Alter der Kinder, Geschwisterkinder, Eingruppierung des Fachpersonals etc. mit Verweis auf Datenschutzbestimmungen nicht zur Verfügung gestellt haben.

Das KiFöG enthält keine entsprechende Ermächtigung zur Datenerhebung und keine Verpflichtung zur Auskunftserteilung für Einrichtungen und Eltern. Lediglich die Gemeinden und öJHT werden nach § 15 Abs. 1 KiFöG zur Auskunftserteilung gegenüber dem Land für Zwecke der Finanzplanung und Evaluierung des Gesetzes verpflichtet.

Soweit die Vorlage von Nachweisen bzw. die Angabe der entscheidungsrelevanten Daten vom Träger abgelehnt wird, ist eine belastbare Platzkostenkalkulation nicht mehr möglich. Dabei hat der Träger aufgrund der Pflicht der Gemeinde zur Defiziterstattung keine finanziellen Konsequenzen zu befürchten. In das KiFöG sollte daher nach Auffassung des LRH eine Bestimmung aufgenommen werden, nach der Eltern und Einrichtungsträger zur Auskunft und zur Herausgabe der zur Erfüllung der Aufgaben nach dem KiFöG erforderlichen Daten unter Berücksichtigung der (sozial-)datenschutzrechtlichen Bestimmungen verpflichtet sind (siehe auch Punkt 4.13.2).

Auch die Verpflichtung des Einrichtungsträgers gemäß § 11a Abs. 4 KiFöG, die Einnahmen und Ausgaben des zuletzt abgerechneten Haushaltsjahres der Tageseinrichtung nachvollziehbar, transparent und durch Nachweise belegt darzulegen, läuft ins Leere, da das KiFöG bei Nichtdarlegung keine Konsequenzen für die Finanzierung daran knüpft.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Finanzierungsverantwortlichen zur Erhebung, Verarbeitung und Weiterleitung finanzierungserheblicher Daten ermächtigt werden sollten. Es müssen zudem Rechtsfolgen an die Verweigerung der Herausgabe und Nichtvorlage für die Finanzierung erforderlicher Daten und Nachweise geknüpft werden.

4) Finanzierungsanteil der Gemeinden (§ 12b KiFöG)

Gem. § 12b KiFöG hat die Gemeinde einen Anteil am Finanzierungsdefizit der Einrichtungen mindestens i. H. v. 50 % zu tragen³⁵. Dies war nach den Erhebungen des LRH nicht in jedem Falle gewährleistet (vgl. Punkt 4.10 zur Kalkulation der Kostenbeiträge). Rechtliche Folgen bei Nichterbringung der gesetzlichen Mindestbeteiligung hat das KiFöG aber nicht festgelegt.

Dies sollte bei einer Neuregelung der Finanzierung berücksichtigt werden.

5) Auswärtige Betreuung ohne Zustimmung des öJHT (§ 12c KiFöG)

Der LRH hat festgestellt, dass im Falle der Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts zur Betreuung in einer auswärtigen Gemeinde die Wunscheinrichtung den Betreuungsvertrag mit den Eltern teilweise bereits abgeschlossen hat, ohne dass die gem. § 12c KiFöG erforderliche Zustimmung des abgebenden öJHT vorlag.

Dies führte zu Problemen bei der Finanzierung des gemeindlichen Defizits. Da die Eltern die Zustimmung des öJHT trotz Aufforderung durch den Träger nicht nachträglich beantragt haben, hat ein öJHT in der Konsequenz beschlossen, dass eine Kostenübernahme durch den öJHT ausschließlich nach erfolgter Antragstellung und erteilter Zustimmung zur auswärtigen Betreuung erfolgt. Soweit also nach dieser Festlegung die Zustimmung des öJHT von den Eltern nicht eingeholt wird und es damit auch zu keiner Einigung der Kostentragung gekommen ist, könnte dies dazu führen, dass entweder der Einrichtungsträger oder die Gemeinde einen höheren Finanzierungsbeitrag leisten muss, als gesetzlich vorgesehen.

Es bleibt offen, welche Konsequenz die Nichterteilung bzw. auch Verweigerung der nachträglichen Zustimmung auf die gesetzlich festgelegten Finanzierungspflichten und auch auf die Wirksamkeit des Betreuungsvertrages hat. Auch hierzu sollten entsprechende Festlegungen getroffen werden.

6) Keine Kooperation von Tageseinrichtungen und Tagespflege

Gem. § 3 Abs. 5 S. 2 und § 6 Abs. 1 S. 2 KiFöG sollen Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen kooperieren. Insbesondere sollen die Tagespflegestellen ihre Angebote in Kooperation mit Tageseinrichtungen gestalten.

Bei Kindern, die in Tagespflege betreut werden, besteht häufiger das Problem, dass im Falle der Erkrankung der Tagespflegeperson oder eines längeren Urlaubs die Betreuung der Kin-

³⁵ Diese Regelung ist nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 20.10. 2015 (Az. LVG 2/14, Bekanntmachung vom 21.12.2015, GVBl. LSA S. 664) u. a. wegen Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 Landesverfassung verfassungswidrig. Bis zum 31.12.2017 ist eine angemessene Kostendeckungsregelung neu zu schaffen.

der nicht mehr sichergestellt werden kann. Insbesondere bei Erkrankungen besteht immer die Notwendigkeit, dass Eltern teilweise sehr kurzfristig alternative Betreuungen organisieren müssen. Soweit im Pflegevertrag keine Vertretungsfestlegungen erfolgt sind, haben die Eltern nicht die Möglichkeit, ihre Kinder für den betreffenden Zeitraum kurzfristig in Tageseinrichtungen betreuen zu lassen, soweit keine entsprechende Kooperation der Tagespflegeperson mit einer Einrichtung erfolgt. Dies ist nach Ansicht des LRH vor allem vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht zufriedenstellend.

Dem könnte abgeholfen werden, indem das Bestehen von Vereinbarungen zu Vertretungsregelungen zwischen Tagespflegeperson und Kindertageseinrichtung zur Voraussetzung für die Erteilung der Pflegeerlaubnis gemacht wird.

- 7) Angebot der Betreuungszeiten nach individuellem Betreuungsbedarf und Staffelung der Kostenbeiträge nach vereinbarten Betreuungsstunden

Gemäß § 3 Abs. 6 S. 1 KiFöG haben die Eltern das Recht, den täglichen Betreuungsbedarf gemäß ihren individuellen Bedürfnissen zu wählen. Nach § 13 Abs. 1 S. 2 KiFöG sind die Kostenbeiträge der Eltern nach der Anzahl der vereinbarten Betreuungsstunden zu staffeln. Das KiFöG trifft keine Regelung für den Fall, dass bestimmte Einrichtungen oder Träger trotzdem keine nach dem individuellen Betreuungsbedarf gestaffelten Betreuungsumfänge anbieten bzw. die Kostenbeiträge nicht nach Betreuungsumfang staffeln. Der ÖJHT hat nach der bisherigen Rechtslage aufgrund fehlender Kompetenzen darauf keinen Einfluss (vgl. Punkt 4.2.1 und 4.3). Die gesetzlichen Vorgaben laufen in diesen Fällen ins Leere.

Durch konkretere Vorgaben im Gesetz zum Umfang der Staffelung der Betreuungsumfänge und der entsprechenden Kostenbeiträge und durch Regelung von Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung könnte dem vorgebeugt werden.

4.10 Kalkulation der Platzkosten/ Kostenbeiträge

4.10.1 Mögliche Ursachen für unterschiedliche und steigende Kostenbeiträge der Eltern

Nach § 13 KiFöG sind von den Eltern für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen Kostenbeiträge zu erheben.

Mit der KiFöG-Novelle im Jahr 2013 sind die von den Eltern für die Kindertagesbetreuung zu leistenden Kostenbeiträge im Land teilweise stark gestiegen. Das Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. hat in seinem Evaluierungsbericht jedoch herausgearbeitet, dass der pro-

zentuale Anteil der Beteiligung der Eltern an den Platzkosten über die Jahre 2012 bis 2016 im Allgemeinen vergleichsweise stabil geblieben ist. Das Evaluatorenteam hat seinem Bericht zudem eine Übersicht über die Entwicklung der Höhe der von den Gemeinden festgesetzten Kostenbeiträge angehängt. Dieser ist zu entnehmen, dass die Erhöhungen der Kostenbeiträge seit der Novellierung des KiFöG im Jahr 2013 in den meisten Fällen moderat waren.

Nach den Erkenntnissen aus der Prüfung des LRH liegt der Anstieg der Kostenbeiträge und der gemeindlichen Finanzierungsanteile nicht allein in den Änderungen des KiFöG begründet. Die Mehrkosten, die für die Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels, die Einführung des bedingungslosen Ganztagsbetreuungsanspruchs und die Einführung der Geschwisterkinderermäßigungen entstanden sind, hat das Land über die Mehrkostenpauschale gem. § 12 Abs. 3 KiFöG ohnehin allein getragen. Die Steigerungen der Kostenbeiträge der Eltern und Gemeindeanteile waren vielmehr vielfältig und beruhen wesentlich auf folgenden Umständen:

- Die Höhe der Kostenbeiträge und der gemeindlichen finanziellen Beteiligung ist zunächst einmal von den Platzkosten abhängig. Die Höhe der Platzkosten wiederum hängt entscheidend von der Altersstruktur des in der Einrichtung beschäftigten pädagogischen Personals, den vereinbarten Betreuungsumfängen und der Lage der Einrichtung ab. Die in den Einrichtungen anfallenden Betriebskosten setzen sich zu 75 bis 85 % aus Personalkosten zusammen, die sich zumeist am TVöD SuE orientieren und damit vergleichbar sind. In Einrichtungen mit einem hohen Anteil an Berufsanfängern/Berufsanfängerinnen sind die Personalkosten deutlich niedriger als in Einrichtungen, die vorwiegend Personal beschäftigen, welches in die höchsten Erfahrungsstufen nach dem TVöD SuE eingruppiert ist. Im Erzieherbereich haben in den letzten Jahren zudem erhebliche Tarifsteigerungen stattgefunden (siehe Punkt 4.6). Ein weiterer Grund für die Kostensteigerungen ist im Folgenden zu sehen. Nach dem bis zum Jahr 2013 geltenden Finanzierungssystem mussten die Gemeinden die nach Abzug der Landes- und ÖJHT-Pauschalen sowie eines von den Trägern festgelegten Elternbeitrages verbleibenden Gesamtkosten der Kinderbetreuung aufbringen, ohne dass eine platzbezogene Kalkulation zu erfolgen hatte. Freien Trägern wurden die abgerechneten Betriebskosten erstattet, Gemeinden trugen für kommunale Einrichtungen die entstandenen Kosten aus ihren Gemeindehaushalten. Dabei sind jedoch nicht immer sämtliche Kostenbestandteile, die für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung anfallen, erfasst worden. Insbesondere Kostenpositionen wie Hausmeisterkosten, Verwaltungskosten, Reinigungskosten und Gebäudeabschreibungen sind in den Gemeinden zwar angefallen, wurden vielfach aber nicht auf die Kindertagesein-

richtungen umgelegt und sind damit als Betriebskosten einer Tageseinrichtung nicht erfasst worden. Die Gemeinden hatten vielfach ihre Pflicht, den Bereich der Kindertageseinrichtungen als kostenrechnende Einrichtung zu betreiben, nicht erfüllt³⁶. Durch die Neuregelungen im Rahmen der KiFöG-Novelle waren die Kostenbeiträge und das gemeindliche Finanzierungsdefizit erstmals einrichtungsbezogen zu ermitteln. Mit der Einführung der Doppik spätestens bis zum 01.01.2013 bestand auch die Pflicht, eine den örtlichen Bedürfnissen entsprechende Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen³⁷. Dadurch sind die Gemeinden angehalten, die o. b. Kostenpositionen anteilmäßig auf die Einrichtung umzulegen und in die Kostenermittlung einfließen zu lassen.

- Hinzu kommt der Wegfall des Eigenanteils freier Träger von bis zu 5 % der Betriebskosten. Denknotwendig fielen somit sowohl das gemeindliche Defizit als auch die Kostenbeiträge der Eltern höher als in den Vorjahren aus, in denen diese Kostenpositionen nicht eingeflossen waren.
- In welchem Umfang die Kostenbeiträge der Eltern in den jeweiligen Gemeinden gestiegen sind, hing letztlich auch davon ab, ob die jeweiligen kommunalen Gremien erforderliche Erhöhungen der Kostenbeiträge durchsetzen konnten. Teilweise gab es in den Kommunen erhebliche Widerstände gegen Beitragserhöhungen durch Elterninitiativen. Inwieweit die Kommunen danach einen gemeindlichen Anteil an dem (nach Abzug der KiFöG-Pauschalen verbleibenden) Finanzdefizit über dem mindestens zu leistenden 50 %-Anteil übernahmen, blieb und bleibt letztlich auch finanziellen (wie Konsolidierungsverpflichtungen) und kommunalpolitischen Erwägungen vorbehalten. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung und die qualitativen Anforderungen daran hängen erheblich von deren kommunalpolitischem Stellenwert ab. Zudem ist bei der Kostenentwicklung zu berücksichtigen, dass die Gehälter des pädagogischen Personals bei einigen freien Trägern, die zuvor unter dem Niveau des TVöD SuE lagen, auch aufgrund des im Land bestehenden Personalmangels im Erzieherbereich an die Entgelte nach TVöD SuE angepasst wurden.
- Hinzu kam, dass Elternbeiträge im Zeitraum vor dem Jahr 2013 oftmals über längere Zeiträume nicht an die Tarifentwicklung im TVöD angepasst worden sind. Die gestiegenen Personalkosten haben oftmals die Gemeinden getragen, ohne dass an dieser Entwicklung die Eltern durch höhere Kostenbeiträge beteiligt worden sind.

³⁶ Vgl. LRH, Jahresbericht 2007 – Teil 2 -, S. 67 ff.

³⁷ § 13 GemHVO Doppik/ § 20 Abs. 1 KomHVO.

4.10.2 Keine hinreichend konkreten Vorgaben zur Kalkulation der Kostenbeiträge bzw. des gemeindlichen Finanzdefizits

1) Zulassung einer Mischkalkulation

Gem. § 12b KiFöG hat die Gemeinde, in deren Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, den verbleibenden Finanzbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes in einer Tageseinrichtung oder in einer Tagespflegestelle in Höhe von mindestens 50 % zu tragen, soweit der Finanzierungsbedarf nicht vom Land und dem jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gedeckt wird. Gem. § 2 FinanzBeteiligVO ermitteln die Gemeinden den nach Altersgruppen differenzierten Finanzierungsbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes in den Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen auf dem Gebiet der Gemeinde in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren.

Die Bezugsgröße wird dabei allerdings nicht geregelt, so dass offen bleibt, ob sich der gemeindliche Anteil auf den jeweiligen Platz in der entsprechenden Einrichtung, auf alle Einrichtungen eines Trägers oder auf alle Einrichtungen im Gemeindegebiet bezieht und ob der Kostenbeitrag der Eltern dementsprechend einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet oder einrichtungsbezogen festzusetzen ist. Nach den Erhebungen des LRH erfolgt die Kostenbeitragsermittlung in den Gemeinden unterschiedlich.

Das MS hat sich auf eine entsprechende Nachfrage³⁸ zunächst dahingehend geäußert, dass das KiFöG mehrere Auslegungsvarianten zulasse, da § 13 KiFöG teilweise vom Kostenbeitrag in der Einzahl als auch von Kostenbeiträgen spricht. Die Kostenbeiträge könnten daher trägerbezogen, einrichtungsbezogen oder einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet festgelegt werden. Die Gemeinde müsse bei Festlegung einheitlicher Kostenbeiträge für die Gesamtheit der Kindertageseinrichtungen eine Kostenkalkulation durchführen, aus der hervorgeht, dass sie einen Anteil von mind. 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs je nach gewählter Variante trägt (entweder bezogen auf die jeweilige Einrichtung oder eben auf alle Einrichtungen im Gemeindegebiet). Nach Auffassung des LJA³⁹ ist die Festlegung eines einheitlichen Kostenbeitrags für alle Einrichtungen im Gemeindegebiet möglich, wenn sichergestellt ist, dass die Gemeinde für jede Kita den Mindestanteil am verbleibenden Finanzdefizit pro Platz von 50 % trägt. D. h., die Gemeinde müsse den Beitrag derjenigen Kita im Gemeindebereich als Kostenbeitrag festsetzen, für den die niedrigsten Kosten kalkuliert worden sind. Diese Auffassung vertrat auch das MS⁴⁰, da nur in diesem Falle sichergestellt werden könne, dass sowohl insgesamt (für das Gemeindegebiet) als auch bezogen auf jede einzelne Kita

³⁸ Schreiben des MS an alle Jugendämter vom 09.09.2013.

³⁹ E-Mail des LJA vom 06.08.2015.

⁴⁰ E-Mail des MS an das LJA vom 14.06.2016.

von der Gemeinde mindestens 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs gemäß § 12b KiFöG getragen werde. Nach den Erhebungen des LRH hat aber die Mehrheit der Gemeinden bei der Ermittlung der Kostenbeiträge gerade nicht die Beiträge für die Einrichtung mit den niedrigsten Platzkosten festgelegt, sondern i. d. R. einen Durchschnittswert.

Die dargestellte Auffassung des MS spricht nach dem Verständnis des LRH dafür, dass die Platzkosten grundsätzlich einrichtungsbezogen kalkuliert (Entgeltsätze je Betreuungsart und -zeit) und die Elternbeiträge entsprechend festgelegt werden sollten. Das MS führt in seiner E-Mail vom 14.06.2016 aber dem entgegen weiter aus, dass die gesetzliche Regelung insofern nicht eindeutig und es daher auch vertretbar sei, die Kostenbeiträge einheitlich auf der Grundlage durchschnittlicher Platzkosten aller Einrichtungen im Gemeindegebiet zu ermitteln und festzulegen. Da in den verschiedenen Einrichtungen eines Gemeindegebietes unterschiedliche Kostenstrukturen bestehen, zahlen Eltern günstigerer Einrichtungen dabei teilweise mehr als 50 % des ungedeckten Finanzbedarfs der Einrichtung und Eltern teurerer Einrichtungen ggf. weniger als 50 % (faktisch Quersubventionierung teurerer Einrichtungen). Aufgrund dieser Mischkalkulation kann es mithin vorkommen, dass der gemeindliche Mindestfinanzierungsanteil am Defizit zwar bezogen auf alle Einrichtungen im Gemeindegebiet eingehalten wird, bei Betrachtung einzelner Einrichtungen in bestimmten Einrichtungen aber nicht. Der LRH kann diese Rechtsauffassung angesichts des eindeutigen Wortlautes des § 12b KiFöG („...eines in Anspruch genommen Platzes...“) jedoch nicht nachvollziehen.

2) Abweichen der prognostischen und statistischen Kinderzahlen

Bei der Ermittlung der Platzkosten und damit des gemeindlichen Finanzierungsanteiles sind die Landeszuweisungen und Finanzierungsanteile des ÖJHT abzuziehen.

Bemessungsgrundlage für die Platzkosten einer Einrichtung sind die prognostizierten Belegungszahlen. Die KiFöG-Zuweisungen basieren aber auf den statistischen Kinderzahlen des Vor- bzw. Vorvorjahres. Insofern ist es rechnerisch nicht möglich, die Platzkosten platzscharf zu ermitteln bzw. werden die platzscharf ermittelten Kostenbeiträge aus folgenden Gründen verfälscht:

Aufgrund des Abweichens der prognostizierten Kinderzahlen von den Kinderzahlen zum 01.03. des Vor(vor)jahres werden nicht für jeden prognostisch und auch tatsächlich belegten Platz deckungsgleich die Landes- und ÖJHT-Mittel gezahlt. Je nachdem, ob die statistischen Zahlen zum Stichtag gem. § 12 Abs. 1 KiFöG die tatsächlichen Belegungszahlen unter- oder überschreiten, entfallen auf den einzelnen Platz bezogen faktisch nicht in jedem Fall die KiFöG-Pauschalen bzw. werden im umgekehrten Falle (wenn tatsächlich weniger Kinder betreut werden als am Stichtag festgelegt) für mehr Plätze Pauschalen gezahlt, als belegt sind.

Weicht die tatsächliche Belegungszahl im Vergleich zum Stichtag also ab, erhöht bzw. verringert sich auch der Anteil der Zuweisungen des Landes und des öJHT entsprechend, so dass die platzbezogenen Betreuungskosten tatsächlich über- bzw. unterfinanziert werden. In den Jahren, in denen die Anzahl der Kinder sinkt, erfolgt quasi eine jährliche Überfinanzierung der Platzkosten durch das Land und den öJHT. Dagegen besteht in den Jahren, in denen die Anzahl ansteigt, eine jährliche Unterfinanzierung, die durch Erhöhungen der Kostenbeiträge und des Gemeindeanteils ausgeglichen werden muss. Da deshalb praktisch jedes Jahr die Platzkosten, Kostenbeiträge und Gemeindefinanzierungsanteile neu ermittelt werden müssen, ist der Aufwand für die Gemeinden, der durch diese Schwankungen entsteht, immens.

3) Wichtung nach Betreuungsumfängen

Hinzu kommt, dass die Zuweisungen des Landes und des öJHT nicht nach Betreuungszeiten differenzieren und das KiFöG auch keine Vorgaben macht, inwieweit bei der Ermittlung der Platzkosten zur Kostenbeitragsbemessung eine Wichtung nach Betreuungsumfängen stattzufinden hat. Die Zuweisungen für einen 5-stündigen Betreuungsplatz sind genauso hoch wie die für einen 10-Stundenplatz, für den jedoch erheblich höhere Platzkosten anfallen. Auch insofern entsteht ein verzerrtes Bild bei den Platzkosten.

Durch den nicht gewichteten Abzug der Landes- und öJHT-Mittel von den Platzkosten, die bei geringerem Betreuungsumfang auch geringer sind, wird das ermittelte Kostendefizit für eine 5-Stundenbetreuung im Verhältnis erheblich geringer als für eine 10-Stundenbetreuung. So entsteht bei steigendem Stundenumfang eine jeweils höhere finanzielle Beteiligung der Gemeinde. Dies führt dazu, dass ein 5-Stunden-Platz bereits durch die Anteile des Landes, des öJHT und der Kostenbeiträge der Eltern vollständig ausfinanziert bzw. sogar überfinanziert sein kann, so dass die Gemeinde keine Finanzierungsanteile zu erbringen hat.

Fiktives Bsp. Vergleich 5 Stunden und 10 Stunden Krippenbetreuung:

- monatliche Platzkosten für 10 Stunden Krippenbetreuung: 1.000 €
- monatliche Platzkosten für 5 Stunden Krippenbetreuung: 600 € (entspricht 60 % des 10-Stundenplatzes)
- Die monatlichen Landes- und öJHT-Anteile betragen ab Januar 2016: 210,04 € für Krippenkinder zzgl. 53 % des öJHT = 321,36 € zzgl. Mehrkostenpauschale des Landes nach § 12 Abs. 3 KiFöG i. H. v. 109,61 € = 430,97 €.
- Folglich tragen das Land und der öJHT ca. 43 % der Platzkosten für eine 10-Stunden-Betreuung und rd. 72 % der Kosten eines 5-Stunden-Platzes. Dementspre-

chend erhöhen sich die Finanzierungsanteile der Eltern und Gemeinden mit steigendem Betreuungsvolumen überproportional.

Bsp. aus den Erhebungen des LRH:

Gemeinde A, August 2013:

- ermittelte monatliche Platzkosten für 4-Stunden Kindergartenbetreuung: 413,51 €
- abzgl. KiFöG-Zuschüsse 323,77 € (200,86 € Land zzgl. 53 % öJHT = 307,32 € zzgl. Mehrkostenpauschale Land von 16,45 €) = Defizit 89,74 €
- Der Kostenbeitrag der Eltern für einen 4-Stundenplatz beträgt aber 110 € ausweislich der seit 01.08.2013 geltenden Kostenbeitragssatzung. D. h., prozentual liegt der Kostenbeitrag der Eltern bei 122,58 % des Defizits.
- Im Durchschnitt über alle Betreuungszeiten wurde in der dem öJHT vorliegenden Kalkulation aber ein Anteil der Kostenbeiträge von 41,30 % ausgewiesen.

4) Wichtung nach Betreuungsart

Der Gesetzestext enthält zudem keine Regelung, ob der Kostenbeitrag nach der Betreuungsart zu staffeln ist. Vereinzelt ist der Kostenbeitrag der Gemeinden für Krippen- und Kindergartenbetreuung daher einheitlich festgesetzt worden.

Der LRH hält die bisherige uneinheitliche Praxis bei der Festlegung der Kostenbeiträge und gemeindlichen Finanzierungsanteile für nicht hinnehmbar. Nach den jetzigen Vorgaben des KiFöG ist der Mindestfinanzierungsanteil der Gemeinde auf den „in Anspruch genommenen Platz“ bezogen. Beim Zulassen einer Mischkalkulation kann dies aber gerade nicht sichergestellt werden. Der LRH empfiehlt daher dringend, im Rahmen der anstehenden KiFöG-Novellierung entsprechende Vorgaben zu machen, die eine einheitliche Kalkulation der Kostenbeiträge sicherstellen (siehe auch Punkt 4.4). Dabei sieht der LRH künftig in einer Mischkalkulation⁴¹ eine Möglichkeit, in einem Gemeindegebiet eine für alle Eltern, aber auch für die Gemeinde selbst, gerechtere und ausgleichende Finanzierung als bei einer rein „platzbezogenen“ Bemessung festzulegen.

⁴¹ In der Form, dass die Kalkulation eines einheitlichen Kostenbeitrages auf Basis der durchschnittlichen Platzkosten aller Einrichtungen im Gemeindegebiet erfolgt.

4.11 Fehlen gesetzlicher Mindestqualitätsstandards

Die §§ 22 SGB VIII und 5 KiFöG stellen Qualitätsansprüche an die pädagogische Arbeit in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Danach sollen diese u. a. die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und durch allgemeine und erzieherische Hilfen und Bildungsangebote die körperliche, geistige und seelische Entwicklung des Kindes anregen, seine Gemeinschaftsfähigkeit fördern und Benachteiligungen ausgleichen.

1) Qualitätsstandards

Die Rahmenbedingungen und die Qualität der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen werden im Wesentlichen bestimmt durch die

- pädagogische Konzeption und die Evaluation deren Umsetzung,
- die Qualifikation des pädagogischen Personals und die Relation zwischen Fachpersonal und Kinderzahl,
- die Gruppengrößen,
- die Raumgestaltung und die pädagogischen Angebote für die Kinder,
- die Kontinuität der Beziehungen gerade im Krippenbereich sowie
- die Kooperationen mit Eltern und weiterführenden Bildungseinrichtungen.

In Sachsen-Anhalt gilt das Bildungsprogramm „Bildung elementar“ als verbindliche Arbeitsgrundlage bei der Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages. Dieses enthält 7 Leitlinien als Mindestqualitätsstandards, die vorwiegend der Sicherung der Rechte der Kinder dienen. Es werden Leitgedanken und Leitlinien für die Qualität von Bildungsprozessen formuliert sowie Bildungsbereiche beschrieben. Dieses Bildungsprogramm dient damit der Orientierung der Fachkräfte und Tagespflegepersonen. Konkrete Vorgaben zu anderen Qualitätskriterien, z. B. zu Gruppengrößen oder der Raumgestaltung, enthält es aber nicht.

Einige öJHT haben daher darüber hinaus für ihren Zuständigkeitsbereich geltende fachliche Standards mit konkreten Anforderungen an die Leistungs- und Trägerqualität, an das pädagogische Personal und an die bauliche und räumliche Beschaffenheit von Kindertageseinrichtungen in Form von Richtlinien festgesetzt. Landesweit einheitliche Standards werden aber nicht vorgegeben.

Mit der Festlegung eines Mindestpersonalschlüssels hat das Land zwar bereits ein entscheidendes Qualitätskriterium geregelt (wenn auch unzureichend, vgl. Punkt 4.12) und damit eine Grundlage geschaffen. Die Qualität der Förderung und Betreuung in Kitas wird aber

auch durch weitere Kriterien (wie z. B. Gruppengröße, bauliche Beschaffenheit, räumliche Bedingungen und die Ausstattung der Einrichtung) bestimmt, zu denen das Land keinerlei Vorgaben gemacht hat.

Gerade in den letzten Jahren ist der Bildungsanspruch an die frühkindliche institutionelle Betreuung zunehmend gewachsen. Der LRH hält es daher für erforderlich, dass das Land qualitätsrelevante Standards für die pädagogische Arbeit in Kindertageseinrichtungen vorgibt, um regionale Unterschiede bei der Qualität der Kindertagesbetreuung zu vermeiden. Insbesondere die Betreuung von Krippenkindern macht es erforderlich, Rahmenbedingungen für die Betreuung zu definieren, die sich an der kindlichen Entwicklung und den besonderen Bedürfnissen von Kleinkindern orientieren.

Der LRH ist dabei aus folgendem Grund der Auffassung, dass die Regelung solcher Qualitätsstandards keinen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und die Strukturverantwortung der öJHT darstellen würde.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gem. § 22a Abs. 1 SGB VIII gehalten, die Qualität der Förderung durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Aufgabe des Landes ist gem. § 82 SGB VIII die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe zu fördern sowie auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Nach der Kommentarliteratur erfüllt die oberste Landesjugendbehörde diese Verpflichtung i. d. R. durch Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie die Herausgabe von Richtlinien und Handlungsempfehlungen.⁴²

Insbesondere die Strukturqualität⁴³ (Voraussetzungen und die Rahmenbedingungen der Arbeit: personelle und materielle Ressourcen, sachliche Ausstattung etc.) stellt dabei den Qualitätsbereich einer Kita dar, der Kriterien betrifft, die gesetzlich regulierbar sind.

2) Konnexitätsgrundsatz

Die Vorgabe von Qualitätsstandards führt nicht automatisch zu einer aus dem Konnexitätsgrundsatz⁴⁴ resultierenden alleinigen Finanzierungspflicht des Landes. Bei der Beurteilung, ob überhaupt staatliche Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden, die dann konnexitätsrelevant sind, ist nach Auffassung des LRH immer auch der Status quo einzube-

⁴² Vgl. Jahn, SGB VIII, § 82, Rdnr. 5 und 7.

⁴³ Als Dimensionen von Qualität im Bereich sozialer Dienstleistungen gelten im Allgemeinen: Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.

⁴⁴ Überträgt das Land bestimmte staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die kommunalen Gebietskörperschaften bzw. weist es diesen bestimmte Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zu, hat es dafür gem. Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung einen finanziellen Ausgleich zu leisten.

ziehen. Hierbei darf die originäre Sicherstellungsfunktion der kommunalen Ebene bei der Errichtung und Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe (der Betrieb gehört zur kommunalen Daseinsvorsorge, ist aber durch bundesgesetzliche Vorgaben - insbesondere des SGB VIII – reglementiert) nicht verkannt werden (siehe Punkt 4.2.1).

Soweit das Land zur Erfüllung kommunaler Aufgaben zweckgebundene Mittel in erheblicher Höhe zur Verfügung stellt, ziehen entsprechende Vorgaben zur Qualität der Aufgabenerfüllung nicht zwangsläufig eine finanzielle Ausgleichspflicht nach sich. Entscheidend ist hierbei vielmehr, ob die vom Land zusätzlich bereitgestellten Mittel an die Erfüllung vorgegebener Qualitätsstandards geknüpft werden, die über die durch die kommunale Ebene aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben zu gewährleistende Regelbetreuung hinausgehen. Ausgleichspflichtig sind nur diejenigen Aufgabenübertragungen, die für die Kommunen mit Mehrbelastungen verbunden sind⁴⁵. Die Kostenregelung in Art. 87 Abs. 3 Verf LSA verlangt zudem nicht, dass das Land vollen Kostenersatz zu leisten hat, so dass bei den Kommunen auch eine „Interessenquote“ bei der Kostendeckung verbleiben kann⁴⁶. Es ist mithin im Zuge der anstehenden KiFöG-Novellierung und Neugestaltung des Finanzierungssystems zu prüfen und abzugrenzen,

- was von der kommunalen Ebene im Wege der kommunalen Daseinsvorsorge als Grundstandard nach Maßgabe des SGB VIII (z. B. Umsetzung des Bildungsauftrags gem. § 22 SGB VIII, Partizipation der Kinder, Schutz des Kindeswohls) vorzuhalten und zu finanzieren ist (insbesondere auch, welcher Mindestpersonalschlüssel zu gewährleisten ist) und
- welche Vorgaben über den kommunalen Sicherstellungsauftrag hinausgehen und damit nach staatlicher Vorgabe zusätzlich und konnexitätsrelevant übertragen werden (Qualitätskriterien).

Das Land könnte hierbei ggf. auch die Ergebnisse der Evaluation einfließen lassen.

Vor diesem Hintergrund sollten nach Auffassung des LRH die KiFöG-Pauschalen nicht weiter fortgeschrieben werden. Die Belastbarkeit der früheren Kalkulation erscheint nach nunmehr 14-jähriger Fortschreibung ohnehin zweifelhaft (vgl. Punkt 4.6). Dem LRH erscheint eine sachgerechte Abgrenzung der von der kommunalen Ebene zu gewährleistenden Grundstandards von den landesseitig vorgegebenen Anforderungen nicht mehr möglich. Bereits die aufgrund der KiFöG-Novelle im Jahr 2013 (für die Wiedereinführung des Ganz-

⁴⁵ Kilian, Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 1. Auflage, S. 405, 406.

⁴⁶ LVerfG E 11, S. 429, 447.

tagsanspruches, die Erhöhung des Betreuungsschlüssels und die Geschwisterermäßigung) kalkulierten Mehrkosten hat das Land allein getragen (Mehrkostenpauschalen gem. § 12 Abs. 3 KiFöG). Da mit den eingeführten Verbesserungen finanzielle Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte verbunden waren, wurde dieser Kostenausgleich gemäß Art. 87 Abs. 3 Verf LSA (Konnexitätsprinzip) für erforderlich gehalten. Insofern würden weitere Qualitätsverbesserungen durch eine bloße Fortschreibung der Pauschalen in dieser Finanzierungslogik weitere Ausgleichspflichten des Landes nach sich ziehen. Zur Festlegung der Höhe der Ausgleichspflicht hat das Land aber lediglich die Mehrkosten der novellierungsbedingten Verbesserungen im Vergleich zu den nach vorheriger Rechtslage gewährten Landespauschalen ermittelt. Nicht berücksichtigt wurde dabei, dass die ursprünglichen Landespauschalen im Jahr 2003 (zum Zeitpunkt der Einführung des KiFöG) auf Grundlage der zuvor praktizierten Betriebskostenabrechnung fortgeschrieben worden sind. Diese Pauschalen stellte das Land der kommunalen Ebene bereits zuvor zur Verfügung ohne dabei konkrete Qualitätsanforderungen verbindlich vorzugeben.

Daher sollte im Rahmen der anstehenden KiFöG-Novellierung ein neues Finanzierungssystem geschaffen werden. In diesem System sollten die Grundstandards einer Regelbetreuung und die Finanzierungsanteile aller Beteiligten konkret definiert werden.

Zum Grundstandard der Regelbetreuung gehören zunächst die ohnehin für verbindlich erklärten Vorgaben von Unfallversicherungen und Berufsgenossenschaften zur Sicherheit am Arbeitsplatz, technische Standards durch DIN-Vorgaben und durch die Rechtsprechung ausgefüllte unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. „Wohl des Kindes“). Zur Festlegung eines darüber hinausgehenden Grundstandards wären selbstverständlich Festlegungen des Bundesgesetzgebers am besten geeignet. Solche fehlen jedoch trotz intensiver öffentlicher Forderung durch verschiedene Verbände und Einrichtungen (u. a. des Arbeiter-Samariter-Bundes, des Arbeiterwohlfahrt Bundesverbandes, des Deutschen Kinderschutzbundes und des Paritätischen Gesamtverbandes) noch. Ersatzweise könnten das Land und die kommunalen Spitzenverbände solche Grundstandards für die Einrichtungen definieren.

Landesweit einheitliche Vorgaben, die die Qualität der Leistungserbringung in den Einrichtungen sichern und die Grundlage der Finanzierung und der Entgeltverhandlungen bilden sollten, hält der LRH – neben den Vorgaben zur Fachkraft-Kind-Relation (siehe dazu Punkt 4.12) – vor allem in folgenden Bereichen für erforderlich:

- maximale Gruppengrößen und deren Zusammensetzung,
- Mindestgröße und Beschaffenheit der betreuungsbezogenen Raumfläche,
- Mindestausstattung der Sanitärbereiche und Außenanlagen sowie

- Kontinuität der Bezugspersonen im Krippenbereich.

Insbesondere zu Gruppengrößen haben fast alle anderen Bundesländer landesgesetzliche Vorgaben gemacht. Räumliche und sachliche Mindestausstattungen sowie die Beschaffenheit der pädagogischen Nutz- und Außenflächen werden bereits in der Hansestadt Hamburg sowie in Niedersachsen, Sachsen und Thüringen landeseinheitlich geregelt.

Die Festlegung des Umfangs einer mindestens zu gewährleistenden Regelbetreuung (Grundstandards) sowie weitergehender Qualitätsstandards würde zudem dazu beitragen, den Beteiligten an den Entgeltverhandlungen (sofern das System der LEQ überhaupt beibehalten werden soll) die Abgrenzung zu erleichtern, welche Betreuungsangebote öffentlich gefördert werden sollen und welche Zusatzleistungen von den Eltern oder dem Träger selbst zu finanzieren sind.

Hierzu hat der LRH bei Erhebungen bei einem öJHT festgestellt, dass in dessen Zuständigkeitsbereich mind. 2 Träger Einrichtungen betreiben, die Zusatzentgelte von den Eltern für besondere pädagogische Angebote (regelmäßige Zooführungen und regelmäßige besondere kulturelle Angebote) erheben. Das Bildungsprogramm des Landes gibt unter Nr. 2.9.1 vor, dass die Zusammenarbeit mit Serviceanbietern zur Ergänzung der pädagogischen Arbeit durch gezielte Förderangebote zulässig und wünschenswert ist. Ziel der Tageseinrichtung soll es dabei aber grundsätzlich sein, alle Angebote möglichst kostenfrei oder so kostengünstig bereitzustellen, dass jedem Kind die Teilnahme möglich ist. Soweit dies – wie im oben genannten Fall – nicht möglich ist und Zusatzangebote trotzdem Teil der Konzeption sein sollen, ist nach Auffassung des LRH das zur Durchführung dieser Zusatzangebote zur Verfügung gestellte pädagogische Personal in die Kalkulation der Privatleistungen einzubeziehen. Die Angebote dürfen mithin nicht über die Personalkostenförderung nach dem KiFöG öffentlich bezuschusst werden, indem sie durch den Einsatz von bereits über die Finanzierung des nach dem Mindestpersonalschlüssel vorzuhaltenden Personals geleistet werden. Dafür eingesetztes pädagogisches Personal muss entweder durch die Eltern oder den Träger finanziert werden.

Auch insofern wären demgemäß landesweit einheitliche Vorgaben wünschenswert.

Nach Auffassung des LRH sind die Finanzierungsanteile der kommunalen Ebene und der Eltern zur Absicherung eines bedarfsgerechten Bestands an Tageseinrichtungen und zum Angebot einer Regelbetreuung gemäß SGB VIII mit festzulegenden Grundstandards einzusetzen. Zuweisungen aus Landesmitteln sind insbesondere zu dem Zweck zu gewähren, einheitlich durch das Land festgelegte räumliche und personelle Qualitätsstandards als Mindestvorgaben zu erfüllen und auf einen gleichmäßigen Ausbau hinzuwirken.

Der LRH empfiehlt, landesweit einheitliche Mindestqualitätsstandards für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen festzulegen.

4.12 Qualität der Kindertagesbetreuung beim gesetzlich geregelten Mindestpersonalschlüssel

Die Betreuung, Bildung, Erziehung und Förderung der Kinder in den Tageseinrichtungen muss gem. § 21 Abs. 1 KiFöG durch eine ausreichende Zahl geeigneter pädagogischer Fachkräfte gewährleistet sein. In § 21 Abs. 3 und 4 KiFöG werden die fachlichen Anforderungen an geeignete pädagogische Fachkräfte bzw. an die Anerkennung als Fachkraft definiert.

1) Einhaltung des Mindestpersonalschlüssels

Der Mindestpersonalschlüssel in einer Tageseinrichtung im Land Sachsen-Anhalt beträgt seit dem 01.08.2015:

- für jedes Kind unter drei Jahren 0,18 Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft (1 Fachkraft für 5,6 Kinder),
- für jedes Kind von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht 0,08 Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft (1 Fachkraft für 12,5 Kinder) und
- für jedes Schulkind 0,05 Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft (1 Fachkraft für 20 Kinder).

Diese definierte Fachkraft-Kind-Relation ist auch Grundlage für die Bemessung der Entgelte im Rahmen der LEQ. Die öJHT orientieren sich nach den Erkenntnissen aus der Prüfung bei der Anerkennung der Kosten für das pädagogische Personal insofern an den gesetzlichen Mindestvorgaben, indem diese i. d. R. auch gleichzeitig als Höchstgrenze für die Anerkennung berücksichtigt werden. Folglich fließen in die verhandelten Entgelte Kosten für das pädagogische Personal im Allgemeinen nur maximal in der Höhe ein, wie es der Einrichtungsträger aufgrund des Mindestpersonalschlüssels mindestens vorzuhalten hat. Setzt ein Einrichtungsträger darüber hinaus noch weitere Fachkräfte ein, wären die entsprechenden Mehrkosten selbst (ggf. über Zusatzbeiträge der Eltern) zu tragen.

Bezugsgrößen für die Ermittlung des Mindestpersonalschlüssels sind die jährliche Summe der vereinbarten Betreuungsstunden sowie die vertraglich vergüteten Jahresarbeitsstunden der pädagogischen Fachkräfte der Tageseinrichtung. Dies bedeutet, dass sowohl bei der Anzahl der betreuten Kinder als auch bei den eingesetzten Fachkräften zur Feststellung des Mindestpersonaleinsatzes nicht die tatsächliche Anwesenheit ausschlaggebend ist, sondern

die vertraglich vereinbarten Betreuungs- bzw. Arbeitszeitvolumina. Der Mindestpersonalschlüssel ist danach nur eine rechnerische Größe, die sich auf die gesamte Einrichtung (nicht auf einzelne Gruppen) bezieht und lediglich im Jahresmittel sicherzustellen ist. Zeiten tatsächlicher Abwesenheiten wegen Urlaub, Krankheit und Fortbildung des Fachpersonals sowie Vor- und Nachbereitungszeiten für die pädagogische Arbeit werden nicht zusätzlich berücksichtigt. Demzufolge kommt es in der Praxis zeitweise (bspw. an einzelnen Tagen oder stundenweise) zur Unterschreitung der vorgeschriebenen Mindest-Fachkraft-Kind-Relation, die zulässig ist, solange die Einhaltung der Relation im Jahresmittel rechnerisch gewährleistet ist. Die tatsächlichen Fachkraft-Kind-Relationen in den Einrichtungen können deshalb erheblich unter den gesetzlich festgelegten Personalschlüsseln liegen, ohne dass dies Auswirkungen auf die Finanzierung hat und dies durch die Fachaufsicht⁴⁷ beanstandet werden könnte.

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen folgende Feststellungen gemacht.

Die landesgesetzlich geregelte Fachkraft-Kind-Relation und deren Bemessungsrundlage werden nach überwiegender fachlicher Einschätzung der öJHT nicht als ausreichend erachtet, um die im Bildungsprogramm vorgegebenen Standards (insbesondere die Vorgaben zur Eingewöhnung und zu den Bezugserziehern) umsetzen zu können. Das vor Ort feststellbare Erzieher-Kind-Verhältnis würde u. a. durch Langzeit-Erkrankungen pädagogischer Fachkräfte oft weit von den im Jahresmittel ermittelten rechnerischen Werten abweichen. Es entstehen dadurch zeitweise erhebliche Personalengpässe, bei denen nach fachaufsichtlicher Beurteilung fraglich ist, ob eine dem Bildungsauftrag und dem Kindeswohl entsprechende Betreuung noch gewährleistet werden kann.

Dabei wurde berücksichtigt, dass auch auf Seiten der zu betreuenden Kinder die tatsächliche Inanspruchnahme der vereinbarten Betreuungszeiten teilweise von den vertraglich gebundenen Umfängen abweichen kann.⁴⁸ Ausfallzeiten der Erzieher werden nach Einschätzung der öJHT aber dadurch nicht ausgeglichen (zumindest nicht in der Betreuungspraxis), da die Zeiten, in denen pädagogisches Personal krankheitsbedingt ausfällt, nicht mit den Abwesenheitszeiten der Kinder korrelieren müssen.

⁴⁷ Die staatliche Aufsicht über die Tageseinrichtungen wird in Sachsen-Anhalt von dem öJHT wahrgenommen, in dessen Gebiet sich die Tageseinrichtung oder die Tagespflegestelle befindet.

⁴⁸ Der Grad der Inanspruchnahme der vereinbarten Zeiten lag nach den Erhebungen des Evaluationsteams des Zentrums für Sozialforschung e. V. zwischen 64 und 87 %. Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Erhebung der tatsächlichen Anwesenheitszeiten der Kinder nur in einer kleinen Zahl von Einrichtungen erfolgt ist. Zumindest von den Eltern, bei denen keine Kostenübernahme nach § 90 Abs. 2 SGB VIII erfolgt, wurden nach Auskunft einiger öJHT im Rahmen der Prüfung des LRH die Betreuungsumfänge nach Inkrafttreten des neuen KiFöG und der nach den individuellen Bedarfen zu staffelnden Betreuungsumfänge im Allgemeinen bedarfsgerechter gewählt, als noch vor der KiFöG-Novelle (d. h. die vereinbarten Betreuungsstunden wurden auch in Anspruch genommen), da Eltern i. d. R nur die Stunden zahlen wollen, die sie auch tatsächlich benötigen.

Einige Träger, die mehrere Einrichtungen betreiben, sind dem dadurch begegnet, dass eine pädagogische Fachkraft als sogenannter Springer vorgehalten wird, die flexibel in den Einrichtungen eingesetzt wird, in denen der Mindestpersonalschlüssel aufgrund von Personal-mangel zeitweise unterschritten wird. Aber auch dieses Model funktioniert nur bei Trägern, die mehrere Einrichtungen betreiben und stößt in solchen Zeiten an seine Grenzen, in denen in mehreren Einrichtungen gleichzeitig ein akuter Personalengpass vorliegt.

Der LRH empfiehlt, unter Beachtung nachfolgender Aspekte, den Betreuungsschlüssel sowie dessen Bemessungsgrundlagen zu überprüfen.

2) Einfluss des Mindestpersonalschlüssels auf die Qualität

Der Fachkraft-Kind-Schlüssel ist neben der Gruppengröße, der pädagogischen Konzeption, der Qualifikation des pädagogischen Personals und der räumlichen Gestaltung und Ausstattung ein zentrales Merkmal für die Qualität einer Kindertageseinrichtung.

Verschiedene wissenschaftliche Studien⁴⁹ haben untersucht, ob und in welchem Umfang bestimmte Qualitätsmerkmale Einfluss auf Bereiche frühkindlicher Bildung und Entwicklung haben und belegen u. a. die Bedeutung der Strukturqualität⁵⁰ der Einrichtung für die Qualität der Bildungsprozesse.

Das Platzangebot in Tageseinrichtungen in Sachsen-Anhalt hat u. a. durch die Erweiterung des bedingungslosen Ganztagsanspruches von 10 Stunden täglich eine quantitative Dimension erreicht, welche aufgrund der oben dargestellten Problematiken, die von den öJHT an die Prüfungsbeauftragten des LRH herangetragen worden sind, die Frage aufwirft, ob die Betreuung und Frühförderung hierzulande auch noch eine Qualität erreicht, die dem gesetzlichen Bildungsauftrag der Einrichtungen gerecht werden kann.

Gem. § 22 Abs. 2 SGB VIII sollen Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können. Sie erfüllen gem. § 5 KiFöG einen eigenständigen alters- und entwicklungsspezifischen Betreu-

⁴⁹ European Child Care and Education - Study Group 1999; Sylva et al. 2004/2005 Effective Provision of Pre-School Education – Project, Tietze/Roßbach/Grenner „Kinder von 4 bis 8 Jahren - Zur Qualität der Erziehung und Bildung in Kindergarten, Grundschule und Familie“, 2005.

⁵⁰ Das Deutsche Kindergarten Gütesiegel EduCert GmbH sowie die Internationale Akademie Berlin für innovative Pädagogik, Psychologie und Ökonomie gGmbH berücksichtigen die pädagogische Qualität in 4 Qualitätsbereichen: **Prozessqualität** als Qualität pädagogischer Prozesse; **Strukturqualität** (die von außen vorgegebenen räumlich-materialen, sozialen und personalen Rahmenbedingungen in den Einrichtungen), **Orientierungsqualität** als Qualität der konzeptionellen Orientierung und Qualität des Familienbezugs und **Ergebnisqualität** (Evaluation). Dimensionen von Strukturqualität sind z. B. die Gruppengröße in den Einrichtungen, der Erzieher-Kind-Schlüssel, die Ausbildung und berufliche Erfahrung des pädagogischen Personals, räumliche und sachliche Ausstattung der Einrichtung.

ungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrag. Sie sollen die Gesamtentwicklung des Kindes altersgerecht fördern und durch allgemeine und erzieherische Hilfen und Bildungsangebote die körperliche, geistige und seelische Entwicklung des Kindes anregen, seine Gemeinschaftsfähigkeit fördern und Benachteiligungen ausgleichen. Die Betreuungs- und Förderungsangebote sollen sich pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren.

Der LRH gibt zu bedenken, dass eine adäquate Verbesserung der Strukturqualität im Rahmen der Gesetzesnovelle im Jahr 2013 der quantitativen Erweiterung des Ganztagsbetreuungsanspruches hätte vorangehen bzw. parallel erfolgen sollen. Kindertageseinrichtungen sind nur dann in der Lage ihren Bildungsauftrag gemäß den gesetzlichen Vorgaben zu erbringen, wenn die Strukturqualität gewährleistet ist, d. h., wenn u. a. qualifiziertes Personal in einer kindgerechten Fachkraft-Kind-Relation zur Verfügung steht. Der LRH erkennt dabei nicht den wertvollen Beitrag, den frühkindliche Bildung auch dazu leistet, soziale Ausgrenzung zu verhindern und die Zukunftschancen von Kindern unabhängig von ihrer Herkunft zu verbessern. Er ist aber der Auffassung, dass die quantitative Erweiterung des bedingungslosen Betreuungsanspruchs durch Ausdehnung des zeitlichen Betreuungsumfanges erst dann einen wichtigen Beitrag zur frühkindliche Bildung leisten kann, wenn für alle betreuten Kinder eine dem Bildungsauftrag gerecht werdende Fachkraft-Kind-Relation sichergestellt wird. Soweit dies nicht gewährleistet ist, erscheint dem LRH auch eine Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises als nicht zielführend.

Das Bildungsprogramm schreibt einerseits verbindlich vor, welche Erwartungen das Land an die pädagogische Arbeit stellt, damit diese dem Bildungsauftrag gerecht werden kann. Andererseits aber sind nicht ausreichend strukturelle Rahmenbedingungen vorhanden, unter denen die Erfüllung dieser Vorgaben möglich wäre.

Dass günstige (d. h. niedrige) Fachkraft-Kind-Relationen einen messbaren Effekt auf die kindliche Entwicklung haben und bei Unterschreitung bestimmter Untergrenzen die pädagogische Prozessqualität negativ beeinträchtigt werden kann, wird durch zahlreiche internationale und nationale wissenschaftliche Studien⁵¹ belegt. Ein Fachkraft-Kind-Schlüssel unterhalb einer Grenze von 1:3 bzw. 1:4 im Krippenbereich ist danach unzureichend, um effektive Interaktionen zwischen Kind und Erzieher zu ermöglichen, so dass die Erfüllung des Bildungsauftrages nicht mehr möglich ist. Auch die Ergebnisse der 2. Effektestudie der Hoch-

⁵¹ Z. B. Forschungsbericht der Hochschule Berlin aus dem Jahr 2013 „Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Bildungsaufgaben, Zeitkontingente und strukturelle Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen“; Viernickel und Fuchs-Rechlin, „Expertise Schwellenwerte für die Fachkraft-Kind-Relation“ 2015; Studie der OECD „Starting strong III, Eine Qualitäts-Toolbox für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung“, 2012.

schule Wismar, die die Evaluation des KiFöG des Landes Mecklenburg-Vorpommern wissenschaftlich begleitet hat, ist zu dem Ergebnis gekommen, „*dass in allen Bundesländern eine Überprüfung der strukturellen Rahmenbedingungen im Verhältnis zu den Anforderungen in den Bildungsprogrammen vorgenommen werden sollte und dass auf der Grundlage der Ergebnisse der empfohlenen Überprüfungen und eines bundesweiten Konsensprozesses angemessene Zeitkontingente für die mittelbare pädagogische Arbeit Eingang in die Kindertagesstättengesetze finden sollten*“. Zudem bestätigte der Landesjugendhilfeausschuss des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Analyse zum Fachkräftebedarf in Kindertageseinrichtungen und Maßnahmen zur Sicherung des Bedarfs vom 21.06.2012), „*die Fachkraft-Kind-Relation sollte aus fachlicher Sicht in allen Betreuungsformen (Kinderkrippe, Kindergarten, Hort) signifikant verbessert werden, damit (...) die Kinder alters- und entwicklungsgerecht individuell gefördert werden können und die Bildungskonzeption umgesetzt werden kann (...)*“.

Nach dem Bericht der Bundesregierung nach § 24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2011⁵² gehört der Personalschlüssel zu den wichtigsten Prädiktoren für hohe pädagogische Qualität. Eine enge und kontinuierliche Bezugsperson in der Betreuung ist eine wichtige Voraussetzung für die kognitive Entwicklung und das Lernen. Hinsichtlich der Fachkraft-Kind-Relation wird danach für die Betreuung unter Dreijähriger ein Verhältnis von 1:4 empfohlen.

Weiterhin hat die Fachministerkonferenz⁵³ mit dem Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ vom 06.11.2014 einen gemeinsamen Prozess zur Weiterentwicklung der Qualität in der Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen verabredet. Dazu wurde die Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“ eingerichtet, die aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände besteht und den Auftrag hat, Qualitätsziele zu erarbeiten sowie die Finanzierungsgrundlagen für Qualitätsverbesserungen zu prüfen. Auf Grundlage eines Zwischenberichts der Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2016 hat die Bund-Länder-Konferenz⁵⁴ am 14./15.11.2016 die Arbeitsgruppe beauftragt, einen Vorschlag mit Eckpunkten für ein Qualitätsentwicklungsgesetz auf Bundesebene zu erarbeiten. Eines der selbst gesetzten Handlungsziele soll dabei die Sicherstellung einer angemessenen Fachkraft-Kind-Relation sein.

⁵² Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stand 02/2014.

⁵³ Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder.

⁵⁴ Bund-Länder-Konferenz 2016 „Frühe Bildung – Mehr Qualität für alle Kinder“.

Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte Expertise „Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung“ des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie vom 27.07.2016 hat außerdem Berechnungen zu den Kosten und Erträgen von qualitätssteigernden Maßnahmen in der Kindertagesbetreuung durchgeführt und deren Zusammenspiel untersucht. Auch dabei wurden positive Effekte qualitativ hochwertiger frühkindlicher Bildung auf vielfältigen Ebenen herausgearbeitet. So wurde z. B. festgestellt, dass Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besucht haben, i. d. R. ein höheres sprachliches und numerisches Kompetenzniveau haben als Kinder, die nicht daran teilgenommen haben. Insbesondere die Gewährleistung einer Mindestqualität Sorge dafür, dass diese Entwicklung nicht durch unzureichende Prozessqualität beeinträchtigt wird und die beschriebenen Wirkungen eintreten könnten. Eine über die Mindestqualität hinaus gehende Qualitätssteigerung verbessere die numerischen und sprachlichen Kompetenzen der Kinder sowie deren nicht-kognitive Fähigkeiten, was wiederum positive Auswirkungen auf den weiteren Bildungs- und Erwerbsverlauf habe. So lasse sich bspw. der Anteil an Rückstellungen beim Übergang in die Primarschule verringern.

Hinsichtlich der Notwendigkeit einer angemessenen Fachkraft-Kind-Relation für die Qualität der Bildungsprozesse besteht inzwischen wissenschaftlicher und fachpolitischer Konsens. Gerade für die Entwicklung von Kleinkindern sind nach dem dargestellten Stand der Wissenschaft die Bindung an die pädagogische Bezugsperson sowie Kontinuität und Stabilität noch von herausragender Bedeutung, d. h. Kinder unter 3 Jahren brauchen eine individuelle Förderung durch vertraute Bezugspersonen. Je kleiner also die Gruppe ist und je niedriger die Fachkraft-Kind-Relation, desto höher ist die Qualität der pädagogischen Bildung.

3) Kostenentwicklung

Kostensteigerungen im Bereich der Kindertagesbetreuung haben in den letzten Jahren nicht nur in Sachsen-Anhalt stattgefunden. Nach einer Erhebung zu den „Pro-Kopf-Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Zehn-Jahres-Vergleich: 2006 bis 2015“ von Martin Textor sind die Pro-Kopf-Ausgaben der öffentlichen Hand (bereinigt um investive Ausgaben) für Kindertagesbetreuung zwischen 2007 und 2015 um rd. 79 % gestiegen (von 3.750 € im Jahr 2007 auf durchschnittlich 6.710 € im Jahr 2015). Der stärkste Anstieg war im Jahr 2013 zu verzeichnen, also mit der Erweiterung des bundesgesetzlichen Betreuungsanspruchs auf Kinder unter 3 Jahren.

Auch vor diesem Hintergrund muss für eine dem Bildungsauftrag gerecht werdende Förderung von Kindern in Einrichtungen das künftige Finanzierungssystem von allen Beteiligten angemessen ausgestattet werden.

In der folgenden Tabelle werden die Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer im Jahr 2015 (inklusive der investiven Ausgaben) für die Kindertagesbetreuung den geltenden Personalschlüsseln und Betreuungsquoten (jeweils mit Stand 01.03.2015) gegenübergestellt. Dabei ist erkennbar, dass sich das Land Sachsen-Anhalt sowohl bei den Pro-Kopf-Ausgaben der öffentlichen Hand für die Kindertagesbetreuung als auch bei der gesetzlich geregelten Fachkraft-Kind-Relation im untersten Bereich des Ländervergleichs befindet.

Tabelle 5: Bundesländervergleich Pro-Kopf-Kosten, Mindestpersonalschlüssel und Betreuungskosten im Jahr 2015

Bundesland	Pro-Kopf-Ausgaben für die Kinderbetreuung ⁵⁵ in €	Mindestpersonalschlüssel Krippenbereich ⁵⁶	Mindestpersonalschlüssel KG-Bereich ⁵⁷	Betreuungsquote Krippe ⁵⁸	Betreuungsquote KG ⁵⁹
Baden-Württemberg	7.362	3,0	7,3	24,3	95,0
Bayern	7.753	3,8	8,8	25,4	93,2
Berlin	9.504	5,8	8,8	41,8	94,7
Brandenburg	4.613	6,3	11,6	50,1	96,4
Bremen	8.277	3,3	7,7	22,3	90,3
Hamburg	8.973	5,1	8,7	39,4	91,3
Hessen	7.768	3,8	9,8	25,2	93,2
Mecklenburg-Vorpommern	4.090	6,0	14,1	45,0	94,6
Niedersachsen	6.385	4,2	8,4	22,4	93,4
Nordrhein-Westfalen	8.066	3,6	9,1	18,7	93,7
Rheinland-Pfalz	8.505	3,6	8,8	28,6	97,2
Saarland	8.997	3,6	9,6	26,1	96,4
Sachsen	4.516	6,4	13,5	43,9	96,5
Sachsen-Anhalt	4.796	6,3	11,9	56,7	95,9
Schleswig-Holstein	6.151	3,7	8,6	24,3	91,8
Thüringen	6.329	5,3	11,4	50,3	97,2
Bundesdurchschnitt	7.040	4,3	9,3	28,2	94,2

⁵⁵ Quelle: Martin R. Textor „Pro-Kopf-Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Zehn-Jahres-Vergleich: 2006 bis 2015“ sowie „Pro-Kopf-Ausgaben für Kindertagesbetreuung, Betreuungsquoten und Rahmenbedingungen“. Die Pro-Kopf-Ausgaben wurden anhand der vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten Daten berechnet. Der Autor berücksichtigte bei der Ausgabenermittlung nur die Aufwendungen der öffentlichen Hand (also von Bund, Ländern und Gemeinden). Die Ausgaben der Eltern (Elternbeiträge) und die Eigenanteile der freien Träger wurden i. d. R. nicht miteinbezogen. Die Aufwendungen pro Kind wurden berechnet, indem die reinen Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesstätten und für die Einzelförderung von Kindern addiert und durch die Zahl der in Tageseinrichtungen und in Tagespflege betreuten Kinder dividiert wurden. Die Ausgaben der öffentlichen Hand enthalten insbesondere **auch die investiven Ausgaben**, da die länderbezogenen Daten der entsprechenden Statistiken nur inklusive investiver Ausgaben zur Verfügung stehen. Der Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben **differenziert zudem nicht nach Betreuungszeiten und Betreuungsart**, die jeweils unterschiedliche Kosten verursachen. Die angegebenen Pro-Kopf-Ausgaben sind daher nicht vollständig belastbar und nach Auffassung des LRH nur für einen groben Ausgabenvergleich geeignet.

⁵⁶ Quelle: Studie der Bertelsmann Stiftung „Qualitätsausbau in KiTas 2016“; Tabelle A „Personalschlüssel ohne Leitungspersonal in Krippen- und Kindergartengruppen in den Bundesländern am 01.03.2015“. Ausgewiesen wurden hier der Median und das arithmetische Mittel der Ganztagsinanspruchnahmeäquivalente pro Vollzeitbeschäftigungsäquivalent in den Gruppen, d. h. dieser Mindestpersonalschlüssel drückt aus, wie viele Ganztagsinanspruchnahmeäquivalente in den jeweiligen Gruppen durchschnittlich auf ein Vollzeitbeschäftigungsäquivalent kommen, ohne dass dabei Leitungsfreistellungen berücksichtigt wurden.

⁵⁷ Siehe Fn 57.

⁵⁸ Quelle: Statistik „Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015“ des Statistischen Bundesamtes; Tabelle Q1 „Kinder und tätige Personen in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung - Besuchsquoten für Kinder in Tageseinrichtungen am 01.03.2015 nach Altersgruppen und Ländern“.

⁵⁹ Siehe Fn 59.

Der Tabelle kann zunächst entnommen werden, dass Pro-Kopf-Ausgaben, die Mindestpersonalschlüssel sowie die Betreuungsquoten im Krippenbereich in den Bundesländern sehr stark variieren. Insbesondere die Unterschiede bei den Pro-Kopf-Ausgaben und den Betreuungsschlüsseln sind nach den in der Tabelle ausgewiesenen Zahlen gravierend. In 9 Bundesländern wurden von der öffentlichen Hand mehr als 7.000 € pro Kind (am meisten Berlin mit 9.504 €) für die Kindertagesbetreuung aufgewandt; in 4 Ländern hingegen weniger als 5.000 € (darunter Sachsen-Anhalt).

Bei den Personalschlüsseln ist ein großes Ost-West-Gefälle erkennbar. Im bundesweiten Durchschnitt war zum 01.03.2015 eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft für durchschnittlich 4,3 ganztags betreute Krippenkinder bzw. 9,3 Kindergartenkinder zuständig. In den ostdeutschen Flächenländern ist eine Fachkraft zur Betreuung und Förderung von durchschnittlich 6,1 Krippenkindern und 12,5 Kindergartenkindern und in den westdeutschen Ländern (ohne Berlin) dagegen nur von 3,6 Krippenkindern bzw. 8,7 Kindergartenkindern zuständig.

Bei den Betreuungsquoten sind im Kindergarten-Bereich kaum Unterschiede zwischen den Bundesländern festzustellen; jedoch sind die Betreuungsquoten im Krippenbereich in den ostdeutschen Flächenländern mit durchschnittlich 49,2 % wesentlich höher als in den westdeutschen Bundesländern ohne Berlin (mit durchschnittlich nur 25,7 %).

Werden die dargestellten Pro-Kopf-Ausgaben zu den Betreuungsquoten und Personalschlüsseln in Relation gesetzt, ergibt sich folgendes Bild:

Das Bundesland mit den höchsten Pro-Kopf-Ausgaben (Berlin) wendet bei etwas niedrigeren Betreuungsquoten und Personalschlüsseln fast doppelt so viel Geld pro Kind auf wie Sachsen-Anhalt. Es weist aber dabei nicht auch den im bundesweiten Vergleich niedrigsten Betreuungsschlüssel bzw. die höchsten Betreuungsquoten aus. Das Bundesland mit den niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben (Mecklenburg-Vorpommern) hat eine ähnlich hohe Fachkraft-Kind-Relation wie Sachsen-Anhalt.

Die Länder mit den niedrigsten Fachkraft-Kind-Relationen (Baden-Württemberg und Bremen) wenden mit 7.362 € bzw. 8.277 € pro Kind leicht über dem Durchschnitt liegende Pro-Kopf-Ausgaben auf.

Hinsichtlich der Pro-Kopf-Ausgaben muss jedoch angemerkt werden, dass das Bild aufgrund der Einbeziehung der Investitionsausgaben, die in den amtlichen Statistiken nicht länderbezogen ausgewiesen sind, etwas „verfälscht“ wird. Insbesondere dürfte in den alten Bundesländern einschließlich Berlin in den letzten Jahren auch mit Hilfe der Bundesprogramme ein höherer Investitionsanteil zu verzeichnen gewesen sein, da hier im Vergleich zu den neuen

Bundesländern starker Nachholbedarf für Einrichtungen jeglicher Art vorhanden war. Eine differenzierte Darstellung ist zwar in der Bundestags-Drs. 18/12092 vorhanden, sie ist jedoch nicht vollständig. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Betreuungsquoten insbesondere im kostenintensiven Krippenbereich in der Mehrheit der alten Bundesländer weit unter den Betreuungsquoten in den neuen Bundesländern liegen. Damit werden dort prozentual gesehen insgesamt weniger Kinder betreut. Ob die Pro-Kopf-Ausgaben auch bei einem höheren Anteil an betreuten Kindern bei 7.000 – 8.000 € weiterhin finanziert würden, kann nicht eingeschätzt werden. Aus vorgenannten Gründen werden die Pro-Kopf-Ausgaben nicht weiter betrachtet.

Auffallend ist jedoch, dass die 4 Bundesländer mit den höchsten Betreuungsquoten (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt) aber die höchsten Fachkraft-Kind-Relationen aufweisen. Daraus lässt sich schließen, dass in den Ländern mit den höchsten Betreuungsquoten bei den Kleinkindern besonders viele Kleinkinder pro Fachkraft zu betreuen sind.

Sachsen-Anhalt hat im Krippenbereich nach Sachsen die zweithöchste und im Kindergartenbereich nach Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die dritthöchste Fachkraft-Relation bei der im Bundesvergleich mit Abstand höchsten Betreuungsquote im Krippenbereich.

Die bisherigen Kostensteigerungen im Bereich der Förderung der Kindertagesbetreuung sind nach Auffassung des LRH u. a. durch bundesgesetzliche Neuregelungen und die allgemeine Tarifentwicklung bedingt.

4) Bemessung des Personalschlüssels

Bei der Bemessung des Personalschlüssels sollte zudem nicht das arbeitsvertraglich vereinbarte Volumen des Erzieherpersonals zugrunde gelegt werden. Vielmehr sollten die Abwesenheitszeiten aufgrund von Urlaub, Krankheit und Fortbildung sowie angemessene Zeitfenster für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungszeiten Berücksichtigung finden. Ausschlaggebend für ein pädagogisch wertvolles Erzieher-Kind-Verhältnis ist nicht das im Jahresdurchschnitt rechnerisch ermittelte Verhältnis, sondern wie viele Fachkräfte in einer Kita-Gruppe tatsächlich für die pädagogische Arbeit zur Verfügung stehen.

Bei der Anrechnung von Abwesenheitszeiten ist nach Auffassung des LRH insbesondere keine Erfassung der tatsächlichen Anwesenheit des pädagogischen Personals erforderlich. Hier kann u. a. auf den gesetzlichen Urlaubsanspruch im Bereich des TVöD SuE und einen als angemessen erachteten Umfang für Fortbildungen abgestellt werden. Für krankheitsbe-

dingte Abwesenheit kann ein auf Erfahrungswerten der Kita-Leitungen oder anderen Erhebungen basierender Durchschnittswert angesetzt werden.

Ob bei der Bemessung der Anzahl der zu betreuenden Kinder weiterhin nur das vertraglich gebundenen Stundenvolumen zugrunde gelegt wird oder auch die Abwesenheitszeiten der zu betreuenden Kinder bei der Bemessung der Abwesenheitszeiten des pädagogischen Personals (teilweise) berücksichtigt werden müssen, wäre zu prüfen.

Nach Auffassung des LRH sollte der Einsatz der für die Kinderbetreuung vorgesehenen Landesmittel stärker mit den Anforderungen an die Qualität der Kinderbetreuung verknüpft werden. Neben der Orientierung am aktuellen Stand der Wissenschaft hält es der LRH bei der Prüfung der Bemessung der Fachkraft-Kind-Relation für erforderlich, die Abwesenheitszeiten des pädagogischen Personals und ggf. auch der zu betreuenden Kinder zu berücksichtigen.

4.13 Unklare Rechtslagen wegen fehlender Regelungen im KiFöG

4.13.1 Kostentragung bei länderübergreifender Betreuung

Der Anspruch auf Erziehung, Betreuung, Bildung und Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Tagespflegestelle sowie das Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der konkreten Kindertageseinrichtung bestehen nach Bundesrecht (§§ 5 und 24 SGB VIII). Das Wunsch- und Wahlrecht ist räumlich nicht auf den Zuständigkeitsbereich des öJHT begrenzt, in dem das Kind seinen Wohnsitz hat und damit auch nicht auf Tageseinrichtungen in Sachsen-Anhalt. Eltern können für ihr Kind mit Wohnsitz in Sachsen-Anhalt danach auch eine Einrichtung in einem anderen Bundesland wählen.⁶⁰ Die Finanzierung der Einrichtungen ist jedoch durch Landesrecht zu regeln (§ 74a SGB VIII).

Die Zuweisungen des Landes gemäß § 12 KiFöG basieren auf der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Grundlage ist die Zahl der belegten Plätze bzw. betreuten Kinder ohne Betrachtung des Wohnortes des Kindes. Somit finanziert das Land auch die Betreuung von Kindern mit Wohnsitz in Nachbarländern in einer sachsen-anhaltischen Kindertageseinrichtung. Andererseits finanzieren auch angrenzende Bundesländer je nach den dort geltenden Regelungen eine Betreuung von Kindern aus Sachsen-Anhalt. Ein Abrechnungsverfahren unter Berücksichtigung des Wohnsitzes des betreuten Kindes findet im Land nicht statt.

⁶⁰ Ausschlaggebend für die Wahl einer Kita ist für Eltern insbesondere die pädagogische Ausrichtung der Einrichtung, deren Lage zum Wohn- oder Arbeitsort, die Öffnungszeiten sowie die Erreichbarkeit mit PKW oder öffentlichen Verkehrsmitteln.

Eine Abfrage des LJA bei den öJHT vom 02.02.2016 zu den Zahlen der im Land betreuten Kindern mit Wohnsitz in anderen Bundesländern und zu den in anderen Bundesländern betreuten Kindern mit Wohnsitz im Land hat ergeben, dass 128 Kinder aus Sachsen-Anhalt in anderen Bundesländern und 120 Kinder aus anderen Bundesländern in Sachsen-Anhalt betreut werden. Insofern ist davon auszugehen, dass die aufzuwendenden Kosten der anderen Länder für Kinder aus Sachsen-Anhalt und für Kinder aus anderen Bundesländern, die hier betreut werden, sich weitgehend ausgleichen. Ein Abrechnungsverfahren zwischen den Ländern wäre damit mit einem bürokratischen Aufwand verbunden, der nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen dürfte.

Nach einem Urteil des VG Magdeburg (vom 10.12.2015, Az.: 6 A 37/15) ist entgegen der Auffassung des Gesetzgebers in den Erläuterungen zur KiFöG-Novelle 2013 vom 29.10.2013 (S. 18) nicht davon auszugehen, dass es sich bei der Übernahme der Kosten bei „länderübergreifender“ Betreuung lediglich um eine freiwillige Leistung der kommunalen Ebene handelt. Vielmehr bestehe gemäß § 3b Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 KiFöG grundsätzlich ein Anspruch der Leistungsberechtigten auf Kostenübernahme, wenn die „länderübergreifende“ Betreuung nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist. Da das KiFöG keine Vorgaben für die Finanzierung der Betreuung außerhalb Sachsen-Anhalts treffe, obliege es grundsätzlich auch der Entscheidung des leistungsverpflichteten öJHT, inwieweit er zur Erfüllung des Wunsch- und Wahlrechts die Kosten der auswärtigen Betreuung übernimmt und ob dies durch Vereinbarung mit dem öJHT, dem Einrichtungsträger oder auch mit dem Leistungsberechtigten erfolgt.

Aufgrund der fehlenden Regelungen im KiFöG hat die länderübergreifende Betreuung nach Erkenntnissen des LRH jedoch zu Problemen bei der Gewährleistung des Wunsch- und Wahlrechts geführt. So haben Kommunen teilweise⁶¹ grundsätzlich die Kostenübernahmen für die Betreuung von Kindern aus Sachsen-Anhalt in anderen Bundesländern mit Verweis auf unverhältnismäßige Mehrkosten verweigert, da der öJHT für diese Kinder keine Landespauschalen erhält.

Teilweise haben die öJHT auch verkannt, dass das bundesgesetzliche Wunsch- und Wahlrecht nicht auf das Landesgebiet begrenzt ist. Ein öJHT bspw. hat in verschiedenen Schreiben an Eltern, die Betreuungsplätze in anderen Bundesländern beehrten, ausgeführt, dass der Rechtsanspruch auf Betreuung und die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts auf Einrichtungen in Sachsen-Anhalt beschränkt seien. Den Eltern sei es freigestellt, den Betreu-

⁶¹ Ergibt sich z. B. aus einer E-Mail einer Gemeinde an den zuständigen öJHT, in der diese ausführte, dass die Gemeinde prinzipiell (bis auf Ausnahmefälle, in denen dies bereits vor Inkrafttreten der KiFöG-Novelle genehmigt worden war) keine Kinder aus einem anderen Bundesland betreue bzw. auch kein Defizit für in diesem Land betreute Kinder zahle.

ungsplatz dort in Anspruch zu nehmen, es erfolge aber keine Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand gem. den §§ 11 bis 12b KiFöG. Die Beteiligung der Gemeinde sei eine freiwillige Leistung; insbesondere könne diese die Finanzierung auch ablehnen, wenn dies mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist. Die KiFöG-Pauschalen seien auch nicht für landesfremde Kinder vorgesehen, so dass Betreuungskosten durch Eltern und Gemeinde des Sitzes der Einrichtung allein zu tragen wären. Dies ergäbe sich daraus, dass die Gemeinde/ der Landkreis/ das Land nur für die Betreuung der im jeweiligen Territorium wohnenden Kinder die Kosten übernehmen müsse. Nach einer E-Mail des öJHT an den Landkreistag Sachsen-Anhalt sei dies den Eltern im Rahmen telefonischer Beratungen auch so mitgeteilt worden, so dass diese dann von einer Antragstellung Abstand genommen haben.

Ähnliche Sachverhalte waren auch bei einem weiteren öJHT feststellbar. Auch hier wurden telefonische Anfragen bzw. ein schriftlicher Antrag auf Zustimmung zur auswärtigen Betreuung mit der Begründung abgelehnt (und ein entsprechender Widerspruch zurückgewiesen), dass der Wohnsitz des Kindes in einem anderen Bundesland lag.

Die dargestellten Ablehnungen wurden durch die zuständigen öJHT nur auf § 3 KiFöG gestützt. Dabei wurde nicht beachtet, dass die Leistungsberechtigten auch nach § 5 SGB VIII das Recht haben, zwischen verschiedenen Trägern zu wählen. Nicht erwogen wurde, dass der öJHT seine Finanzierungsanteile für auswärtig betreute Landeskinder auch auf freiwilliger Basis leisten könnte.

Der LRH kann nicht nachvollziehen, warum die öJHT trotz Bestehens des Rechtsanspruchs aus § 5 SGB VIII und § 3 Abs. 1 KiFöG eine auswärtige Betreuung von Landeskinder teilweise mit der Begründung versagt haben, der Betreuungsanspruch sei auf das Landesgebiet beschränkt. Allenfalls wäre eine Ablehnung der Kostenübernahme wegen unverhältnismäßiger Mehrkosten denkbar. Aus Sicht des LRH sind jedoch die öJHT in der Pflicht, die Leistungsberechtigten zumindest darauf hinzuweisen, dass sie die Mehrkosten aufgrund der auswärtigen Betreuung selbst tragen bzw. individuelle Finanzierungsabsprachen mit der Wohnortgemeinde treffen können.

4.13.2 Geschwisterkindermäßigungen beim Kostenbeitrag der Eltern

Gem. § 13 Abs. 4 S. 1 KiFöG darf für Familien mit einem Kindergeldanspruch für zwei oder mehr Kinder, die gleichzeitig in Tageseinrichtungen oder Tagespflegestellen gefördert und betreut werden, der gesamte Kostenbeitrag ab dem 1. Januar 2014 160 % des Kostenbeitrages, der für das älteste Kind zu entrichten ist, nicht übersteigen. Das Land hat den öJHT die entstandenen Einnahmeausfälle gem. § 13 Abs. 5 KiFöG in der bis 31.12.2016 geltenden Fassung auf Antrag erstattet. Regelungen zum Verfahren (Zuständigkeit für die Ermittlung

der Einnahmeausfälle, Prüfung der eingereichten Unterlagen und die Weiterleitung sowie Verteilung der Mittel des Landes) hat das KiFöG aber nicht getroffen.

Das LJA hat einheitliche Formblätter für die Meldung der Einnahmeausfälle aufgrund der Geschwisterkindermäßigungen nach § 13 Abs. 4 KiFöG herausgegeben. Einige ÖJHT haben daraufhin die Auffassung vertreten, dass die ÖJHT nicht für die Weiterleitung der Mittel zuständig sind, sondern dass das LJA die Einnahmeausfälle direkt an die Träger ausreichen müsse. Auf Erlass des MS erfolgte die Ermittlung der Erstattungsbeträge und die Weiterleitung an die Träger dann durch die ÖJHT.

Zudem war die Abrechnung bei den ÖJHT immer dann unklar, wenn es um die Erfassung von Kindern ging, die in unterschiedlichen Einrichtungen betreut werden. Auch aufgrund fehlender Ermächtigungen zur Datenerhebungen durch die Träger und der Weitergabe an die ÖJHT (siehe auch Punkt 4.9) war es für die ÖJHT nicht möglich, eine korrekte Abrechnung bei Geschwisterkindern, die in verschiedenen Einrichtungen betreut werden, sicherzustellen.

Eine Verfahrensänderung könnte eine Vereinfachung des Vorgangs zur Entlastung von Mehrkindfamilien und die Sicherung einer korrekten Abrechnung bewirken. So könnten für die Personensorgeberechtigten bzw. die Eltern konkretere Mitwirkungs- und Informationspflichten begründet werden. Bei Aufnahme eines Kindes in eine Tageseinrichtung, für das eine Beitragsermäßigung in Frage käme, könnte zur Beitragsermäßigung ein einheitliches Formblatt ausgefüllt werden, mit dem die Ermäßigung direkt beim zuständigen ÖJHT beantragt wird. Mit Beantragung der Ermäßigung könnten zugleich die erforderlichen Nachweise erbracht werden, so dass der ÖJHT in die Lage versetzt wird, die Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen.

4.13.3 Verpflegungskosten

Die Verpflegungskosten tragen gem. § 13 Abs. 7 KiFöG die Eltern. Nicht definiert ist dabei, welche Leistungen (insbesondere der Vor- und Nachbereitung der Mahlzeiten) zu den Verpflegungskosten und welche zu den Betriebskosten einer Kita zählen.

So wurden teilweise Kosten der Wirtschaftskraft, die für die Vorbereitung des Essens, die Verteilung, den Abwasch etc. zuständig ist, als Betriebskosten der Einrichtung behandelt, sind mithin in die Entgeltkalkulation eingeflossen. Teilweise wurden diese Ausgaben aber auch als Bestandteile der Verpflegungskosten betrachtet und waren insoweit durch die Eltern zu finanzieren (vgl. auch Punkt 4.4).

4.13.4 Rechtsanspruch bei Ausübung des Wechselmodells an verschiedenen Wohnorten der Eltern

Auch nicht gesetzlich geregelt ist der Umfang des Rechtsanspruches bei Betreuung von Kindern nach dem sogenannten Wechselmodell. Offen ist hier die Frage, ob ein Kind, das von getrennt lebenden Elternteilen im gleichen Umfang, aber an unterschiedlichen Orten betreut wird, 2 Betreuungsplätze in Anspruch nehmen kann und wie diese finanziert werden. Offen ist auch, welche Gemeinde den Kostenbeitrag erhebt.

4.13.5 Teilweise mangelnde Kooperation von Grundschule und Hort

Der LRH hat bei seinen Erhebungen festgestellt, dass in Einzelfällen bei der Betreuung von Schulkindern keine hinreichende Abstimmung hinsichtlich der Betreuungszeiten zwischen dem Hort und der Schule erfolgt ist. Dies betraf insbesondere die Frage, wann die Grundschule schließt und wann der Hort öffnet. So ist es bspw. im Zuständigkeitsbereich eines öJHT aufgetreten, dass eine Grundschule eher geschlossen hat als der Hort öffnete und Kinder dadurch zeitweise ohne Betreuung waren.

Das KiFöG trifft keine Regelung, die sicherstellt, dass solche Betreuungslücken (z. B. Schule schließt 12:30 Uhr, Hort öffnet erst 13:00 Uhr) vermieden werden. Insofern hält der LRH zumindest eine Regelung für erforderlich, nach der die Öffnungszeiten des Hortes im Benehmen mit der Schule festzulegen sind. Der LRH regt ferner an, im Rahmen der KiFöG-Novelle zu erwägen, die Hortbetreuung aufgrund ihrer sachlichen und oft auch räumlichen Nähe zur Schule wieder der Zuständigkeit des Bildungsministeriums anzugliedern. Dies bietet insbesondere den Vorteil, dass i. d. R. eine gemeinsame Raumnutzung des Schulgebäudes möglich ist. Ferner spricht dafür, dass der bisher zu splittende Einsatz des pädagogischen Personals im Frühhort und später noch einmal im Nachmittagshort zum Teil vermieden werden könnte. Dies erleichtert die Dienstplangestaltung für die Leitung und könnte aufgrund des Entfallens des täglich mehrfachen Pendelns zwischen Wohn- und Arbeitsorten einen erheblich reduzierten Aufwand für die Horterzieher mit sich bringen.

Der LRH empfiehlt, die vorgenannten Sachverhalte (Punkt 4.13.1 bis Punkt 4.13.5) bei der Novellierung des KiFöG entsprechend zu berücksichtigen. Insbesondere regt der LRH an zu prüfen, ob der Hort (wieder) an die Zuständigkeit des Bildungsministeriums abgegeben werden sollte. Ferner ist zu gewährleisten, dass die Eltern ihr Wunsch- und Wahlrecht nach §§ 5 SGB VIII und 3 KiFöG ausüben können und die Kinderbetreuung sowie deren Finanzierung sichergestellt ist.

5 Empfehlungen

Beim derzeitigen KiFöG erkennt der LRH einen erheblichen Anpassungsbedarf. Aufgrund der Erkenntnisse empfiehlt er grundsätzlich:

- die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung weitestgehend auf einer Ebene zu konzentrieren,
- gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung der öJHT ermöglichen, auch wenn die Erfüllung des Betreuungsanspruches durch freie und kommunale Träger erfolgt,
- Landesmittel künftig gezielter für die Qualität der Kindertagesbetreuung einzusetzen und diesbezüglich einheitliche Mindestqualitätsstandards festzulegen,
- die Angemessenheit der Mindestpersonalschlüssel, insbesondere im Krippenbereich, zu überprüfen,
- das Verfahren bei einer Betreuung außerhalb der Wohnsitzgemeinde zu vereinfachen.

Nach Auffassung des LRH ist das Augenmerk beim Einsatz der für die Kindertagesbetreuung verfügbaren Landesmittel vorrangig auf die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Betreuung, Förderung und Bildung zu legen. Der Mindestpersonalschlüssel ist ein zentrales Element der Strukturqualität einer Betreuungseinrichtung. Der LRH ist sich bewusst, dass dessen Verbesserung mit Kostensteigerungen für die Finanzierungsbeteiligten verbunden wäre. Er weist dabei jedoch darauf hin, dass in verschiedenen Regelungsbereichen des KiFöG (bspw. beim Umfang des bedingungslosen Betreuungsanspruches) auch Einsparpotentiale liegen. Der Einsatz der für die Kindertagesbetreuung vorgesehenen Landesmittel sollte daher künftig stärker mit der Erfüllung festgelegter Qualitätsanforderungen verknüpft werden, bevor weitere kostensteigernde Maßnahmen wie bspw. die Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises oder weitere Entlastungen der Eltern in Erwägung gezogen werden.

Das derzeitige Finanzierungssystem sollte nach den Feststellungen des LRH überarbeitet werden. Im Ergebnis könnte entweder ein gänzlich anderes System eingeführt (z. B. Zuwendungsfinanzierung) oder das bestehende System überarbeitet werden.

Im Falle der Einführung eines anderen Systems sind der Kalkulation der Finanzierungsanteile eine valide Datenbasis und belastbare Annahmen zugrunde zu legen.

Sofern das bisherige Finanzierungssystem (d. h. die Finanzierung der Leistungen der Einrichtungsträger auf Grundlage zu verhandelnder Entgelte und gesetzlich festgelegter Pro-Kind-Pauschalen des Landes) beibehalten wird, empfiehlt der LRH:

- eine konsequente Anwendung der §§ 78b bis 78e SGB VIII und in dem Zusammenhang eine Abkehr von der bedingungslosen Auszahlungsverpflichtung der Landes- und öJHT-Pauschalen,
- die grundlegende Überarbeitung der Kalkulation der Landespauschalen,
- die Anwendung aktuellerer Bemessungsgrundlagen bei der Verteilung der Landespauschalen,
- eine verbindliche Festlegung von Rahmenvorgaben für die Anerkennung von Kosten bei der Kalkulation der Entgelte/ Platzkosten sowie der Kostenbeiträge,
- die Einräumung von gesetzlichen Möglichkeiten für die öJHT, um auch kurzfristig auf eine sich ändernde Trägerlandschaft (insbesondere bei Inbetriebnahme neuer Einrichtungen) eingehen zu können.

Zuständigkeit des Senats

Den Beschluss des Landesrechnungshofes zu dieser beratenden Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO und dem Sonderbericht nach § 99 Abs. 1 LHO hat der Senat gefasst.

Präsident	Herr Barthel	- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungswesens - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersu- chungen - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Querschnittsprüfungen und übergreifende Orga- nisationsprüfungen - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fach- aufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	- Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales, Sport - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz - Informationstechnologie und Kommunikationstech- nik
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	- Landesentwicklung und Verkehr, - Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung - Beteiligungen und Vermögen des Landes - Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allge- meine Hochbauangelegenheiten



- | | | |
|--------------------|--------------|--------------------------------------|
| Abteilungsleiter 3 | Herr Weirich | - Öffentliches Dienstrecht |
| | | - Inneres |
| | | - Umwelt, Landwirtschaft und Energie |
| | | |
| Abteilungsleiter 4 | Herr Tracums | - Überörtliche Kommunalprüfung |
| | | - Wohnungs- und Städtebau |

Dessau-Roßlau, 28. September 2017

Barthel
Präsident