



SACHSEN-ANHALT

Ministerium für Arbeit und Soziales
des Landes Sachsen-Anhalt

Eckpunkte zur
Novellierung des
Kinderförderungsgesetzes
des Landes Sachsen-Anhalt
(Stand 11.10.2011)

Gliederung

A. Einleitung

- a. Demografische Entwicklung
- b. Auftrag aus der Koalitionsvereinbarung

B. Eckpunkte für eine Novellierung des Kinderförderungsgesetzes

- a. Ganztagsanspruch für alle Kinder
- b. Entlastung von Mehrkindfamilien
- c. Vereinfachung des Verfahrens & transparente Gestaltung des Mitteleinsatzes
- d. Bessere Rahmenbedingungen für die pädagogischen Fachkräfte
- e. Mitbestimmungsrechte der Eltern

A. Einleitung

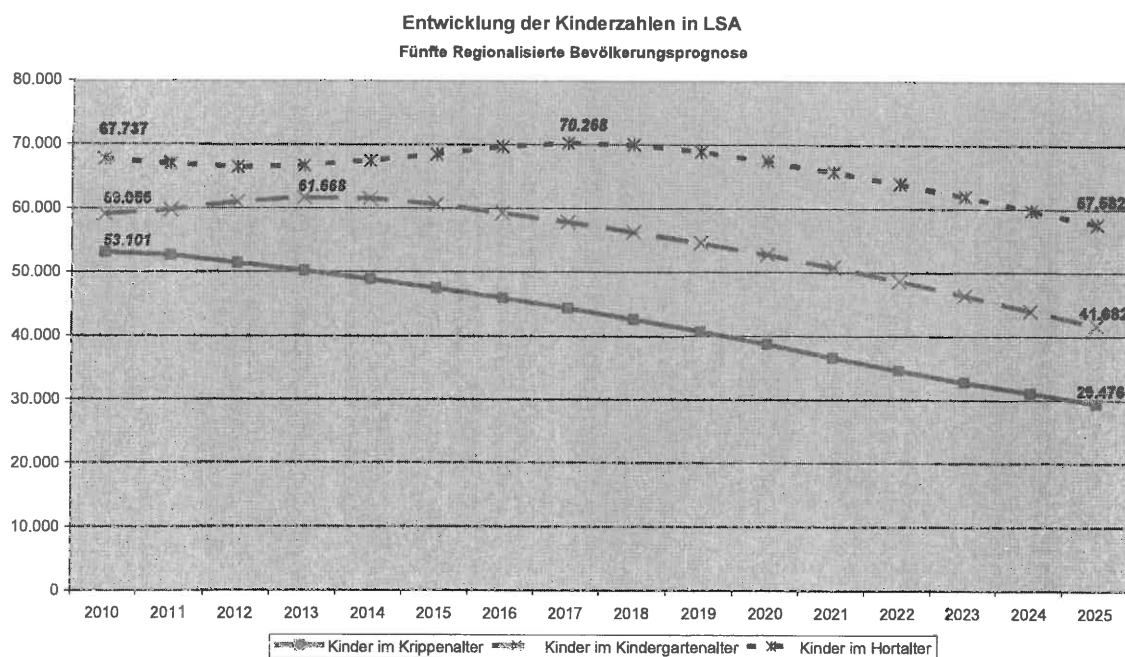
Demografische Entwicklung

Die bestimmende Einflussgröße der nächsten Jahre ist in Sachsen-Anhalt die demographische Entwicklung. Nach der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose wird sich die Zahl der Kinder im Krippenalter kontinuierlich verringern. Diese Entwicklung ist wegen des „demographischen Echos“ – die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter ist gesunken und sinkt weiter – auch unumkehrbar.

Im Jahr 2025 ist die Zahl der Kinder im Krippenalter gegenüber 2010 um 44,5 % kleiner. Die Zahl der Kinder im Kindergartenalter nimmt zunächst noch bis 2013 leicht zu. Danach verringert sich die Zahl dieser Kinder ebenfalls kontinuierlich und wird zum Ende des Prognosezeitraumes um 29,4 % gegenüber 2010 gesunken sein.

Differenzierter verläuft die Entwicklung bei der Zahl der Kinder im Hortalter. Nach einem leichten Rückgang bis 2013 steigt die Zahl der Kinder im Hortalter wieder an, um 2017 den Höchststand im Prognosezeitraum zu erreichen. Nach dem Höchststand sinkt die Zahl der Kinder im Hortalter zunächst moderat, ab 2020 setzt auch bei den Kindern im Hortalter die kontinuierliche Verringerung ein. Im Jahr 2025 ist die Zahl der Kinder im Hortalter gegenüber 2010 dann um 15,0 % kleiner.

Die Wirkungen bei der Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege werden analog, allerdings durch in den nächsten Jahren noch weiterhin leicht ansteigende Betreuungsquoten etwas zeitverzögert, eintreten.



Nach den Erfahrungen mit den früheren Regionalisierten Bevölkerungsprognosen wird die tatsächliche Zahl der Kinder kleiner sein, als in der Prognose angenommen. Dies wird auch schon bei der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose bestätigt. Die für 2010 prognostizierte Zahl von 17.511 Geburten in Sachsen-Anhalt wurde nicht erreicht. Tatsächlich wurden nach den Angaben des statistischen Landesamtes im Jahr 2010 in Sachsen-Anhalt 17.323 Kinder geboren. Bei Fortschreibung dieses Trends ist davon auszugehen, dass in Sachsen-Anhalt im Jahr 2025 weniger als 9.000 Kinder statt der prognostizierten 9.324 Kinder geboren werden. Aber auch diese Zahl zeigt den dramatischen Anpassungsbedarf im Sinne einer notwendigen deutlichen Verringerung der vorhandenen Platzzahlen im Kindertagesstättenbereich.

B. Eckpunkte für eine Novellierung des Kinderförderungsgesetzes

In den nachfolgenden Eckpunkten werden steuerungsrelevante Vorschläge ggf. mit Alternativen dargestellt. Auf die weiteren Festlegungen in der Koalitionsvereinbarung (Kooperation von Tagesmüttern und Kita; Leiterinnen und Leiter zukünftig mit Hochschulabschluss; Kinder-Eltern-Zentren) wird mit diesem Papier noch nicht eingegangen.

a. Ganztagsanspruch für alle Kinder

Im Gesetz wird festgelegt, dass jedes Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Land Sachsen-Anhalt bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang Anspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung hat. Ein ganztägiger Platz umfasst ein regelmäßiges Betreuungsangebot für das Kind von bis zu 10 Stunden je Betreuungstag bzw. 50 Stunden je Woche. Im Hortbereich sind die Schulzeiten anzurechnen. Diese sollen dann in der „verlässlichen“ Grundschule schultäglich die Zeit von 6 Uhr bis 13 Uhr umfassen. Das Betreuungsangebot im Hort umfasst schultäglich den Nachmittag bis höchstens 18 Uhr.

Mit dem Ganztagsanspruch im Umfang von 10 Stunden für alle Kinder gibt es keine Differenzierung mehr nach Herkunft oder Erwerbsstatus der Eltern. Weiterhin entfällt der erhebliche Verwaltungsaufwand bei Kommunen und Trägern für die Prüfung bzgl. des Umfangs des Betreuungsanspruchs.

Vor dem Inkrafttreten des KiFöG (08.03.2003) gab es gemäß § 13 Abs. 2 KiBeG einen Rechtsanspruch auf 10 Stunden für alle Kinder. Die Statistiken der Jahre 2001 – 2003 weisen eine nach den Betreuungsverträgen vereinbarte durchschnittliche tägliche Betreuungszeit von 8,61 Stunden aus. Dieser Wert stellt den Bedarf jedoch verzerrt dar, da in zahlreichen Kommunen (beispielsweise der Stadt Magdeburg) lediglich Betreuungsverträge für eine 5-Stunden- oder eine 10-Stunden-Betreuung angeboten wurden und werden. Die reale durchschnittliche Anwesenheitszeit liegt unter diesem Wert. Den weiteren Berechnungen liegen daher 8 Stunden zugrunde.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass durch den Wegfall der Prüfungen zur Bedarfslage (5-stündiger Rechtsanspruch oder ...) sich der Verwaltungsaufwand beim Träger und den Gemeinden erheblich reduzieren wird.

Der Fachkräftebegriff wird an die bundesweit üblichen Maßstäbe angeglichen.

Die Finanzierung des Landes mit dem Ansatz einer täglichen durchschnittlichen Betreuungszeit von 8 Stunden dürfte daher eine angemessene Mitfinanzierung gewährleisten.

Hortbetreuung

In der Grundschule mit verlässlichen Öffnungszeiten werden die Kinder derzeit 5 ½ Stunden betreut. Das derzeitige Kinderförderungsgesetz garantiert vom Schuleintritt bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang einen Anspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Kindertageseinrichtung bis maximal 18 Uhr. Dieses umfasst für das Kind eine Betreuung von schultäglich mindestens 6 Stunden je Schultag und während der Schulferien von mindestens 10 Stunden je Betreuungstag oder mindestens 50 Wochenstunden.

Einerseits splittet sich die Betreuungszeit insbesondere an den Horten in räumlicher Nähe zu Grundschulen in die Zeit im Frühhort (also vor Unterrichtsbeginn) und die Zeit nach Unterrichtsende (also zwischen 13 und 13.30 Uhr) auf. Damit ist auch die Arbeitszeit des pädagogischen Personals in den Horten entsprechend gestaltet.

Andererseits stimmt die Arbeitszeit der Pädagogischen Mitarbeiter (Zuständigkeit MK) laut Tarifvertrag mit der tatsächlichen Arbeitszeit nicht überein. Es ergibt sich 1 Stunde Überhang pro Pädagogischem Mitarbeiter. Dieses Stundenpotential könnte kostenneutral genutzt werden, um die Betreuungszeiten des Frühhorts abzudecken. Der Anspruch auf Hortbetreuung würde dann erst für die Zeit nach Unterrichtsende und für die Schulferien gelten. U.a. in den Expertengesprächen wurde darauf hingewiesen, um Effizienzreserven z.B. für die inklusive Hortbetreuung zu gewinnen. Die Erweiterung der Betreuung durch die „Verlässliche Grundschule“, die das Angebot eines Frühhortes nicht mehr erforderlich macht, würde den Betreuungsumfang auf durchschnittlich 4,55 Stunden täglich¹ reduzieren.

An den Förderschulen sind Horte zur Verbesserung der Bildungschancen ganzjährig vorzuhalten.

Die finanziellen Auswirkungen sind in der Anlage 1 dargestellt.

¹ 70 % der betreuten Kinder mit 3 Std. Betreuungsumfang und 20 % mit 4 Std. schultäglich und 8 bzw. 9 Std. während Ferienzeiten.

b. Entlastung von Mehrkindfamilien

Im Gesetz wird festgelegt, dass der gesamte Beitrag für Familien mit zwei und mehr in Tageseinrichtungen betreuten Kindern für Kinderkrippe und Kindergarten maximal 160 % des Beitrages (Deckelung) betragen darf, der für das jüngere Kind zu entrichten ist.

Mit diesem Ansatz wird dem Gebot der Transparenz, der Einfachheit im Verwaltungsvollzug, sowie der Gleichbehandlung vergleichbarer Lebenssachverhalte innerhalb des Landes Rechnung getragen. Bisher ist die Geschwisterermäßigung sehr unterschiedlich geregelt und erfordert regelmäßig ein Antragsverfahren mit Nachweispflichten gegenüber der Kommune und den besuchten Einrichtungen. Künftig soll mit dem Kindergeldbezug ein gesetzlicher Anspruch auf Deckelung der Beiträge für Kinderkrippe und Kindergarten bestehen. Zielgruppe der Geschwisterermäßigung sollen Eltern mit zwei und mehr in Tageseinrichtungen betreuten Kindern sein, wobei der Zeitraum der Beitragsentlastung die gesamte Zeit umfasst, in der zwei oder mehr Kinder einer Familie gleichzeitig eine Kinderkrippe oder Kindergarten besuchen. Basis für den Deckelungsbetrag ist der Elternbeitrag für das jüngere betreute Kind.

Ausgehend von dieser Berechnungsgrundlage betragen die relevanten Elternbeiträge rund 14,46 Mio. Euro. Davon wären als Geschwisterermäßigung aufgrund der Deckelung auf Grundlage der Konnexität Elternbeiträge in Höhe von 4,2 Mio. Euro zu übernehmen. Die Berechnung ist der Anlage 2 zu entnehmen.

c. Vereinfachung des Verfahrens & transparentere Gestaltung des Mitteleinsatzes

Im Gesetz wird festgelegt, dass der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreis / kreisfreie Stadt)

- ***im Benehmen mit den Gemeinden feststellt, welcher Bedarf an Förderung unter Berücksichtigung sozialer und sozialräumlicher Gegebenheiten besteht;***
- ***sicherstellt, dass der Bedarf durch einen den Anforderungen des Gesetzes genügenden Bestand von Einrichtungen und Diensten gedeckt wird;***
- ***durch Vereinbarungen mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen oder durch Satzung Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote sowie die Höhe angemessener Entgelte für Einrichtungen und Dienste regelt.***

Im Gesetz wird festgelegt, dass die Wirksamkeit des neuen Systems durch ein einheitliches Statistik- und Abrechnungssystem verbessert und überprüft wird.

Es soll geprüft werden, inwieweit die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Sicherstellungsauftrag an geeignete Gemeinden ihres Zuständigkeitsbereiches übertragen können.

Über Bedarfsplanung soll eine Sozialraumplanung erfolgen, die das Vorhandensein einer ausreichenden Zahl von Plätzen sichert. Aspekte der mobilen Gesellschaft (größere Entfernungen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz) erfordern eine über die Gemeindegrenzen hinausgehende Bedarfsplanung. Die Verpflichtung ist daher auf der Ebene der Landkreise oder kreisfreien Stadt anzusiedeln.

Sicherstellungsauftrag und Leistungsverpflichtung sind in einer Hand zusammenzuführen. Dabei ist die durch die Kreisgebietsreform gestärkte Handlungskompetenz der Landkreise und kreisfreien Städte einzubeziehen. Regionale Besonderheiten können darüber hinaus auf dieser Ebene auch stärker, als dieses durch das Land möglich ist, Berücksichtigung finden.

Die Landkreise und kreisfreien Städte legen durch Vereinbarungen mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen oder durch Satzung prospektiv (ggf. über mehrere Jahre) Pauschalen, differenziert nach Betreuungsart (Kinderkrippe, Kindergarten, Hort) fest. Sie sollen so ausgestaltet sein, dass unter Berücksichtigung eines sozialverträglichen Elternbeitrages die Finanzierung der Einrichtung mit durchschnittlicher Auslastung und bei Einhaltung der Mindeststandards gewährleistet ist. Soziale und sozialräumliche Gegebenheiten sind zu berücksichtigen.

Die Pauschalen werden durch das Land und den Landkreis finanziert. Dazu ist bei der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes die Aufgaben bezogene Finanzierung für Kindertagesbetreuung entsprechend der zukünftigen Leistungsverpflichtung von der Gemeindeebene auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu verlagern.

Das Land beteiligt sich anteilig an den Personalkosten, die unter Ansatz der Mindeststandards entstehen. Weitergehende Kosten, die durch in der Satzung festgelegte bessere Standards entstehen, sind durch den Landkreis und dessen kreisangehörige Gemeinden zu finanzieren.

Eckpunkte zur Novellierung des Kinderförderungsgesetzes LSA (Stand 11.10.2011)

Die Elternbeiträge werden durch die Träger entsprechend ihrem Leistungsangebot festgesetzt. Die Elternkuratorien sind zwingend zu beteiligen (siehe unter e. Mitbestimmungsrechte der Eltern).

Eine Förderung von Investitionen durch das Land entfällt zukünftig. Investitionen sind im Rahmen der Pauschalen zu regeln.

Die Landkreise oder kreisfreien Städte erhalten damit eine größere Finanzierungs- und Qualitätssteuerungsverantwortung. Die Träger und ihre Einrichtungen können durch effektiven Ressourceneinsatz und ein abgestimmtes Leistungsangebot, welches mit den Elternkuratorien abzustimmen ist, ihr Profil schärfen. Es wird wirtschaftliches Handeln der Träger gefördert. Kommunale Träger und freie Träger stehen im Wettbewerb zu einander.

Mit diesem Ansatz wird dem Gebot der Transparenz Rechnung getragen und der Verwaltungsvollzug gegenüber dem bisherigen individuellen Verwaltungshandeln systematisiert und die Gleichbehandlung der Träger gefördert.

Zur Herstellung von Transparenz und zur Überprüfung der Angemessenheit der Pauschalen sind die Träger zur Meldung der für die Betriebserlaubnis erforderlichen und die Berechnung der Kosten der Kinderbetreuung erforderlichen Daten verpflichtet.

Das Land beteiligt sich prozentual an den Pauschalen. Die Zahlung erfolgt über den Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz im Rahmen einer Sonderzuweisung auf Grundlage der erhobenen Daten.

d. Bessere Rahmenbedingungen für die pädagogischen Fachkräfte

Im Gesetz wird festgelegt, dass die pädagogischen Fachkräfte und die Einrichtungsleitung in angemessenem Umfang für mittelbare pädagogische Tätigkeiten frei zu stellen sind. Das Land finanziert hierfür ein Stundenvolumen von 3 Stunden/Woche je Vollzeitkraft.

Sachsen-Anhalt² hat gemeinsam mit Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die schlechtesten Personalschlüssel. Die fachlich in Expertisen und Berichten (z.B. OECD-Bericht, GEW oder Bertelsmann Stiftung) geforderten Personalschlüssel von 1 : 4 im Krippenbereich und 1 : 10 im Kindergartenbereich zzgl. eines 25%igen Anteils für mittelbare pädagogische Tätigkeiten wie z.B. Vor- und Nachbereitungsstunden, Fortbildungszeiten oder Leitungsstunden werden nicht annähernd erreicht. Die Kosten allein für die Realisierung dieser Personalschlüssel (ohne den Anteil für mittelbare Tätigkeit) würden sich auf ca. 123 Mio. € belaufen.

Es bedarf jedoch fachlich unbestritten einer Verbesserung der Rahmenbedingungen. Dieses gilt insbesondere für den Mindestpersonalschlüssel im Krippenbereich und bzgl. der Ausweitung der Zeiten für mittelbare pädagogische Tätigkeiten für alle Bereiche.

Jeder Einrichtung ist zunächst ein Zeitraum von 3 Stunden je Woche und Vollzeitäquivalent für mittelbare pädagogische Tätigkeiten (z.B. Leitungstätigkeit, Vor- und Nachbereitung oder Elterngespräche) zur Verfügung zu stellen. Die finanziellen Auswirkungen sind in der Anlage 1 dargestellt. Die Verteilung auf Leitungs- und mittelbare pädagogische Tätigkeiten obliegt dem Träger in Abstimmung mit der Kindertageseinrichtung. Diese können auch beschließen, die zusätzlichen Mittel zu einer, ggf. temporären, Verbesserung der Personalschlüssel zu verwenden.

Perspektivisch werden eine Anhebung des Anteils für mittelbare pädagogische Tätigkeiten sowie eine Verbesserung des gesetzlich vorgegebenen Mindestpersonalschlüssels insbesondere im Krippenbereich angestrebt.

² Der Mindestpersonalschlüssel beträgt nach § 21 Abs. 2 KiFöG

- in der Krippe 1 : 6 (real 1 : 6,75)
- im Kindergarten 1 : 13 (real 1 : 14,625) und
- im Hort 1 : 25 (real 1 : 18,75).

(Das Gesetz sieht als Bemessungsgrundlage eine 9-stündige, im Hort eine 6-stündige Betreuungszeit vor.)

e. Mitbestimmungsrechte für Eltern

Die Elternrechte werden durch die Einführung von Mitbestimmungsrechten deutlich gestärkt.

Die Elternrechte sollen gestärkt werden. Elternbeteiligung soll verbindlicher gestaltet werden. Dieses gilt insbesondere für die konzeptionelle Ausrichtung der Einrichtung, die Öffnungszeiten, die Höhe der Elternbeiträge, zusätzliche Leistungen (d.h. die über den gesetzlichen Mindeststandard hinausgehen), Öffnungszeiten und Veränderungen der Elternbeiträge bedürfen der Zustimmung des Elternkuratoriums. Da sich die Höhe der Elternbeiträge nach den jeweiligen Kosten der Einrichtung richtet, haben die Eltern die Möglichkeit, die Effizienz der Einrichtungen zu einem Auswahlkriterium zu machen. Sie finanzieren dann auch besondere Leistungen der durch ihre Kinder besuchten Einrichtungen. Für den Fall, dass eine einvernehmliche Festlegung nicht möglich ist, kann ein Verfahren analog dem Schiedsstellverfahren nach § 78 g SGB VIII durchgeführt werden. Die Schiedsstelle ist durch einen unparteiischen Vorsitzenden und paritätisch durch Vertreter/innen der Träger und der Elternkuratorien zu besetzen.

Die Gemeinden und Städte werden verpflichtet, alle zwei Jahre Wahlen für einen Gemeindeelternbeirat bzw. Stadtelternbeirat durchzuführen. Entsprechendes gilt für die Landkreise. Der Kreiselternbeirat bzw. bei kreisfreien Städten der Stadtelternbeirat erhält mehrere Sitze im jeweiligen Jugendhilfeausschuss.