



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Herrn Minister
Norbert Bischoff MdL
Ministerium für Arbeit und Soziales
des Landes Sachsen-Anhalt
Turmschanzenstr. 25
39114 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444
E-Mail: post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstraße 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

Telefon: 0391 56531-0
Telefax: 0391 56531-90
E-Mail: verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Homepage
<http://www.komsanet.de>

AZ: 51-15-00 be-wei

Magdeburg, 16. Mai 2012

Novellierung des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt

Ihr Schreiben vom 18.04.2012, in den Geschäftsstellen eingegangen am 24.04.2012

Sehr geehrter Herr Minister Bischoff,

wir bedanken uns für den Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes Sachsen-Anhalt und anderer Gesetze, die uns Ihr Haus mit Schreiben vom 18. April 2012, in unseren Geschäftsstellen eingegangen am 24. April 2012, übersandt hat.

Zunächst stellen wir unserer Stellungnahme die nachfolgenden kommunalen Positionen voran:

1. Kindertagesförderung in Sachsen-Anhalt erfolgt auf hohem Niveau

Die Kindertagesbetreuung in Sachsen-Anhalt erfolgt bereits heute auf einem im Ländervergleich sehr hohen Niveau. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zum kommunalen Finanzausgleich bestehen unsererseits erhebliche Bedenken, die Leistungen nach dem Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt nochmals auszuweiten und neue finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte von Land und Kommunen zu begründen.

2. Grundsatz der Konnexität beachten

Die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung und die finanzielle Entlastung der Eltern bei den Elternbeiträgen lassen erhebliche Mehrbelastungen bei den leistungsverpflichteten Gemeinden sowie, je nach Ausgestaltung des Gesetzes, auch bei den Landkreisen erwarten. Diese Mehrbelastungen sind vom Land vollständig auszugleichen.

Dem Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung ist umfassend Rechnung zu tragen.

3. *Spitzabrechnung erforderlich*

Bei der Berechnung der Landesfinanzierung werden verschiedene Annahmen zugrunde gelegt, die zum Teil nicht valide erscheinen oder mit großen Prognoseunsicherheiten behaftet sind. Da diese Annahmen bei der Ermittlung der Konnexitätsfolgen direkte Wirkung entfalten, sehen wir eine Spitzabrechnung der tatsächlichen finanziellen Mehrbelastungen als unverzichtbar an.

4. *Personelle Mehrbedarfe berücksichtigen*

Eine Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung, insbesondere die Wiedereinführung des Anspruchs auf eine Ganztagsbetreuung für alle Kinder, und die Verbesserungen bei der Personalausstattung lassen einen deutlich erhöhten Bedarf an Fachpersonal in den Kindertageseinrichtungen erwarten. Zugleich wird infolge des Rechtsanspruchs auf Krippenbetreuung am 1. August 2013 bundesweit ein zusätzlicher Personalbedarf an 70.000 bis 100.000 Erzieherinnen und Erziehern erwartet. Schon jetzt sind Entwicklungen in Sachsen-Anhalt feststellbar, dass Erzieherinnen und Erzieher auf besser bezahlte Stellen in anderen Bundesländern wechseln. Der Landesgesetzgeber muss sich deshalb auch mit der tatsächlichen Erfüllbarkeit der erhöhten Leistungsstandards befassen.

5. *Interkommunale Funktionalreform realisieren*

Kinderbetreuung findet in den Gemeinden statt. Hier wird auch der Übergang in die Grundschulen organisiert. Von daher sollten die Aufgaben- und die Finanzverantwortung nach dem KiFöG auf der Ebene der Einheits- und Verbandsgemeinden zusammengeführt werden. Ziel muss es sein, dass die Gemeinden

- die Aufgaben der Sicherstellung sowie der Bedarfs- und Entwicklungsplanung, soweit nicht Bundesrecht entgegensteht, in eigener Verantwortung wahrnehmen,
- Sozialermäßigungen, d.h. den teilweisen Erlass bzw. die Übernahme des Elternbeitrages gemäß § 90 SGB VIII, in eigener Aufgabenträgerverantwortung gewähren,
- die vom Land für die Kosten der Kindertagesbetreuung bereitgestellten Zuweisungen entgegennehmen und die Zuweisungen auf Antrag an die freien Träger auszahlen, und
- die Finanzierungsverpflichtung der Landkreise, die derzeit von diesen mit einem Anteil von 53 % der auf sie entfallenden Landeszuweisungen getragen wird, übernehmen.

Die vorgeschlagenen Zuständigkeitsverlagerungen bewirken zwischen den Gemeinden und Landkreisen erhebliche Verschiebungen bei den finanziellen Lasten der Kindertagesbetreuung, die konkret zu ermitteln und auszugleichen sind.

6. *Standards abbauen*

Überflüssige Standards sollten gestrichen werden. Überdies darf die Gesetzesnovelle nicht zur Setzung neuer verwaltungsaufwändiger und kostenintensiver Standards (z. B. Qualitätsmanagementsysteme, Mittagsmahlzeit, zusätzliche Elternbeteiligungsrechte) führen. Da den leistungsverpflichteten Gemeinden die Organisation der Kindertagesbetreuung in

eigener Verantwortung obliegt und ihre Entscheidungen durch die unmittelbar demokratisch legitimierten Organe getroffen werden, sind Regelungen abzulehnen, die die kommunale Selbstverwaltung einschränken.

7. *UN-Behindertenrechtskonvention umsetzen*

Die Novelle muss die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) realisieren. Nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung sind die Länder zur Transformation der UN-BRK in das Landesrecht verpflichtet. Das Land Sachsen-Anhalt steht demnach in der Pflicht, Artikel 24 UN-BRK durch eine entsprechende Verankerung des Gesamtkonzepts zur Inklusion im SchulG LSA und im KiFöG LSA umzusetzen. Zugleich sind gesetzliche Regelungen zum finanziellen Ausgleich der insoweit entstehenden Mehraufwendungen nach Maßgabe der Artikel 87 Abs. 3 und 88 LVerf LSA zu treffen.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird diesen für die Kommunen wesentlichen Anforderungen bisher nicht umfassend gerecht und bedarf deshalb einer Überarbeitung.

Nachfolgend nehmen wir zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs Stellung. Unsere Ausführungen stützen sich hierbei auch auf die in der synoptischen Darstellung der Gesetzesnovelle enthaltene Gesetzesbegründung, da der Kabinettsentwurf des Gesetzes zur Novelle des Kinderförderungsgesetzes keine Begründung enthält. Zugleich weisen wir auf die aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände notwendigen weiteren Änderungsbedarfe zur Umsetzung der interkommunalen Funktionalreform hin.

Zu Artikel 1, § 1

Zu Ziffer 2. (§ 3 – Anspruch auf Kinderbetreuung)

Der vorgeschlagene Stufenplan, mit dem für das Kinderbetreuungsjahr 2013/14 zunächst für Kinder ab dem 3. Lebensjahr und erst ab dem Folgejahr auch für Kinder im Krippenalter ein ganztägiger Betreuungsplatz bereit zu stellen ist, macht den begrenzten Spielraum des Landes zur vollständigen Kompensation der Mehrkosten deutlich.

Offenkundig ist, dass für die Realisierung der Ganztagsbetreuung für alle Kinder zusätzliches Fachpersonal benötigt wird, wodurch ein erheblich höherer Finanzierungsaufwand für die Kindertagesbetreuung entstehen wird. Nach unseren Berechnungen sind allein für den Mehraufwand an Personal mindestens 55 Mio. Euro zusätzlich erforderlich. Dieser Mehraufwand muss auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung vollumfänglich ausgeglichen werden.

Nach Einschätzung der kommunalen Praxis wird der personelle Mehrbedarf nur zu einem geringen Teil durch eine Aufstockung des Arbeitszeitvolumens der vorhandenen Teilzeitkräfte abgedeckt werden können. Größtenteils werden Neueinstellungen erforderlich werden, was angesichts des bereits bestehenden Fachkräftemangels möglicherweise nur bedingt erfolgreich sein wird. Hierbei ist zugleich zu berücksichtigen, dass infolge der Einführung des Rechtsanspruchs auf Krippenbetreuung bundesweit mit einem Bedarf an 70 bis 100 Tsd. zusätzlichen KiTa-Fachkräften gerechnet wird, was sich perspektivisch auch auf das Vergütungsniveau der entsprechenden Fachkräfte auswirken wird.

Der Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang in Absatz 1 geht überdies zu weit. Die sich durch die Novellierung des Gesetzes ergebende

Möglichkeit wird nicht genutzt, die gesetzliche Regelung zur Hortbetreuung an die tatsächlichen Verhältnisse in den Horten anzupassen. Hortplätze werden gegenwärtig fast ausschließlich für Kinder in den Grundschulen nachgefragt. Für die außerschulische Betreuung von Kindern in den Schuljahrgängen 5 und 6 sowohl an Sekundarschulen als auch an Gymnasien besteht in der Praxis kein Bedarf. Auch können die vorhandenen Strukturen der Horte an den Grundschulen keine adäquaten Angebote entwickeln, die den speziellen Bedürfnissen dieser älteren Kinder entsprechen. Kinder jenseits des 10. Lebensjahres wollen nicht im Hort betreut werden, der als Einrichtung für kleine Kinder angesehen wird. Kinder dieses Alters stellen andere Anforderungen und haben andere Bedürfnisse als Viertklässler oder gar Erstklässler.

Überdies geht die in Absatz 3 getroffene Regelung, dass ein ganztägiger Platz für Schulkinder eine Betreuung von mindestens sechs Stunden je Schultag umfasst, zu weit. Der Begriff „mindestens“ sollte geändert werden in „in der Regel“, da ansonsten eine Betreuung von weniger als sechs Stunden ausgeschlossen wird.

Die in Absatz 6 getroffene Regelung, dass Leistungsumfang und tägliche Betreuungszeit schriftlich zu vereinbaren sind, ist unverständlich. Was sollte neben der Betreuungszeit noch vereinbart werden?

Zu Ziffer 4. (§ 5 – Aufgaben der Tageseinrichtungen)

Die Erweiterung der Aufgabenstellung von Kindertageseinrichtungen um die „Inklusion von Kindern mit Behinderungen“ in § 5 Absatz 1 wird in der Gesetzesbegründung als rein redaktionelle Anpassung bezeichnet. Diese Einstufung verkennet vollkommen die gravierenden Auswirkungen der Übernahme der UN-Behindertenrechtskonvention und die sich für die leistungsverpflichteten Gemeinden und ggf. die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe daraus ergebenden Kostenfolgen.

Leistungsfähige und bedarfsgerecht ausgebaute inklusive Angebote stehen bisher nicht flächendeckend zur Verfügung. Für den Hortbereich stellt sich bereits seit der „Inklusionsoffensive“ des Kultusministeriums das Problem der inklusiven Betreuung. Die für die Regelbetreuung von Grundschulkindern vorhandenen Hortstrukturen sind zunehmend nicht mehr in der Lage, die wachsende Zahl von Kindern mit Benachteiligungen und Behinderungen in den Grundschulen im außerschulischen Bereich aufzufangen. Die für die Schaffung sachgerechter Angebote zwingend erforderlichen Veränderungen im Personalschlüssel und der Einsatz von speziell geschulten Fachkräften (Heilpädagogen, Ergotherapeuten, Psychotherapeuten u. ä.) sind gegenwärtig nicht finanzierbar. Leider geht der Gesetzentwurf auf diese Fragen und die entsprechenden Kostenfolgen nicht ein. Hier muss zwingend nachgebessert werden.

Die Verpflichtung der Grundschulträger in § 5 Absatz 2b stellt für diese eine neue gesetzliche Aufgabe dar, die aufgrund des Konnexitätsprinzips finanziell ausgeglichen werden muss. Bislang richtet sich die Aufgabe an die Schulbehörden. Das sind gemäß § 82 Absatz 2 SchulG LSA das Kultusministerium und das Landesverwaltungsamt bzw. nunmehr die Landesschulbehörde.

Die verbindliche Vorgabe zur Einführung von Qualitätsmanagementsystemen in § 5 Absatz 3 bringt Kostenfolgen für die Einbeziehung externer Stellen, die bei strikter Anwendung des Konnexitätsprinzips durch das Land zu tragen sind. Dies ist am einfachsten durch eine direkte Übernahme dieser Kosten durch das Land zu gewährleisten. Eine einfache Verweisung in der Gesetzesbegründung auf eine „gute Auswahl“ von Anbietern auf dem Markt ist nicht ausreichend.

Zur Regelung in § 5 Absatz 4 zur sachkundigen Hilfe bei der Erledigung von Hausaufgaben stellen wir fest, dass nur die Tageseinrichtungen zu diesem Angebot verpflichtet werden sollen, nicht jedoch die Tagespflegestellen. Ob dies der offenbar gewollten Gleichbehandlung von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen entspricht, wird bezweifelt.

Die Verpflichtung des Einrichtungsträgers in § 5 Absatz 5, unabhängig von den Wünschen der Eltern, mindestens eine Mittagsmahlzeit sicherzustellen, ist abzulehnen. Die Einrichtungsträger können die Eltern bzw. ihre Kinder nicht zur Teilnahme am Essen und zur Kostentragung verpflichten. Wir regen deshalb an, die bisherige Regelung in § 17 Abs. 3 KiFöG zu übernehmen. Es fehlt überdies auch eine klarstellende Regelung, wie die Finanzierung der Mittagsmahlzeit erfolgen soll. Sollten die Kosten in den Teilnahmebeitrag nach § 13 neu eingehen, dürfte es schwer sein, diese Kosten aus dem Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes zu finanzieren.

Zu Ziffer 5. (§ 6 – Tagespflege)

Sofern künftig Tagespflegestellen geeignet sein sollen, den Rechtsanspruch nach § 3 Absatz 1 zu erfüllen, muss sichergestellt werden, dass Tagespflegepersonen zu mit der Arbeit von Kindertageseinrichtungen vergleichbaren Angeboten in der Lage sind. Andernfalls dürfte sich eine nicht erwünschte Konkurrenzsituation auf der Grundlage unterschiedlicher Standards ergeben. Die auslegbare Formulierung in § 6 Absatz 1 verlangt aber gerade nicht analoge Standards, sondern lediglich die „sinngemäße“ Geltung der Aufgabenstellung für Kindertageseinrichtungen in Tagespflegestellen „unter Berücksichtigung der spezifischen Erziehungssituation“.

Die Einführung der Tagespflege nicht nur als alternative Betreuungsform, sondern als Ergänzung der Regelbetreuung in Kindertageseinrichtungen, ist hinsichtlich der Kostenfolgen für die leistungsverpflichteten Gemeinden und die Eltern zu präzisieren. Sofern der Rechtsanspruch von 10 Stunden täglich bzw. 50 Wochenstunden in einer Kindertageseinrichtung erbracht werden kann, müssen darüber hinausgehende individuelle Betreuungsbedarfe, die durch Tagespflegepersonen abgedeckt werden sollen, vollständig durch die Eltern finanziert werden. Sofern hier an wechselnde Schichtdienste, angepasste Gleitregelungen zur Aufteilung der Betreuung zwischen Kindertageseinrichtung und Tagespflege und eine entsprechende Kostenbeteiligung der leistungsverpflichteten Gemeinden gedacht sein sollte, ist dies wegen der Unvereinbarkeit mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen abzulehnen.

Zu Ziffer 6. (§ 8 – Besondere Angebote)

Die Problematik der Inklusion wird bei der Ausgestaltung des neuen KiFöG nur unzureichend aufgegriffen. Die für die inklusive Betreuung erforderliche Anpassung der personellen, räumlichen und qualitativen Rahmenbedingungen in den Kindertageseinrichtungen wird in keiner Weise in den Blick genommen. Es genügt nicht, lediglich den Begriff der „Integration“ durch den der „Inklusion“ zu ersetzen, da die Inklusion bekanntermaßen ganz andere, deutlich weitergehende Ziele verfolgt.

Bedenklich ist auch, dass nach § 8 Absatz 2 das Land hinsichtlich der Betreuung behinderter Kinder lediglich die aufgrund der §§ 53, 54 SGB XII entstehenden Mehrkosten tragen will. Da das Land offenbar die UN-Behindertenrechtskonvention in das KiFöG transformieren will,

muss es die daraus resultierenden Kosten im Sinne des Art. 87 Absatz 3 LVerf LSA vollumfänglich ausgleichen.

Zu Ziffer 8. (§ 10 – Sicherstellungsaufgabe und Bedarfsplanung)

Die gemeindliche Ebene verfügt nach Abschluss der Gemeindegebietsreform über leistungsfähige Strukturen. Die Aufgaben der Kindertagesbetreuung nach dem KiFöG sollen deshalb weitgehend auf der Ebene der Gemeinde zusammengeführt werden.

Die Sicherstellungsaufgabe und die Bedarfsplanung für Kindertageseinrichtungen bzw. Tagespflegestellen sollten durch die leistungsverpflichteten Gemeinden im eigenen Wirkungskreis erfolgen. Die Gemeinden sind auch bisher schon Gewährsträger des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz und sollten deshalb auch die Planungsverantwortung wahrnehmen, ungeachtet der verbleibenden bundesgesetzlichen Verpflichtung der örtlichen Jugendhilfeträger aus § 80 SGB VIII.

Die gemeindliche Planungsverantwortung kann zwar nicht an die Stelle der Planungsverantwortung des örtlichen Jugendhilfeträgers nach § 80 SGB VIII treten, jedoch kann landesrechtlich geregelt werden, dass die gemeindliche Bedarfsplanung bei der Jugendhilfeplanung des Landkreises nach § 80 SGB VIII zu beachten ist.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene gleichberechtigte Einbeziehung der Gemeinden, der Träger der freien Jugendhilfe sowie des überörtlichen Sozialhilfeträgers in die Aufstellung der Bedarfsplanung des örtlichen Jugendhilfeträgers steht in keinem Verhältnis zu der Gewährsträgerschaft der leistungsverpflichteten Gemeinden und den unmittelbaren Auswirkungen dieser Pläne bei den leistungsverpflichteten Gemeinden. Nach § 11 bewirkt die Aufnahme der Einrichtung bzw. Tagespflegestelle in die Bedarfsplanung immerhin gravierende Kostenfolgen.

Zu Ziffer 9. (§ 11 – Finanzierung der Tagesbetreuung in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege)

Der Gesetzentwurf sieht in § 11 Absatz 1 eine vollständige Umstellung des bisherigen Finanzierungssystems der Kinderbetreuung vor. Die Einführung einer anteiligen Personalkostenförderung durch das Land anstelle der bisherigen Finanzierungsbeteiligung wird durch die kommunale Praxis mit erheblicher Skepsis betrachtet, weil zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder die zugrunde gelegten Annahmen noch die tatsächlichen Auswirkungen abschließend eingeschätzt werden können. Überdies enthält § 24 Absatz 2 Ziff. 3 des Gesetzentwurfs eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung der Grundsätze für die Ermittlung, Verteilung und Abrechnung der Zuweisungen gemäß § 11 Absatz 1 und 2. Ein Entwurf dieser Verordnung liegt bisher aber nicht vor.

Das Verfahren zur Berechnung der Beteiligungsquote im Gesetzentwurf bleibt weitgehend vage, da nicht ausgeführt wird, wie die „nachgewiesenen Personalkosten für pädagogische Fachkräfte“ festgestellt werden. Unklar bleibt, ob sich diese Formulierung auf die für das Haushaltsjahr oder für das Kindertagesstättenjahr geplanten Personalkosten oder die abgerechneten Personalkosten des Vorjahres, des Vorvorjahres (wie bei der Pauschale bisher) oder der entsprechenden Kindertagesstättenjahre bezieht. Auf diese Problematik gehen weder der Gesetzestext noch die Begründung ein.

Die prozentuale Beteiligung des Landes und der örtlichen Träger der Jugendhilfe nach § 11 Absatz 2 und 3 bezieht sich durchweg auf Annahmen der Landesregierung zu der durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauer, zu den durchschnittlichen Personalkosten je Vollzeitäquivalent und der tariflichen Entwicklung, die nicht näher verifizierbar sind und die nach unserer Einschätzung erhebliche Unsicherheiten beinhalten. Wir fordern deshalb eine umfassende Evaluierung der finanziellen Wirkungen der neuen KiFöG-Regelungen ab Inkrafttreten der neuen Regelungen.

Die aktuelle Tarifentwicklung im TVöD kommunal, die einen deutlich höheren Abschluss als von der Landesregierung bei Erarbeitung des Gesetzentwurfs vorsieht, macht bereits eine entsprechende Überarbeitung der Berechnungen erforderlich. Während die Landesregierung lediglich eine 1,5 % ige Tarifsteigerung jährlich ab 2013 annimmt, beträgt die aktuelle Tarifsteigerung ab 01.03.2012 3,5 %, ab 01.01.2013 kommt eine Steigerung von 1,4 % und ab 01.08.2013 eine Steigerung um weitere 1,4 % hinzu.

Nach der Gesetzesbegründung berechnet die Landesregierung die Finanzierungsbeteiligung anhand der Personalkosten der Entgeltgruppen S6 und S8. Leiterinnen sind in höhere Entgeltgruppen eingruppiert und bleiben demnach unberücksichtigt.

Bemessungsgrundlage für die Beteiligung des Landes an der Finanzierung sind die Mindestpersonalschlüssel nach § 21 Absatz 2 sowie die damit verbundene pädagogische Arbeit nach § 22 Absatz 1 und 2. Es fehlt § 22 Absatz 3, wonach die Träger verpflichtet sind, für jede Tageseinrichtung eine besonders geeignete pädagogische Fachkraft als Leitungsperson einzusetzen und in angemessenem Umfang von der Betreuung freizustellen. Auch die Personalkosten für Leitungsstunden sind pädagogische Personalkosten.

Nach unseren Vorstellungen erfordert die Personalkostenbeteiligung des Landes, dass auf der Grundlage der rückwirkend ermittelten und nachgewiesenen Personalkosten die Ermittlung einer prozentualen Beteiligung an diesen Kosten erfolgt und eine Verrechnung mit den bis dahin (im Vorjahr) geleisteten Vorauszahlungen vorgenommen wird. Dieses Verfahren scheint aber nicht angestrebt zu sein. Sofern nämlich in § 11 Absatz 4 geregelt wird, dass „*das Land auf dieser Basis die Beteiligung nach Absatz 3 für die Kindergartenjahr ab 01.08.2016 festlegt*“, unterbleibt die Ermittlung einer prozentualen Beteiligung an den tatsächlichen entstandenen Personalkosten (und nachfolgende Verrechnung mit geleisteten Vorauszahlungen) und es handelt sich nicht um eine echte prozentuale Beteiligung an den nachgewiesenen Personalkosten. Vielmehr handelt es sich auch weiterhin um eine (gegenüber dem geltenden Gesetz zwar geänderte, dem Grunde nach aber weiter bestehende) kalkulatorisch ermittelte Beteiligung des Landes an den voraussichtlich erwarteten Personalkosten. Eine Berücksichtigung von Kosten, die in der tatsächlich entstehenden Höhe von dem prognostizierten Umfang abweichen, würde auch weiterhin nicht erfolgen.

Festzustellen ist auch, dass die aufwändige Ermittlung der tatsächlichen Personalkosten durch die Gemeinden einen neuen Verwaltungsaufwand verursacht und folglich eine weitere Mehrbelastung darstellt. Auch das in § 11 Absatz 2 vorgesehene Antragsverfahren stellt einen neuen Aufwand für die Landkreise und Gemeinden dar.

Zur Umsetzung der interkommunalen Funktionalreform regen wir an, die vom Land zu gewährenden Zuweisungen für die Kosten der Kinderbetreuung direkt an die leistungsverpflichteten Gemeinden auszureichen. Die Konzentration der Sicherstellung und Leistungsverpflichtung bei den leistungsverpflichteten Gemeinden schließt die Finanzierungsverantwortung für die Kindertagesbetreuung mit ein.

Die in § 11 Absatz 2 geregelte Finanzierungsverpflichtung der Landkreise sollten die leistungsverpflichteten Gemeinden übernehmen. Die hierdurch entstehenden Mehrbelastungen sind konkret zu ermitteln und zwischen den Landkreisen und den leistungsverpflichteten Gemeinden auszugleichen.

Die in § 11 Absatz 6 geregelte Beschränkung der Kostenverantwortung der leistungsverpflichteten Gemeinden auf die Tageseinrichtungen freier Träger, die in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, ist ausdrücklich zu begrüßen.

Kritisch wird jedoch die Regelung insoweit gesehen als für die Beurteilung die Kosten maßgeblich sein sollen, die die Leistungsverpflichtete selbst als Träger dieser Einrichtung aufzuwenden hätte. Da die Leistungsverpflichteten keinen Einfluss darauf haben, welche Einrichtung ein Träger nutzt, müssen sie auch unwirtschaftliche Einrichtungen finanzieren. Für das Land ist das unerheblich, da es sich nur an den Personalkosten beteiligt, die zudem durch den Mindestpersonalschlüssel begrenzt werden. Für freie Träger wird deshalb im Ergebnis kein hinreichender Anreiz geschaffen, wirtschaftliche Einrichtungen zu führen.

Das in § 11 Absatz 7 neu geregelte Finanzierungsverfahren zwischen der Wohnortgemeinde und den Eltern, deren Kind außerhalb der Wohnortgemeinde betreut wird, wird in der Gesetzesbegründung zwar als Vereinfachung zum gegenwärtigen Verfahren beschrieben, ist tatsächlich aber erheblich aufwändiger und stellt sowohl für die verfahrensbeteiligten Gemeinden als auch die betroffenen Eltern eine deutliche Mehrbelastung dar. Bedenken bestehen insbesondere auch gegen eine Ausreichung dieser öffentlichen Mittel an die Eltern, da jedenfalls in Einzelfällen das Risiko besteht, dass diese Mittel am Ende nicht beim Einrichtungsträger ankommen, z.B. infolge missbräuchlicher Eigenverwendung oder Pfändung. Wer trägt in diesem Fall das Ausfallrisiko?

Künftig müsste jeder Einrichtungsträger zudem einen zwischen Kindern aus der Wohnortgemeinde und auswärtigen Kindern differenzierten Elternbeitrag kalkulieren, der für auswärtige Kinder in voller Höhe den Eltern gegenüber geltend zu machen wäre, damit ein Erstattungsanspruch der Eltern gegenüber der Wohnortgemeinde dem Grunde nach überhaupt erst realisiert werden könnte. Für diesen (ungeminderten) Beitrag müssten Eltern vollständig in Vorleistung gehen. Sofern die Grundlagen der Bestimmung der angemessenen Kosten und damit das gesamte Erstattungsverfahren streitig zu klären wären, würde diese Vorleistung sehr bald die Grenzen der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der betroffenen Eltern überschreiten.

§ 11 Absatz 5 des geltenden KiFöG LSA regelt zwar ein aufwändiges Verfahren der zwischengemeindlichen Kostenerstattung, lässt jedoch eine abweichende Regelung zu. Seit der kommunalen Neugliederung im Zuge der Gemeindegebietsreform haben die Leistungsverpflichteten nur noch mit wenigen Nachbargemeinden eine Abrechnung vorzunehmen, die noch dazu vereinfacht erfolgen kann. Das neue System, das eine Vielzahl von Kostenbescheide an jedes Elternpaar vorsieht, ist ein Beispiel für nicht nachvollziehbare Überregulierung und deshalb abzulehnen.

Die Darstellung zur Berücksichtigung der auswärtig untergebrachten Kinder bei der Bemessung der Zuweisungen nach den Absätzen 1 und 2 in der Gesetzesbegründung, die sich auf keine entsprechende Regelung im Gesetzestext zurückführen lässt, ist unverständlich und stellt einen Systembruch gegenüber dem ansonsten verfolgten System der belastungsadäquaten Beteiligung des Landes an den Kosten der Kindertageseinrichtungen dar. Jedenfalls bleibt

offen, in welchem Verfahren hierfür die zur Berechnung der Landesbeteiligung erforderlichen Personalkosten ermittelt werden sollen.

Zu Ziffer 10. (§ 12 – Betriebskosten)

Die vollständige Streichung der im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel grundsätzlich bereit zu stellenden Investitionskostenförderung durch das Land Sachsen-Anhalt ist abzulehnen. Die Einrichtungsträger sind nicht in der Lage, den bestehenden Investitionsstau aus eigenen Mitteln abzubauen.

Die im Gesetzentwurf getroffene Regelung öffnet den nach aktueller Rechtsprechung gegenwärtig verbauten Weg zur Einbeziehung von kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen) in die Berechnung der erstattungsfähigen Kosten freier Träger gegenüber den leistungsverpflichteten Gemeinden, was die faktische Überwälzung der Investitionsförderung auf die gemeindliche Ebene bedeutet. Auch dieser Verlagerung von direkten Finanzierungsverpflichtungen (Neubau, Erweiterung, Ausstattung) für Einrichtungen freier Träger steht im Gesetzentwurf bisher keinerlei Kompensation im Sinne des Konnexitätsprinzips gegenüber.

Anzumerken ist zudem, dass zur konkreten Ausgestaltung der Verordnungsermächtigung nach § 24 Absatz 2 (Systematik der Betriebskosten) bisher keine Informationen durch das Sozialministerium vorliegen und deshalb auch eine abschließende Bewertung nicht möglich ist.

Zu Ziffer 11. (§ 13 – Teilnahmebeiträge)

Die stringente Vorgabe zur Kalkulation von Elternbeiträgen in einer nach Stunden geteilten Staffelung ist nicht sachgerecht und abzulehnen, da der Aufwand z. B. eines 5-stündigen Betreuungsangebots eben nicht lediglich mit der Hälfte eines 10-stündigen Betreuungsangebots anzusetzen ist. Dies gilt für alle anderen Berechnungsvarianten entsprechend, auch für die in der Gesetzesbegründung genannte 7-stündige Betreuung. Aus dieser Regelung ergeben sich zudem mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag nicht vereinbare, ausschließlich auf Kostenwirkungen fußende Fehlanreize zur Inanspruchnahme auch kürzerer Betreuungszeiten (denkbar: 1- und 2-stündige Betreuung!?).

Überdies ist die Staffelung der Elternbeiträge nach Betreuungsumfang mit einer Unterteilung nach Stunden sehr aufwändig. Eine ständige Anpassung des Personalschlüssels ist nicht umsetzbar.

Letztlich könnte es, um einen Missbrauch der Beitragsstaffelung zu vermeiden, auch erforderlich werden, die tatsächliche Anwesenheit der einzelnen Kinder in den Einrichtungen exakt zu erfassen, was zu einem völlig überzogenen Aufwand führen würde.

Zu Ziffer 12. (§ 14 – Bauliche Beschaffenheit, Ausstattung)

Um alle Kindertageseinrichtungen behindertengerecht zu gestalten, was nach der Gesetzesbegründung beabsichtigt ist, fehlen den Kommunen die erforderlichen finanziellen Mittel. Das Land selbst steht in der Pflicht, den finanziellen Mehraufwand, der für die Anpassung der baulichen Beschaffenheit der Kindertageseinrichtungen im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erforderlich wird, bereitzustellen.

Zu Ziffer 13. (§ 15 – Erhebung und Verarbeitung von Daten)

Die Erhebung personenbezogener Daten der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder, Daten der Eltern der betreuten Kinder, Daten zu den Tageseinrichtungen sowie den Personalkosten sollte im Zuge der Umsetzung der interkommunalen Funktionalreform den leistungsverpflichteten Gemeinden im eigenen Wirkungskreis obliegen.

§ 18 – Medizinische Betreuung

Zur Umsetzung der interkommunalen Funktionalreform sollte die Sorge für eine begleitende ärztliche und zahnärztliche Untersuchung der in einer Tageseinrichtung befindlichen Kinder die leistungsverpflichtete Gemeinde (im eigenen Wirkungskreis) in Abstimmung mit dem örtlichen Gesundheitsamt wahrnehmen. Absatz 2 ist entsprechend zu ändern.

Zu Ziffer 16. (§ 19 – Elternsprecherinnen und Elternsprecher, Kuratorium und Elternbeirat)

Die in § 19 Absatz 4 geregelte Zustimmung des Kuratoriums zur konzeptionellen Ausrichtung und zur Bestimmung von Öffnungs- und Schließzeiten greift in unzulässiger Weise in die Regelungskompetenz der finanziell und organisatorisch allein verantwortlichen Sitzgemeinde ein. Da den leistungsverpflichteten Gemeinden die Organisation der Kindertagesbetreuung obliegt und ihre Entscheidungen durch die unmittelbar demokratisch legitimierten Organe getroffen werden, sind Regelungen abzulehnen, die die kommunale Selbstverwaltung einschränken.

Zu Ziffer 18. (§ 21 – Fachpersonal)

Die Erweiterung des Fachkräftebegriffs auf die seit Geltung des bisherigen Gesetzes deutlich veränderten Bedingungen im Ausbildungsbereich ist zu begrüßen. Es fehlen aber Regelungen zur Personalbemessung hinsichtlich der Betreuung behinderter Kinder und der Förderschüler in den Horten. Die Finanzierung des Landes orientiert sich an einer täglichen Betreuungszeit von 8 Stunden. Als gesetzlicher Anspruch werden aber 10 Betreuungsstunden als Ganztagsanspruch zugrunde gelegt. Das Fachpersonal muss dementsprechend vorgehalten werden, um dem in § 6 Absatz 3 verbrieften Recht der Eltern genügen zu können.

Zu Ziffer 19. (§ 22 – Mittelbare pädagogische Tätigkeit)

Der neu eingeführte Begriff der mittelbaren pädagogischen Tätigkeit entspricht der Erwartungshaltung der Erzieherinnen und Erzieher. Leider bleibt der Gesetzesentwurf hinsichtlich der Wirkung der in zwei Stufen dargestellten Arbeitszeitkontingente auf die Berechnung des Mindestpersonalschlüssels nach § 21 Absatz 2 unklar. Sowohl die Auslegung, dass diese Zeitkontingente zusätzlich zum Personalschlüssel bereitzustellen sind – wofür die Darstellung

der entsprechenden Finanzierung durch das Land in der Gesetzesbegründung sprechen könnte – als auch die Auslegung, dass eine rein organisatorische Freistellung innerhalb des Personalschlüssels gemeint ist, ist nach dieser Formulierung zulässig. Auf jeden Fall dürfte die konkrete Auslegung vor Ort davon abhängig sein, ob das Land tatsächlich eine belastungsadäquate Finanzierung bereit stellt, was angesichts der allein dafür anzusetzenden Mehrkosten für die gemeindliche Ebene von ca. 34 Mio. EUR/Jahr und des gegenwärtig benannten Gesamtkostenrahmens für das gesamte Novellierungsvolumen überaus fraglich erscheint.

Da in diesem Stundenvolumen nach der Gesetzesbegründung ausdrücklich auch Leitungstätigkeiten enthalten sind, die landesweit gegenwärtig über den Mindestpersonalschlüssel hinaus dargestellt werden, dürfte sich aus dieser Regelung künftig kaum eine Veränderung für die Arbeit der einzelnen Erzieherin bzw. des Erziehers ergeben. Da die Spielräume der leistungsverpflichteten Gemeinden hinsichtlich der Gewährung von Arbeitszeitkontingenten über den Mindestpersonalschlüssel hinaus aufgrund der dramatischen Haushaltslagen überaus gering sind, werden diese die vorhandenen Auslegungsspielräume restriktiv nutzen müssen.

Wenngleich wir uns grundsätzlich gegen Festlegungen im Gesetz aussprechen, die die kommunale Gestaltungsfreiheit eingrenzen, erscheint es in Bezug auf die Leitungsfreistellung und deren Vergütung angeraten, einen konkreten Mindeststundenumfang im Gesetz zu regeln. Es ist ein Unterschied, ob Personalkosten für Leitungsstunden oder für Erzieherinnenstunden anfallen und zu vergüten sind.

Die Regelung in § 22 Absatz 4 zur Fortbildung des Personals beinhaltet gegenüber der geltenden gesetzlichen Regelung nicht mehr die finanzielle Beteiligung des Landes. Diese ist aber unverzichtbar, wenn das Land die ständige Fortbildung zur Pflicht erklärt.

Zu Ziffer 21. (§ 24 – Verordnungsermächtigungen)

Die in § 22 Absatz 2 Ziffer 1 geregelte Verordnungsermächtigung für die Festlegung von Mindestanforderungen für Erziehungs- und Bildungsziele für die frühkindliche Bildung lässt Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung nicht erkennen. Nach Art. 80. Absatz 1 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden („Bestimmtheitsgebot“). Es bedarf der Konkretisierung.

Das gleiche gilt für die unter Ziffer 2 geregelte Verordnungsermächtigung zu den Betriebskosten. Die Ermächtigung ist so unbestimmt, dass nicht vorausgesehen werden kann, wie von ihr Gebrauch gemacht werden soll. Die in der Gesetzesbegründung dargestellte Absicht, im Rahmen der Verordnung in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und der freien Wohlfahrtspflege eine nähere Umsetzung zu erreichen, entbindet nicht vom Bestimmtheitsgebot.

Auch die unter Ziffer 4 geregelte Verordnungsermächtigung zum IT-System lässt das Ausmaß und die Kostenfolgen nicht erkennen.

Da die Verordnungsermächtigungen insgesamt detaillierte, untergesetzliche Regelungsmechanismen ermöglichen und deshalb von wesentlicher Kostenrelevanz für die leistungsverpflichteten Gemeinden sind, beinhalten sie ein erhebliches Finanzierungsrisiko. Überdies ist die durch die Verordnungen gegebene Steuerungs- und Kontrolldichte nicht zu rechtfertigen, weil sie kommunale Gestaltungsspielräume einschränkt und dem Deregulierungsbestreben der Landesregierung widerspricht.

Zu Artikel 1, § 2 (§ 13 KiFöG LSA)

Die ab dem 01.01.2014 vorgesehene Deckelung von Elternbeiträgen in Mehrkindfamilien auf 160% des Beitrages für das jeweils älteste Kind ist - abgesehen von der Tatsache, dass dies für die Einrichtungsträger ggf. als Anreiz zu einer Reduzierung bzw. Abschaffung bestehender selbst finanzierter Rabatt - Systeme verstanden werden wird - unklar und hinsichtlich des Verwaltungsvollzugs nicht nachvollziehbar. Es stellt sich die Frage, ob die Regelung nur Anwendung findet beim selben Träger oder nur in derselben Einrichtung und wie es sich verhält, wenn freie und gemeindliche Träger Kinder derselben Familie betreuen und unterschiedliche Elternbeiträge erheben.

Die Gesetzesbegründung nennt als Anspruchsgrundlage für die Begrenzung der Elternbeiträge den Kindergeldbezug, obwohl die Gesetzesregelung lediglich auf den gleichzeitigen Besuch von Tageseinrichtungen bzw. Tagespflegestellen abstellt. Welche Wirkung der Bezug von Kindergeld haben soll, bleibt unklar.

Unklar ist das in § 13 Absatz 3 geregelte Verfahren zur Bestimmung der durch das Land zu erstattenden Einnahmeausfälle. Weder die Bestimmung des Ausgangswertes noch das Verfahren zur Berechnung des Einnahmeausfalls und das Bewilligungsverfahren sind näher bestimmt. In welchem Verhältnis das Verfahren zur Ermäßigung der Elternbeiträge nach § 90 SGB VIII zum Erstattungsverfahren nach § 13 steht, ist unklar, jedenfalls ist nicht bestimmt, welches Verfahren zuerst greift. Die in der Begründung genannte Nachrangigkeit des Verfahrens nach § 13 zum Verfahren nach § 90 SGB VIII (Abzug dieser Aufwendungen beim Landesanteil) ist hinsichtlich der von dort abzuleitenden Regelungskompetenz als rechtlich fragwürdig zu bewerten. Feststeht, dass die Einrichtungsträger in eine Vorfinanzierung treten sollen, was aufgrund der angespannten kommunalen Haushaltssituation abgelehnt wird. Gleiches gilt für die ebenfalls in der Gesetzesbegründung enthaltene Feststellung, dass gegenwärtig gewährte freiwillige Rabattregelungen von Trägern ebenfalls auf die Erstattung durch das Land anzurechnen sind. Jedenfalls ist nicht näher spezifiziert, dass für die Erstattung durch das Land nicht die ab 01.01.2014 geltenden aktuellen Elternbeitragssätze, sondern der gegenwärtige status quo gegenüberzustellen sind.

Ungeklärt bleibt weiterhin das Verwaltungsverfahren zur Erstattung dieser zusätzlichen Belastung (Antragsberechtigung, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren).

Um der interkommunalen Funktionalreform Rechnung zu tragen, sollten die Leistungsverpflichteten die Einnahmeausfälle unmittelbar an das Landesjugendamt melden, da ihnen ohnehin die Ermittlung der Einnahmeausfälle obliegt.

Im Zuge der interkommunalen Funktionalreform sollte auch der teilweise Erlass/die Übernahme des Elternbeitrages - Sozialermäßigung - gemäß § 90 SGB VIII durch die Gemeinde im eigenen Wirkungskreis erfolgen und gesetzlich geregelt werden.

Zu Artikel 1, § 3 (§ 3 Absatz 1 KiFöG LSA)

Wir nehmen Bezug auf die Ausführungen zu Artikel 1, § 1 Ziffer 2.

Der Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang geht zu weit und sollte an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst werden.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass das Ziel der Landesregierung, mit der Einführung des Ganztagsanspruchs eine Verbesserung der pädagogischen Rahmenbedingungen zu verbinden, nicht erreicht wird. Auch lassen die beabsichtigten neuen Regelungen erhebliche Mehrkosten bei den Kommunen erwarten, ohne dass das Land bisher einen vollständigen Ausgleich vorsieht. Die überwiegende Anzahl der Kommunen ist aufgrund ihrer desolaten Haushaltslage aber nicht in der Lage, neue finanzielle Lasten zu tragen.

Wir appellieren deshalb mit Nachdruck an das Land, sich umfassend zu seiner Finanzverantwortung zu bekennen, wenn es neue Aufgaben im Gesetz festschreibt oder bestehende Aufgaben ausweitet und halten eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluierung des Gesetzes zu den finanziellen Folgen für unabdingbar.

Bei Rückfragen stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung. Gern konkretisieren und erläutern wir Ihnen auch unsere Vorschläge zur interkommunalen Funktionalreform.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Heinz-Lothar Theel
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
Landkreistag Sachsen-Anhalt