Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/5841

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Sozialausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Vorsitzenden
Peter Eichstädt
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail an: sozialausschuss@landtag.ltsh.de

24 105 Kiel, 31.03.2016

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 51.51.00 Bü

Kindertagesstätten und Kindertagespflege, Große Anfrage DrS 18/3504
Flexiblere Betreuungsangebote schaffen – die Qualität entscheidet, DrS 18/3503

Sehr geehrte Damen und Herren

der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den beiden o.g. Drucksachen.

Eine dezidierte Beantwortung der einzelnen Fragen, z.B. nach den Betreuungs- und Öffnungszeiten, ist im Rahmen einer solchen Stellungnahme nicht möglich, da diese Entscheidungen vor Ort im Rahmen der Ausgestaltung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots in Abstimmung zwischen der Gemeinde und dem Träger erfolgen.

Voraussetzung eines solchen Angebotes durch die Kommunen sind finanzielle, rechtliche und politische Rahmenbedingungen, für die die Landes- und die Bundespolitik die Verantwortung tragen. Insbesondere muss für eine nachhaltige und angemessene Finanzierung der Kinderbetreuung gesorgt werden. Vor diesem Hintergrund fassen wir unsere Stellungnahme zu den aufgeworfenen Fragen in folgende 10 Punkte zusammen.

1. Schleswig-Holsteins Gemeinden sind führend beim Ausbau der Kleinkinderbetreuung

Schleswig-Holstein hat im Jahr 2015 im Vergleich der westdeutschen Flächenländer mit 31,4 % die höchste Betreuungsquote bei unter 3jährigen Kindern erreicht. Bereits in den Vorjahren war Schleswig-Holstein stets auf Platz 2 im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Nur in den Stadtstaaten und den ostdeutschen Bundesländern steht eine höhere Quote von Betreuungsplätzen für unter 3jährige Kinder zur Verfügung. Zum 01.03.2015 waren 21.739 unter 3jährige Kinder in einer Kindertagesstätte oder staatlich geförderter Kindertagespflege.

So ist es in Schleswig-Holstein gelungen, die neuen Rechtsansprüche ohne gerichtliche Auseinandersetzungen zu erfüllen. Die Kommunen leisten gemeinsam mit den freien Trägern einen enormen Kraftakt, um die Kleinkindbetreuung auszubauen. Damit bieten die schleswig-holsteinischen Gemeinden den Eltern eine optimale Kleinkindbetreuung und schaffen damit auch einen Standortvorteil für das Land und seine Wirtschaft.

Der Ausbau der Krippenbetreuung durch die schleswig-holsteinischen Gemeinden ist von besonderer Dynamik geprägt. Die Zahl der betreuten unter 3jährigen Kinder hat sich seit 2009 mehr als verdoppelt. Von 2009 bis 2015 wurden über 11.000 Betreuungsplätze neu geschaffen. Allein von 2013 auf 2015 konnte die Zahl der Betreuungsplätze um über 22 % gesteigert werden. Von 2015 auf 2014 hat Schleswig-Holstein hinter Nordrhein-Westfalen die zweithöchste Steigerung an Betreuungsplätzen unter allen Bundesländern erreicht.

Dabei steigt nicht nur die Betreuungsquote für unter 3jährige. Auch die Betreuungsquote der 3 bis 6jährigen Kinder ist in Schleswig-Holstein von 90,7 % in 2012 auf 94,4 % in 2015 angestiegen. Durch den demografischen Wandel blieb die Zahl der betreuten 3 bis 6jährigen Kinder allerdings nahezu gleich.

Die Bedeutung der Tagespflege bleibt hoch und steigt sogar, sie trägt also maßgeblich zum Ausbau der Kleinkindbetreuung bei. 2009 betrug der Anteil der in Tagespflege betreuten unter 3jährigen Kinder 20,1 %, in 2015 waren es schon 23 %.

2. Deutlicher Trend zur Ganztagsbetreuung

Besonders gestiegen ist der Betreuungsumfang. Die Ganztagsbetreuung von Kindern nimmt deutlich zu. Im Jahre 2009 wurden in Schleswig-Holstein 16,7 % aller Kinder durchschnittlich mehr als 7 Stunden pro Tag betreut. Im Jahr 2015 waren es schon 32,4 %.

3. Personalschlüssel besser als Bundesdurchschnitt

Angesichts der enormen Ausbauleistung für die Kinderbetreuung durch die Gemeinden als Träger und Finanzierer von Kindertageseinrichtungen und durch die freien Träger ist von Bedeutung, dass der Personalschlüssel im bundesweiten Vergleich gut dasteht. Aus dem von der Bertelsmann Stiftung im August 2015 veröffentlichten Ländermonitor frühkindliche Bildung ist für Schleswig-Holstein festzuhalten:

- Auf eine vollzeitbeschäftigte Kita-Fachkraft kommen durchschnittlich 3,7 ganztags betreute Krippenkinder. Damit liegt Schleswig-Holstein deutlich besser als der bundesweite Durchschnitt (4,4 Kinder) und fast genau auf dem Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer (3,6). Unter den Bundesländern insgesamt liegt Schleswig-Holstein damit auf Platz 6.
- Bei den Kindergartenkindern liegt die Relation bei 8,9 Kindergartenkindern pro Fachkraft und entspricht damit ebenfalls genau dem westdeutschen Durchschnitt bzw. liegt deutlich besser als der gesamtdeutsche Durchschnitt (9,5). Im Vergleich aller Bundesländer liegt Schleswig-Holstein dabei ebenfalls auf Platz 6.
- Der tatsächliche Personalschlüssel der Kindertagesstäten in Schleswig-Holstein ist damit deutlich besser als der gesetzlich vorgeschriebene Standard (5 Kinder pro Fachkraft bei Krippen und 13,3 Kinder pro Fachkraft bei Kindergärten, Leitungskräfte jeweils herausgerechnet).

- Der Personalschlüssel hat sich in Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren stetig verbessert (4,0 Kinder in 2012, 3,9 Kinder in 2013, 3,7 Kinder in 2014). Auch bei den Elementargruppen zeigt sich eine Verbesserung des Personalschlüssels von 2012 bis 2014 von 9,1 auf 8,9 Kinder pro Fachkraft.
- Die Bertelsmann Stiftung lobt die hohe Arbeitsplatzsicherheit in Schleswig-Holstein. 35 % der ausgebildeten Fachkräfte unter 25 Jahren haben einen befristeten Vertrag. Dies ist nach Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern bundesweit die geringste Befristungsquote für diese Altersgruppe. Insgesamt liegt die Befristungsquote in Schleswig-Holstein bei 12,9 % und damit im Vergleich der westdeutschen Flächenländern hinter dem Saarland (10,6 %) auf Platz 2.

4. Ausbau der Betreuung ist nicht beendet

Zwar hat sich durch die Steigerung der Betreuungsquote bei den über 3jährigen Kindern in den letzten Jahren die Zahl der betreuten Kinder nicht mehr erhöht. Aber insgesamt gehen wir davon aus, dass der Ausbau der Kinderbetreuung noch nicht beendet ist. Vielmehr erwarten wir eine weitere Steigerung des Betreuungsbedarfes bei unter 3jährigen Kindern sowohl in den Kommunen mit jetzt schon hoher Betreuungsquote als auch in den Kommunen mit jetzt noch unterdurchschnittlicher Betreuungsquote. Außerdem gehen wir von einer weiteren Steigerung des Betreuungsumfanges in Richtung Ganztagsbetreuung aus. Damit wird es für die Kommunen weiterhin notwendig sein, in Kinderbetreuungseinrichtungen zu investieren und zusätzliches Personal zu finanzieren. Ausbau und Unterhaltung der Kinderbetreuung bleibt damit eine der größten Herausforderungen für die Kommunen.

Dabei sind die kreisangehörigen Gemeinden abgesehen von den finanziellen Zuschüssen des Landes und des Bundes bei der Erfüllung der Aufgabe weitgehend auf sich alleine gestellt. Kindertagesstätten und Krippen werden in Schleswig-Holstein ausschließlich dadurch geschaffen, dass Gemeinden entweder selbst die Trägerschaft für eine Einrichtung übernehmen oder die Existenz einer Einrichtung durch eine Vereinbarung mit einem freien Träger sichern, in der die Finanzierung der Einrichtung durch die Gemeinde regelt ist. Das Instrument der Bedarfsplanung auf Kreisebene wird dabei nicht als hilfreiches Instrument empfunden, sondern dient letztendlich nur der Feststellung der Förderfähigkeit eines Platzes. Eltern wenden sich mit ihren Ansprüchen an Kinderbetreuung nahezu ausschließlich an die Gemeinden.

5. Große Kostenbelastung für die Kommunen

Der Ausbau der Kinderbetreuung ist mit enormen Kostenbelastungen für die Kommunen verbunden. Die Finanzierung der Kinderbetreuung wird für viele Gemeinden zu einer immer größeren Herausforderung. Zahlreichen Gemeinden bleibt nach Abzug der Kostenbelastungen für Kinder (Kinderbetreuung und Schulbereich) keine finanzielle Handlungsfähigkeit für andere Aufgaben mehr. Dabei zeigt sich das Problem, dass gerade kleinen Gemeinden und nicht zentralen Orten immer größere Finanzierungslasten für diese Aufgaben übertragen wurden, ohne dass zusätzliche finanzielle Zuweisungen aus dem Finanzausgleich damit verbunden wären. Diese Gemeinden haben aber durch die landesrechtlichen Einschränkungen bei der Wohnbau- und Gewerbeentwicklung keine oder sehr beschränkte Möglichkeiten, die gestiegenen Kostenbelastungen durch Steigerung des Steueraufkommens auszugleichen.

Zu der Kostenbelastung für die Gemeinden ist insbesondere auf folgendes hinzuweisen:

- Von besonderer Bedeutung sind die Betriebskosten und darunter die Personalkosten der Kinderbetreuung. Diese steigen wegen des für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung notwendigen Personalzuwachses deutlich an. 2009 waren in den Kindertageseinrichtungen in Schleswig-Holstein insgesamt 14.850 Personen beschäftigt. 2015 ist die Zahl auf 20.982 angestiegen. Der Anstieg beträgt in diesen sechs Jahren also über 41 %. Der Anteil der Beschäftigten mit fachpädagogischem Berufsbildungsabschluss ist dabei sogar noch leicht von 77,5 % auf 77,9 % angestiegen.
- Die strukturellen Kosten des Personals sind durch eine Aufwertung im Tarifabschluss vom 27. Juli 2009 und die weitere deutliche Verbesserung bei der Eingruppierung durch den Tarifabschluss vom Herbst 2015 deutlich angestiegen.
- Die freien Träger haben sich durch deutliche Reduzierung der Eigenanteile aus der Mitfinanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen weitgehend zurückgezogen. Gemäß der gemeinsamen Evaluation der Landesregierung und der kommunalen Landesverbände für die Kosten der Kinderbetreuung für unter 3jährige Kinder aus dem Jahr 2015 betragen die Eigenanteile der Träger bei unter 3jährigen Kindern durchschnittlich nur noch 1,15 %.
- Aus diesen Gründen spielen die Elternbeiträge weiterhin eine erhebliche und unverzichtbare Rolle bei der Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen. Generelle Empfehlungen gehen weiterhin dahin, die Eltern zu ca. einem Drittel der Kosten zur Mitfinanzierung heranzuziehen. Gemäß der bereits erwähnten Evaluation betragen aber bei den unter 3jährigen Kindern die Elternbeiträge im Landesdurchschnitt nur noch 20,28 %. Kinderbetreuung ist ein sehr hochwertiges und teures Angebot, das am bestmöglichen Nutzen für die Kinder ausgerichtet ist und den Eltern zusätzliche Freiheiten auch für die berufliche Tätigkeit verschafft. Daher halten wir es auch weiterhin für angemessen, die Eltern zur Mitfinanzierung der Kinderbetreuung heranzuziehen.

6. Fortschritte bei der finanziellen Förderung durch das Land

Mit dem Sozialministerium konnten wir im Dezember 2012, im Mai 2015 und im Dezember 2015 weitreichende Vereinbarungen zur besseren Finanzierung der Kinderbetreuung abschließen. Diese betreffen insbesondere die Betreuung für unter 3jährige Kinder, die Sprachförderung, die Betreuung von Flüchtlingskindern, die finanzielle Förderung von Betreuungszeiten über 7 Stunden hinaus ab 1.8.2016 sowie zusätzliche Investitionszuschüsse. Die Details ergeben sich teilweise aus der Großen Anfrage und aus den Erlassen und Richtlinien im Amtsblatt 2015, S. 570 sowie 2016, S. 203, 209, 267 und 276. Ein weiterer Erlass ist in Vorbereitung.

Insb. die Finanzierung der zweiten Fachkraft bei der Ganztagsbetreuung ab 1.8.2016 ist ein Schritt in die richtige Richtung, da die Infrastruktur gestärkt und die geänderten Betreuungsbedürfnisse der Eltern unterstützt werden. Dies ist nach derzeitigem Stand nur bis 2018 finanziell gesichert und muss darüber hinaus verstetigt und dauerhaft vom Land finanziert werden.

7. Wichtige Zuschüsse sind gedeckelt

Durch die beschriebene Steigerung der Zuschüsse des Landes für die Kinderbetreuung entsteht oftmals das Missverständnis, dass hiermit eine auskömmliche Finanzierung dieser Aufgabe erreicht sei. Dabei ist einschränkend folgendes festzustellen:

- Angestiegen sind insbesondere die zusätzlichen Landesmittel zum Konnexitätsausgleich für unter 3jährige Kinder, die erstmals in 2013 gezahlt wurden und in 2016 43,7 Mio. € betragen. Eine Finanzierung von Krippenplätzen durch das Land erfolgt aber stets nur unter Abzug von 9.978 Plätzen, die bis zum Jahr 2009 bereits geschaffen worden waren. Angesichts der aktuellen Zahl von 21.739 betreuten Kindern bedeutet dies, dass das Land nur ca. 55 % der Betreuungsplätze für unter 3jährige Kinder mitfinanziert.
- Allerdings ist der für den Elementarbereich geschaffene Betriebskostenzuschuss des Landes auf Grundlage von § 18 FAG seit 2011 auf 70 Mio. € gedeckelt. Außerdem steigen die von Bund und Land je zur Hälfte seit 2009 gewährten Betriebskosten für unter 3jährige Kinder (54,24 Mio. €) nicht mehr an. Weitere vom Land geschaffene Förderprogramme stehen nur für ganz spezifische Bedarfe zweckgebunden zur Verfügung.

Damit wird deutlich, dass von einer Steigerung nur ein Teil der den Kommunen zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel betroffen ist. Die größeren Teile dieser Zuschüsse bleiben gedeckelt, was angesichts der stark steigenden Kosten für Kinderbetreuung faktisch auf einen Teilrückzug des Landes und vor allem des Bundes aus der Mitfinanzierung der Kinderbetreuung hinausläuft.

Daher ist es dringend notwendig, dass die Finanzierungsbeteiligung des Landes für den Elementarbereich entsprechend der konnexitätsbewehrten Finanzierung der U3 - Angebote dynamisiert und mit 2,5% jährlich gesteigert wird.

8. Finanzielle Spielräume des Landes zur Stärkung der Einrichtungen nutzen

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dafür seien keine finanziellen Mittel da. Das Land will ab 2017 jährlich über 23 Mio. € für das sog. Kita-Geld einsetzen. Wir halten es dagegen für notwendig, dass alle finanziellen Spielräume dazu genutzt werden, die Finanzierung der Einrichtungen und des Personals für die Kinderbetreuung zu verbessern. Daher halten wir das vom Land geplante Kita-Geld in Höhe von bis zu 100,00 € pro Monat und Kind für unter 3jährige Kinder in Betreuung für den falschen Weg, zumal davon in erster Linie Eltern mit höherem Einkommen profitieren, die keine Sozialstaffelermäßigung erhalten.

Wir halten es für erforderlich, dass diese finanziellen Spielräume des Landes zu einer Reduzierung der Kostenlasten für die Kommunen bei der Finanzierung der Kinderbetreuung genutzt werden. Mit den verfügbaren Mitteln kann die Kostenbeteiligung des Landes gem. § 18 FAG von bisher 70 Mio. € auf 90 Mio. € angehoben und wie zuvor gefordert um 2,5 % jährlich dynamisiert werden. Dieses ist auch der erfolgversprechendste Weg, die Entwicklung der Elternbeiträge zu stabilisieren.

9. Vermeidung zusätzlicher Belastungen und Standards – mehr Flexibität nötig

Angesichts der beschriebenen großen Herausforderungen für die Kinderbetreuung halten wir es für notwendig, dass die Politik weitere Anforderungen und Belastungen an die Entwicklung der Kinderbetreuung z. B. durch steigende Standards vermeidet.

Forderungen der anderen kommunalen Landesverbände nach zusätzlichen gesetzlichen Standards erteilen wir eine klare Absage. Alle Konzentration muss weiter darauf liegen, den qualitativen und quantitativen Ausbau der Betreuung und die Gewinnung des dafür notwendigen Personals sowie dessen Ausbildung sicherzustellen und nachhaltig zu finanzieren.

Ein zunehmendes Problem wird dabei die schwankende Auslastung von Kinderbetreuungsplätzen sein. Daher halten wir es für notwendig, dass sich die Verteilung der Landeszuschüsse innerhalb der Kreise nach der Zahl der geschaffenen Plätze und nicht nach der Zahl der betreuten Kinder richtet. Dies sollte auch für die Verteilung der Zuschüsse vom Land auf die Kreise gelten. Außerdem wird es künftig wichtiger werden, bei der Anwendung der KitaVO Flexibilität für die Abfederung von Auslastungsspitzen zu gewähren und Betreuungsformen zu entwickeln, die vorübergehend und dafür mit geringerem baulichem und rechtlichem Aufwand zu leisten sind.

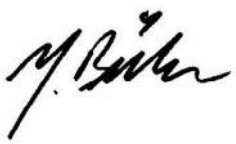
10. Weiterentwicklung der Trägerstrukturen

Die Kommunen ergreifen selbst Maßnahmen, um die weiteren Herausforderungen besser bewältigen zu können. Zu nennen sind insbesondere zwei Entwicklungen:

- Errichtet wird derzeit eine landesweite Kita-Datenbank für die Kommunen und Träger, um die Bedarfsplanung zu verbessern, eine Optimierung der Abstimmung zwischen Kommunen und Trägern zu erreichen und ein Info-Portal für die Eltern zu schaffen. Dieses freiwillige Angebot an die Kommunen bzw. an die Träger wird auf Initiative der Kommunalen Landesverbände in Kooperation mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung und anderen Partnern umgesetzt. Es kann für die Gemeinden ein nützliches Unterstützungsinstrument sein. Da die Beteiligung freiwillig ist, kann jede Kommune für sich abwägen, ob der Mehraufwand und die Kosten für den Anschluss an die Kita-Datenbank den Mehrwert rechtfertigt. Das wird u.a. von der Zahl der vorhandenen Kinderbetreuungseinrichtungen abhängen. Der Probebetrieb für das „Kitaportal Schleswig-Holstein“ hat begonnen. Das Instrument wird noch in diesem Jahr allen Kommunen und Trägern zur Verfügung stehen.
- Erste Kommunen und Ämter haben die Kinderbetreuungseinrichtungen in ihrem Gebiet in gesonderte Rechtskörperschaften (Zweckverband, Anstalt) zusammengefasst oder denken darüber nach, um Verbesserungen bei der Ressourcensteuerung, beim Personalmanagement, bei der Organisation und bei der gemeinschaftlichen Finanzierung zu ermöglichen. In solchen Strukturen kann auch eine Vernetzung und Koordinierung der Tagespflege besser erfolgen.

Die Kommunen ergreifen also auch selbst die Initiative, um die Strukturen für die Bewältigung der künftigen Herausforderungen mit Innovationen zu verbessern.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied