

Vorsitzenden des Sozialausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Werner Kalinka
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

Per E-Mail: sozialausschuss@sh-landtag.de

Unser Zeichen: 51.51.33 a mx-ka
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 23. Oktober 2019

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zur finanziellen Entlastung von Familien und Kommunen (KiTa-Reform-Gesetz)

Sehr geehrter Herr Kalinka,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Städteverband Schleswig-Holstein bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zur finanziellen Entlastung von Familien und Kommunen (KiTa-Reform-Gesetz) Stellung zu nehmen.

Der umfangreiche Beteiligungsprozess des Ministeriums für Soziales Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren des Landes Schleswig-Holstein (MSGJFS), der vom Städteverband Schleswig-Holstein stets konstruktiv begleitet wurde und in den der Städteverband Schleswig-Holstein wertvolle Impulse, u.a. die Grundlagen für das vom Ministerium übernommene Finanzierungssystem eines Standard-Qualitäts-Kosten-Modells (SQKM) einbringen konnte, wird insgesamt sehr positiv bewertet und als gemeinsamer Prozess begrüßt.

Detaillierte Anregungen und Hinweise des Städteverbands Schleswig-Holstein zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes haben wir dem Ministerium bereits zur Entwurfsfassung des Gesetzes nach der ersten Kabinettsbefassung übersandt, mussten aber bedauerlicherweise feststellen, dass diese ganz überwiegend nicht berücksichtigt wurden.

Grundsätzlich ist zu dem Ergebnis des Reformprozesses aus Sicht des Städteverbands Schleswig-Holstein folgendes festzuhalten:

I. Finanzielle Entlastung der Kommunen

1. Die von der Landesregierung verfolgten Ziele, mit dem neuen Kita-Gesetz eine qualitative Verbesserung der Standards in der Kindertagesbetreuung festzulegen und sowohl die Kommunen als auch die Eltern bei den finanziellen Kosten der Kindertagesbetreuung zu entlasten, konnten aus Sicht des Städteverbands Schleswig-Holstein nicht umfänglich erreicht werden. Insbesondere die finanzielle Entlastung der Kommunen bleibt weit hinter dem von der Landesregierung kommunizierten Ziel und den geweckten kommunalen Erwartungen zurück.

2. Die **Finanzierung** der Kindertagesbetreuung ist eine stetig ansteigende Kostenposition in den kommunalen Haushalten geworden, die durch die fortlaufend steigende Nachfrage nach Betreuungsplätzen sowie aufwachsenden Betreuungsquoten insbesondere im Bereich der Kinder unter drei Jahren in Zukunft zu immensen Kostensteigerungen führen wird. Von einer kommunalen finanziellen Entlastung kann daher nur gesprochen werden, wenn die prognostizierten Einnahmen der Kommunen über die voraussichtlichen Kostensteigerungen in der Kindertagesbetreuung hinausgehen. Dies wird augenscheinlich nicht der Fall sein, ebenso wenig, wie eine relative oder gar absolute Senkung des kommunalen Finanzierungsanteils erreicht wird.

Der Städteverband Schleswig-Holstein hält an der Forderung, die kommunalen Aufwendungen auf insgesamt ein Drittel der Kosten des Gesamtsystems zu begrenzen, weiterhin nachdrücklich fest und sieht unter diesem Aspekt einen wesentlichen Teil der Kita-Reform als nicht zufriedenstellend umgesetzt an.

3. Hochrechnungen mittels der vom Ministerium zur Verfügung gestellten Berechnungstools zur Ermittlung der künftigen Finanzierungsanteile ergeben bei unseren Mitgliedern zum Teil höhere finanzielle Belastungen als bislang, nur sehr wenige Städte können eine geringe Kostendämpfung errechnen.

Auch wenn das Land seine erheblich aufgestockten Fördermittel jährlich dynamisieren wird, werden die insgesamt von der Landesregierung zur Verfügung gestellten – gedeckelten - finanziellen Mittel für die Kindertagesbetreuung in Schleswig-Holstein nicht dazu führen, dass die Kommunen langfristig entscheidend finanziell entlastet werden. Damit würde ein Reformziel nicht erreicht werden.

4. Dabei ist festzuhalten, dass dies lediglich den ermittelten Finanzierungsanteil auf der Grundlage des SQKM darstellt. In der Übergangszeit bis zum 31.12.2024 haben die Standortgemeinden sicherzustellen, dass die Finanzierungsvereinbarungen mit den Einrichtungsträgern so gestaltet werden, dass der Betrieb der Einrichtung unter Einhaltung der Fördervoraussetzungen aus dem Teil 4 des Gesetzentwurfes sichergestellt ist. Unabhängig von der Auskömmlichkeit der ermittelten Gruppenfördersätze sind die Standortgemeinden somit verpflichtet, die im Gesetz verankerten Qualitätsstandards zu finanzieren und hierfür die bestehenden Finanzierungsverträge mit den Einrichtungsträgern anzupassen.

Im SQKM - das auf den Grundlagen des vom Städteverband Schleswig-Holstein entwickelten Standard-Kosten-Modells basiert und angelehnt an die KGSt-Werte definierte Personalkosten und Sachkostenanteile enthält – sind weder explizite Kostenpositionen für die zu finanzierenden Aufgaben der verpflichtend durchzuführenden Fachberatung noch für die Einführung/Weiterentwicklung eines Qualitätsmanagementsystems enthalten. Ebenso wenig ist die Finanzierung der allgemeinen Sprachbildung in der Kindertagesbetreuung im Grundlagenmodell der Standardkostenfinanzierung enthalten. Diese Qualitätselemente wurden bislang vom Land durch Einzelerlasse finanziert und je nach Bedarf abgerufen und eingesetzt. Jetzt werden diese Landesmittel der Gesamtfinanzierung der Kindertagesbetreuung zugeführt, kommen allerdings nicht bei den Standortkommunen an, die diese Qualitäten in der Übergangszeit finanzieren müssen – siehe § 57 Abs. 2 GE.

Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt zwar, dass die bislang zahlreichen Einzelförderprogramme in ein einheitliches Finanzierungssystem überführt werden, hält es dann aber auch für zwingend erforderlich, **für definierte Qualitäten auch Kostenanteile im SQKM zu hinterlegen.**

5. Auch wenn das Standard-Qualitäts-Kosten-Modell grundsätzlich eine geeignete und zu begrüßende Grundlage für die künftige Finanzierung der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege in Schleswig-Holstein darstellt, ist somit zu kritisieren,

dass im Laufe des Diskussionsprozesses zur Neuordnung der Kita-Finanzierung mehrere diesem ursprünglichen Standard-Finanzierungs-Modell nicht innewohnende Qualitäts-Standards in dieses durch das Ministerium impliziert wurden. **Die finanziellen Folgen tragen - zumindest in der Übergangszeit bis zum 31.12.2024 - ausschließlich und allein die Standortgemeinden, soweit der ermittelte Gruppenfördersatz nicht ausreichend ist, um die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Einrichtungsträgern zu erfüllen.**

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgleiche für Strukturnachteile, die von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu zahlen sind, werden erst im Laufe des Evaluationsprozesses identifiziert, definiert und erst ab dem 01.01.2025 von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu leisten sein.

Der Städteverband Schleswig-Holstein identifiziert hier eine einseitige Belastung der Standortgemeinden und erwartet eine entsprechende Nachbesserung im Gesetzentwurf.

6. Im Hinblick auf die Belastungen der einzelnen Finanzierungsverantwortlichen ist ein gesonderter Blick auf die künftigen finanziellen Verpflichtungen der Kreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu richten. Diese werden mit Inkrafttreten des Gesetzes **keine eigenen Betriebskostenanteile für die Kita-Einrichtungen mehr zu tragen haben** und von den bisher alleine getragenen **Kosten der Kindertagespflege vollständig entlastet**. Statt dessen wird es den Kreisen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe künftig obliegen, die Differenz zwischen der subjektbezogenen Förderung der Finanzierungsbeteiligten am SQKM und der Vollfinanzierung einer Gruppe (Leerstandskosten) zu tragen. Im kreisangehörigen Bereich der Mitglieder des Städteverbands Schleswig-Holstein wird es nur in wenigen Fällen zu einer Kompensation von nichtbelegten Plätzen durch die Kreise als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe kommen, so dass zumindest für den städtischen Bereich der zusätzliche Finanzaufwand der Kreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gering sein wird.

Nicht nachvollziehbar ist für den Städteverband Schleswig-Holstein in diesem Zusammenhang, dass kurzfristig vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens die Finanzierung des Elternanteils der nichtbelegten Plätze zu Lasten der Wohngemeinden und des Landes verändert wurde. Der Paragraph 53 des Gesetzentwurfes wurde nach der Sitzung der AG Koordinierung am 23. Mai 2019 insofern geändert, dass die Kreise als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Umsetzung der Verantwortung des Leerstandsrisikos nur noch für die fehlenden Beiträge der Wohnortgemeinden und des Landes einen finanziellen Ausgleich leisten müssen aber nicht mehr für die ausfallenden Elternbeiträge - die nunmehr in die Finanzierungsverantwortung des Landes und der Wohngemeinden übergehen.

In diesem Zusammenhang regt der Städteverband Schleswig-Holstein erneut an, dass der Finanzierungsanteil des Landes nicht subjekt- sondern objektbezogen gezahlt werden sollte, um diesen „Bruch“ in der Finanzierung zu vermeiden.

7. Darüber hinaus ergeben sich weitere grundsätzliche Finanzierungsrisiken für Wohnortgemeinden, die auch Standortgemeinden sind. Ein entscheidender Faktor für die Akzeptanz der Reform wird sein, ob die durch das SQKM festgelegten Sätze auch tatsächlich eine auskömmliche Finanzierung der Einrichtungsträger sicherstellen. Ansonsten besteht für die Standortkommunen weiterhin - auch über die Übergangszeit hinaus - das Risiko, über eine ergänzende Förderung für eine im System nicht angelegte „Restkostenfinanzierung“ aufkommen zu müssen. **Daher muss sichergestellt werden, dass das SQKM und die anteilmäßige Finanzierung durch die Wohnortgemeinde, Land und Eltern zu einer Vollfinanzierung führen und keine**

rechtliche oder faktische Restkostenfinanzierung der Standortgemeinden erforderlich sein wird.

II. Kommunalen Aufwand

1. Mit der Kita-Reform werden den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe **neue Aufgaben** übertragen, die zu höherem bzw. zusätzlichem Verwaltungsaufwand für die Verwaltungen der kreisfreien Städte sowie der Großen kreisangehörigen Stadt Norderstedt führen werden. Beispielhaft sei hier auf die Überwachung der Qualitätsstandards sowie der entsprechenden Sanktionierung und die Umsetzung einer landeseinheitlichen Geschwisterermäßigung verwiesen. Inwieweit ergänzend zu den personellen Mehraufwänden auch höhere kommunale Finanzmittel eingesetzt werden müssen, ist derzeit noch nicht valide abschätzbar.
2. Die Wohnortgemeinden, teilweise in identischer Funktion mit Standortgemeinden – bei den kreisfreien Städten und der Großen kreisangehörigen Stadt Norderstedt in dreifacher Funktion - werden zunächst in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Übergangszeit bis zum 31.12.2024 ebenfalls noch nicht im Detail abschätzbare finanzielle Mehraufwendungen zu verzeichnen haben und sehen sich ebenfalls mit einem enormen Verwaltungsaufwand konfrontiert, um sowohl die Finanzierungsverträge mit den Einrichtungsträgern anzupassen als auch die Grundlagen für die Evaluation durch umfassende Dokumentation zu schaffen.

Ein für alle Beteiligten entstehender zusätzlicher Verwaltungsaufwand ergibt sich aus der verpflichtenden Durchführung eines wettbewerbsähnlichen Interessenbekundungsverfahrens im Rahmen der Auswahl der zu fördernden Einrichtungsträger, das aus Sicht des Städteverbands Schleswig-Holstein zumindest im Hinblick auf die Erweiterung von Einrichtungen nicht praxismäßig ist.

Aus Sicht des Städteverbands Schleswig-Holstein ist es erforderlich, für die entstehenden personellen Mehrbelastungen, die das Kita-Reform-Gesetz nach sich zieht - auch soweit diese nur vorübergehend angelegt sind - einen Mehrbelastungsausgleich vorzusehen.

III. Kita-Datenbank

Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt ausdrücklich die verpflichtende und als Fördervoraussetzung festgelegte Nutzung der **Kita-Datenbank**, weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass mit dem Inkrafttreten des Kita-Reform-Gesetzes **sämtliche erforderlichen Funktionalitäten implementiert und praxismäßig anwendbar** sein müssen.

IV. Kindertagespflege

Ebenfalls positiv bewertet der Städteverband Schleswig-Holstein die einheitliche Struktur der Förderung von Kindern in **Kindertagespflege**, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die nunmehr (neue) verpflichtende Anteilsfinanzierung durch die Wohnortgemeinden zu einer weiteren finanziellen Belastung im kreisangehörigen Bereich führt.

Allerdings fehlen für den Bereich der Kindertagespflege Mindestanforderungen an Qualitätsstandards, vergleichbar den Qualitätsstandards aus dem Teil 4 des Gesetzentwurfes für die Kindertageseinrichtungen. Dies sind Regelungen insbesondere zu:

- Pädagogischer Qualität in der Kindertagespflege (vgl. § 19 GE)
- Schließzeiten/Hinweis auf Beschränkungen für Zeiten außerhalb der Ferien (vgl. § 22 GE)

- Anforderungen an Räume (vgl. § 23 GE)
- Personalqualifikation (vgl. § 28 GE); hier wäre es wünschenswert für Kindertagespflegepersonen eine Mindestzahl an Qualifizierungsstunden landesweit festzulegen oder auf eine entsprechende (dringend benötigte) Landesrichtlinie zu verweisen.

IV. Inklusion in Kita

Es ist bedauerlich, dass die Chance nicht genutzt wird, im Rahmen des Kita-Reformprozesses eine grundsätzliche Verankerung des Inklusionsgedankens in Kitas vorzunehmen, beispielsweise über eine Förderung von zusätzlichen Stellenanteilen pro Gruppe/Kita. Dies umso mehr, als das Modellprojekt „Inklusive Kita“, das vom Land Schleswig-Holstein bereits seit mehreren Jahren finanziert wird, sehr positive Entwicklungen aufzeigt. **Der Städteverband Schleswig-Holstein spricht sich nachdrücklich dafür aus, dass die inklusive Kindertagesbetreuung auch in Schleswig-Holstein zeitnah und flächendeckend Einzug findet.**

V. Weitere erforderliche Regelungsbedarfe

1. Grundsätzlich sollen Aufwendungen für Investitionen (über jährliche Abschreibungen) und Mietkosten im SQKM enthalten sein. Dieser Anteil wird aber keinesfalls den Aus- oder Umbau sowie die Sanierung von Kindertagesstätten refinanzieren, so dass hier eine große Finanzierungslücke zu Lasten der Kommunen entsteht. Für den Städteverband Schleswig-Holstein ist bislang allerdings nicht deutlich, ob und in welchem Umfang Investitionskosten für Neubauten im Gesetz hinterlegt sind. **Der Städteverband Schleswig-Holstein erwartet, dass Investitionsförderprogramme für den erforderlichen weiteren Ausbau der Betreuungsplätze, auch nach der Übergangszeit, weiterhin von der Landesregierung in ausreichender Höhe zur Verfügung gestellt werden.**
2. Offen bleibt, wie mit den im Zuge der Qualitätskontrollen gegebenenfalls zurückzufordernden Fördermitteln umzugehen ist. Der Gesetzentwurf trifft hierzu keine Aussage. **Aus Sicht des Städteverbands Schleswig-Holstein ist es unbedingt und zeitnah erforderlich, für alle örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe einheitlich geltende Regelungen festzuschreiben, wie mit diesen Mitteln umzugehen ist.**
3. Auch zu dem von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu leistenden „strukturellen Nachteilsausgleich“ ab dem 01.01.2025 trifft der Gesetzentwurf keine Aussage. **Der Städteverband Schleswig-Holstein spricht sich dafür aus, dass Vorschläge für Kriterien für das Vorliegen struktureller Nachteile in dem einzurichtenden Fachgremium entwickelt werden und rechtzeitig vor dem Ende der Übergangszeit eine gesetzliche Regelung hierzu ergeht.**
4. Die Förderung von Kindern, die eine Kindertagesstätte außerhalb von Schleswig-Holstein besuchen, ist nach Auffassung des Städteverbands Schleswig-Holstein ebenfalls noch nicht sach- und praxisgerecht gelöst. Die erfolgte Einrichtung einer entsprechenden Arbeitsgruppe beim Sozialministerium wird daher ausdrücklich begrüßt. Das bisherige (Zwischen-)Ergebnis bleibt allerdings weit hinter der Erwartungshaltung zurück, dass **eine einheitliche Lösung mit den jeweils anderen Bundesländern unter der Federführung des Landes herbeigeführt werden sollte** und dies nicht dem jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe überlassen bleibt.

5. Der Städteverband Schleswig-Holstein bedauert, dass der Gesetzentwurf wiederum **unbestimmte Rechtsbegriffe** enthält, die dazu geeignet sind, sowohl Qualitätsstandards aufzuweichen als auch zu unterschiedlicher Auslegung in der Umsetzung führen werden. Beispielhaft seien dazu folgende Regelungen erwähnt: § 20 Abs. 2 – „kontinuierliche Inanspruchnahme von Fachberatung“; § 24 Abs. 1 – angemessene Anleitung; § 31 Abs. 2 – „angemessene Verpflegungskostenbeiträge“.

Wir hoffen, mit unseren Anregungen und Hinweisen zu einer weiteren Optimierung des Kita-Reformprozesses im Interesse aller Beteiligten beitragen zu können und stehen auch weiterhin gerne mit unserer und der Expertise unserer Mitglieder für die Fortsetzung des Reformprozesses zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.
Marc Ziertmann
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied