

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

24105 Kiel, 25.10.2019

Sozialausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

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

Per Mail:  
[Sozialausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:Sozialausschuss@landtag.ltsh.de)

Aktenzeichen: 51.51.30.05 Bü

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Qualität in der Kinderbetreuung und zur finanziellen Entlastung von Familien und Kommunen (KiTa-Reform-Gesetz),  
Drucksache 19/1699**

Ihr Schreiben vom 25. September 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äußern uns dazu neben der mündlichen Stellungnahme am 24.10.2019 wie folgt:

**Gliederung**

**A. Das Wichtigste auf 2 Seiten**

**B. Einführung**

**I. Zur Notwendigkeit der Reform**

**II. Was sind die wichtigsten positiven Ergebnisse der Reform?**

**III. Ziele und Vorschläge des SHGT**

**IV. Werden die Reformziele erreicht?**

**1 Überblick: Ziele der Reform**

**2. Verbesserung der qualitativen Standards**

**3. Finanzielle Entlastung der Eltern**

**4. Finanzielle Entlastung der Kommunen**

**5. Transparente Finanzierungsstrukturen**

**6. Förderung des weiteren Ausbaus der Kinderbetreuung, insb. Planungssicherheit der Gemeinden**

**V. Welche wesentlichen Probleme der Finanzverteilung müssen gelöst werden?**

**1. Subjektbezogene Verteilung der Landesmittel auf die Kreise**

**2. Anknüpfung an die Wohngemeinden und Kreise als „Finanzierungsdreh-scheibe“**

**3. Automatismus oder ergebnisoffene Evaluation ?**

**VI. Alternativen und Handlungsbedarf**

**C. Zu den Elementen der Reform**

- I. Neuaufteilung der Finanzierungslasten**
- II. Mittelverteilung vom Land zur kommunalen Ebene**
  - 1. Standardqualitätskostenmodell (SQKM)/ Berechnung der Gruppenfördersätze
  - 2. Pauschalsatz pro Kind
  - 3. Verteilebene vom Land zu den Kreisen
- III. Einbeziehung der Wohngemeinden**
- IV. Verteilung von den Kreisen zu den Trägern (Zielmodell)**
  - 1. Die Rolle der Standortgemeinden würde geschwächt
  - 2. Pauschalfinanzierung wird nicht funktionieren
- V. Verteilung von den Kreisen auf die Standortgemeinden (Übergangsphase)**
  - 1. Zur Bedeutung der Übergangslösung: dauerhaft richtiges Modell
  - 2. Neue Anforderungen an Finanzierungsvereinbarungen
  - 3. Betreuung behinderter Kinder / Eingliederungshilfe
- VI. Anpassung der Finanzierungsparameter, Fachgremium, Evaluation**
- VII. Bedarfsplanung**
- VIII. Trägersauswahl**
- IX. Neue Standards als Fördervoraussetzungen**
  - 1. Zu den einzelnen Standards
  - 2. Übergangsregelungen zu den Standards
  - 3. Prüfung der Fördervoraussetzungen /Rückforderung
- X. Tagespflege**
- XI. Der interkommunale Kostenausgleich/ Wunsch- und Wahlrecht**
- XII. Rechtsanspruch auf Kindertagesförderung**
- XIII. Elternbeiträge**
  - 1. Deckelung der Elternbeiträge
  - 2. Sozialstaffel und Geschwisterermäßigung
- XIV. Elternvertretungen und Beiräte**
- XV. Kita-Datenbank**
- XVI. Ergänzende Förderung**
- XVII. Experimentierklausel**
- XVIII. Vermittlung von Plätzen**

### **A. Das Wichtigste auf 2 Seiten**

Der Gesetzentwurf weist einige **schwerwiegende Mängel** auf. Dadurch werden zwei wesentliche **Reformziele nicht erreicht**, nämlich

- die notwendige finanzielle Entlastung der Kommunen und
- transparente Finanzierungsstrukturen.

Im Gegenteil zeigen Berechnungen von Gemeinden mithilfe der vom Sozialministerium zur Verfügung gestellten Berechnungstools, dass das Reformgesetz jedenfalls **für viele Gemeinden keine Entlastung, sondern eine zusätzliche Belastung** bringen wird! Daran ändern auch die revidierten Prognosetools nichts. **Damit scheitert die Reform in einem der wichtigsten Ziele des Landes, nämlich der Entlastung der Kommunen.**

Die neu geplanten **Finanzierungsströme** und die ab 2025 geplante **Pauschalfinanzierung** können aus **gemeindlicher Sicht nicht funktionieren.**

Dadurch und durch die geringere Flexibilität wegen zahlreicher neuer gesetzlicher Standards droht das Gesetz zu einer **Ausbaubremse** bei der Kinderbetreuung zu werden. Viele Gemeinden befürchten, die Kinderbetreuung künftig nicht mehr finanzieren zu können und haben bereits jetzt Ausbaupläne gestoppt. Davon werden vor allem die **Eltern betroffen** sein, die einen neuen Betreuungspatz benötigen.

Durch die Verlagerung der **Finanzierung der Tagespflege** auf die Gemeinden werden diese erheblich zusätzlich finanziell belastet.

Die bisher sehr erfolgreiche **Rolle der Standortgemeinden wird deutlich geschwächt**, bereits ab Inkrafttreten werden die Grundlagen eines kostendämpfenden Zusammenwirkens zwischen Gemeinden und Trägern sowie Investitionsanreize deutlich abgebaut. Das bisherige KiTaG betont die eigenverantwortliche Sicherstellungsverantwortung der Gemeinden. Diese Regelung fällt nun leider weg.

<b><u>Ziele der Reform</u></b>	<b><u>Werden diese Ziele erreicht?</u></b>	
<b><u>Folgende Ziele der Reform sind von allen Beteiligten formuliert worden:</u></b>	<b>Ja</b>	<b>nein</b>
1. Verbesserung der qualitativen Standards	✓	
2. Finanzielle Entlastung der Eltern	✓	
3. Finanzielle Entlastung der Kommunen		X
4. Transparente Finanzierungsstrukturen		X
<b><u>Aus Sicht des SHGT ist folgendes weiteres Ziel formuliert worden:</u></b>		
5. Förderung des weiteren Ausbaus der Kinderbetreuung (U3 und Ganztagsplätze bei U3 und Ü3); insb. Erhalt der Planungssicherheit für die Gemeinden		X

**Wir wollen, dass die Reform ein Erfolg wird.** Das wird sie aber nur,

- wenn die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden gestärkt anstatt geschwächt werden,
- wenn die Planungssicherheit erhalten bleibt und
- wenn die Gemeinden finanziell deutlich entlastet werden.

Daher ist der Entwurf für das neue **Kindertagesförderungsgesetz („GE“)** umfassend zu **überarbeiten**. Aus gemeindlicher Sicht sind folgende wesentliche **Änderungen notwendig**:

- Die **Finanzierungsgrundlagen** der Reform sind so umzustellen, dass es tatsächlich für alle Gemeinden zu einer spürbaren finanziellen Entlastung kommt. Dafür bedarf es auch einer Lösung für die Finanzierung der **Tagespflege**. Dafür ist es unerlässlich, dass das Land den kommunalen Finanzierunganteil durch **zusätzliche Finanzierungsanteile des Landes** weiter senkt. Im Ziel muss der kommunale Anteil auf **ein Drittel** sinken, um eine faire Kostenaufteilung zu finden.
- Die **Verteilung der Landesmittel** auf die Kreise muss durch Anteile an den Gruppenfördersätzen gemäß SQKM-Standard erfolgen und nicht pro betreutem Kind (§ 52 GE).
- Der **Finanzierungsbeitrag der Wohngemeinden** (§ 51 GE) **ist komplett zu streichen**. Stattdessen ist der gemeindliche Finanzierungsbeitrag auf die Standortgemeinden zu konzentrieren. Dort gehören **Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammen**.
- Damit kann man das großen Verwaltungsaufwand verursachende Instrument der „**Pauschalsätze pro Kind**“ **komplett streichen**.
- Das Finanzierungssystem würde dadurch deutlich **einfacher und transparenter**, die Abhängigkeit von der Kita-Datenbank geringer.
- Der bisherige **interkommunale Kostenausgleich** (§ 25a KiTaG) beim Besuch einer auswärtigen Kita hat sich bewährt und ist im Sinne der Planungssicherheit zu erhalten. Hilfsweise schlägt der SHGT ein **anderes Ausgleichssystem** vor, das in der Systematik der Kita-Reform bleibt und deutlich weniger verwaltungsaufwändig ist als der Gesetzentwurf (siehe B. VI).
- Auf das im Gesetzentwurf beschriebene Zielmodell ab 2025 ist zu verzichten. Stattdessen halten wir hinsichtlich der Rollen von Kreisen und Standortgemeinden die Übergangslösung für dauerhaft richtig, auch im Sinne der freien Träger. Der Gesetzentwurf ist daher auf dieses **Übergangsmo­dell als einzige Lösung** umzustellen.
- Für das Jahr 2024 ist kein Automatismus, sondern eine ergebnisoffene Evaluation vorzusehen.
- Die zahlreichen neuen **Finanzierungsrisiken für die Gemeinden** und Mängel der Gruppenfördersätze (im Detail siehe dort) müssen vermieden werden.
- Es muss darauf geachtet werden, dass die neuen Standards und Verfahren auch für sehr **kleine Kitas und für Kitas kleiner Trägerstrukturen** umsetzbar sind.
- Bei Gruppengrößen, für die Randzeitenbetreuung und bei der Tagespflege ist zur Erfüllung der Rechtsansprüche **mehr Flexibilität** erforderlich.
- Die Bedarfsplanung (§§ 8 ff. GE) und die Trägerauswahl (§ 13 GE) sowie der Nachweis der Betreuungsschlüssel (§ 26 GE) müssen deutlich **weniger bürokratisch und aufwendig ausgestaltet** werden.
- Insgesamt muss der neu geschaffene **Verwaltungsaufwand reduziert** werden (betrifft vor allem Trägerauswahl, Bedarfsplanung, Personalnachweise, Berechnung der Pauschalsätze pro Kind).
- Hinsichtlich bestimmter Standards ist der **Bestandsschutz** zu ergänzen.
- Die zahlreichen **Widersprüche** zwischen Bedarfsplanung, Standardverbesserung und Subjektfinanzierung sowie zwischen Rechtsanspruchserfüllung und geringerer Flexibilität müssen aufgelöst werden.
- Die volle Funktionalität der **Kita-Datenbank** ist vom Land zu garantieren, die Abhängigkeit davon zu reduzieren.
- Die Evaluation muss bereits im Jahr 2022 und nicht erst am Ende der Übergangsphase die finanziellen **Folgen der Reform für die Gemeinden** ermitteln.

Zu all diesen in Kurzform genannten Elementen liegen seit Monaten ausführliche Argumente und Vorschläge des SHGT vor und sind auch Teil dieser Stellungnahme.

## **B. Einführung**

### **I. Zur Notwendigkeit der Reform**

Der SHGT hat eine Reform der Kita-Finanzierung schon seit längerem für dringend erforderlich gehalten. Die wesentlichen Gründe hierfür sind folgende:

Die Sicherstellung einer hochwertigen Kinderbetreuung ist aktuell eine der **größten Herausforderungen für die Städte und Gemeinden**. Dabei nehmen die Gemeinden eine entscheidende Rolle ein. Alle Kindertagesstätten werden entweder von den Gemeinden als Träger unterhalten oder durch eine Finanzierungsvereinbarung mit einem freien Träger finanziell abgesichert. Die Entscheidung über die Schaffung und Ausgestaltung von Betreuungsplätzen fällt vor Ort in den Gemeinden, einschließlich der Planung zum Baurecht, zur Finanzierung, zur Trägerschaft etc.

Die Kommunen in Schleswig-Holstein haben in den vergangenen Jahrzehnten ein im Bundesvergleich **hervorragendes Betreuungssystem** geschaffen. Seit Jahren steht Schleswig-Holstein bei der Betreuungsquote für die unter Dreijährigen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer an der Spitze. Der tatsächliche Betreuungsschlüssel (Fachkraft/Kind) hat sich in den letzten Jahren stetig verbessert und liegt besser als der bundeweite Durchschnitt. Die Ganztagsbetreuung von Kindern wurde rasant ausgebaut, 2017 wurden 38 % aller betreuten Kinder durchschnittlich mehr als 7 Stunden pro Tag betreut (2009: 16,7 %). Der Fachkräftebestand wurde massiv erhöht, 2009 waren in den Kindertageseinrichtungen in Schleswig-Holstein 14.850 Personen beschäftigt, bis 2017 ist die Zahl auf 22.880, also um über 54 % angestiegen. Die Arbeitsplatzsicherheit in Schleswig-Holstein ist relativ hoch, bei der Befristungsquote der Fachkräfte liegt Schleswig-Holstein im Vergleich der westdeutschen Flächenländer auf Platz 2.

Durch ihren hohen **Finanzierungsanteil leisten die Gemeinden die größte Entlastung der Eltern von den Kitakosten**. Dies wird auch nach der Reform so sein. In vielen Gemeinden liegen die Beiträge sogar deutlich unter der nun vom Land geplanten Deckelung.

Die **Kosten der Kinderbetreuung werden strukturell weiter deutlich steigen**, insb. unter durch den weiteren Ausbau der Betreuungsquote im U3-Bereich, durch einen weiteren Anstieg der Ganztagsbetreuung (U3 und Ü3), durch verbesserte Standards und durch Maßnahmen zur Personalgewinnung. Die Anforderungen an die Kitas steigen auch unter den Aspekten Bildung, Inklusion, Integration von Flüchtlingen, Abfederung von Defiziten familiärer Erziehung, immer differenziertere Betreuungsbedarfe etc. weiter an.

Das **Finanzierungssystem ist aber nicht mitgewachsen**. Zwar hatten sich die Landes und Bundeszuschüsse 108 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 231 Mio. Euro im Jahr 2017 erhöht. Aber die Gesamtkosten der Betreuung waren in diesem Zeitraum auf rund 1 Mrd. Euro angestiegen. Die Landesmittel waren stets betragsmäßig festgelegt und gedeckelt, ohne Rücksicht auf das starke Wachstum des Betreuungssystems. Nach Angaben der Landesregierung beträgt im Jahr 2017 der Finanzierungsanteil des Landes lediglich 19,7% (Landtags-DrS 18/4681). Es gibt 11 unterschiedliche Zuschusswege mit jeweils unterschiedlichen Verteilschlüsseln und Antragsverfahren. Zusätzlich haben die Kreise jeweils eigene unterschiedliche Verteilschlüssel für die Landesmittel entwickelt. Dies verursacht hohen Verwaltungsaufwand bei allen Beteiligten.

Aus diesen Gründen haben die Kosten der Kinderbetreuung für die Kommunen eine erdrückende Wirkung erreicht. Die Kommunen tragen **mehr als 50 % der Kosten** für die Kinderbetreuung. Die Kosten haben sich seit 2009 **mehr als verdoppelt**.

## II. Was sind die wichtigsten positiven Ergebnisse der Reform?

Als besonders wichtige, Reformergebnisse sind positiv hervorzuheben:

- Das **Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM)** wird eingeführt. Dieses ermöglicht
  - die **Zusammenfassung der unterschiedlichen Finanzierungstöcke** des Landes, Landesmittel werden im Wesentlichen auf einen einzigen Weg des Mittelflusses und eine rechtliche Regelung vereinigt
  - den Verzicht auf Antragsverfahren
  - die Einarbeitung und Kostenermittlung für neue gewünschte Standards
  - die Finanzierung eines landesweit einheitlichen Standards
  - eine landesweite Erfassung der Kosten des Kita-Systems.
- Das **Land will die eigenen Finanzierungsbeiträge jährlich dynamisieren** und den **kommunalen Kostenanteil prozentual festschreiben**.
- Das Land beteiligt sich an der Finanzierung der **Tagespflege**
- Die **Qualitätsstandards** werden mit Mitteln des Landes deutlich verbessert.
- Die Standards werden landesweit **vereinheitlicht** und im Gesetz **zusammengefasst**.
- Es gibt diverse hilfreiche **Klarstellungen**, z. B. zum Umfang des Betreuungsanspruchs und zur Trägerauswahl.

Zwar gibt das **Land erhebliche zusätzliche Mittel** in das Kita-System hinein. Diese dienen jedoch größtenteils der Verbesserung von Standards und der Entlastung der Eltern. Zur Entlastung der Kommunen stehen im Jahr 2022 lediglich 30 Mio. Euro mehr zur Verfügung als in 2019. Nur 13,5 % der zusätzlichen Landesmittel dienen der Entlastung der Kommunen. Angesichts des großen Volumens des Kita-Systems und der jährlichen Kostensteigerungen reichen diese Mittel bei weitem nicht aus, um eine nachhaltige Entlastung der Kommunen zu erreichen.

## III. Ziele und Vorschläge des SHGT

Der SHGT hat die Reform von Anfang an **aktiv begleitet**, unter anderem in mehr als 60 Sitzungen der Reformgremien. Für den Gemeindetag stand dabei stets das **Ziel** im Vordergrund, dass die Gemeinden bei der zentralen Herausforderung des weiteren Ausbaus der Kinderbetreuung stärker unterstützt werden. Es geht darum, die dauerhafte Sicherstellung einer bedarfsgerechten Betreuung zu erleichtern und damit das **Kita-System zukunftsfähig** zu machen. Dazu gehören neben einer Reduzierung des gemeindlichen Kostenanteils die Stärkung der Tagespflege, die Sicherung einheitlicher, flexibler Standards, der Erhalt der Planungssicherheit und ein verlässlicheres und transparenteres Finanzierungssystem.

Im Ergebnis hat der SHGT versucht, die Reform mit mehreren **eigenen Reformimpulsen** voranzutreiben. Unsere Reformvorschläge blieben dabei nicht statisch, sondern wir haben sie kontinuierlich dem Stand der Diskussion angepasst.

Wir haben unsere Reformvorschläge, Kritikpunkte und Alternativen in den Projektgruppen und der AG Koordinierung fortlaufend gegenüber allen Reformbeteiligten erläutert.

- Am **22. Mai 2018** hat der SHGT mit einem vom Landesvorstand beschlossenen **Eckpunktepapier zur Neuordnung der Kita-Finanzierung** einen ersten Reformimpuls gesetzt. Damit haben wir eine „große“ Lösung vorgeschlagen, die sich von dem bisherigen Zuschusssystem löst. Vergleichbar dem Schulwesen sollte eine neue Kostenaufteilung in der Form erfolgen, dass das Land die Kosten für das pädagogische Personal vollständig übernimmt und die kreisangehörigen Gemeinden die Sachkosten tragen. Dies würde neben einer Reduzierung der Finanzierungsbeteiligten ganz neue Möglichkeiten schaffen, die Fragen der Elternbeiträge, der Sozialstaffel und der Standards zu behandeln.

Folgende weitere **Ziele des SHGT** sind hervorzuheben:

- Der **kommunale Finanzierungsanteil der Kinderbetreuung muss auf ein Drittel reduziert** werden. Dafür bedarf es deutlich höherer und jährlich dynamisierter

- Zuschüsse des Landes. Notwendig ist auch eine deutlich höhere Kostenbeteiligung des Bundes.
- Eine Reform des Finanzierungssystems muss für die Gemeinden zu mehr Transparenz bei den Zuschüssen, zu **weniger Bürokratie**, zu schnellerem Mittelfluss und zu einer höheren Grundfinanzierung anstelle von Einzeltöpfen führen. Statt zahlreicher Einzeltöpfe ist eine auskömmliche Finanzierung der Betriebskosten anzustreben. Der Verwaltungsaufwand für Einzelprogramme ist zu vermeiden.
  - Die Personalkostenfinanzierung durch das Land muss es ermöglichen, die **Betreuungsqualität** nachhaltig weiterzuentwickeln.
  - Die Reform darf sich nicht auf Verfahrensdetails der Förderung beschränken, sondern muss auch die dauerhafte Sicherstellung einer bedarfsgerechten Betreuung erleichtern. Hinsichtlich der Organisation der Betreuung sind **mehr Flexibilität und Raum für kreative Lösungen** erforderlich.
  - Die **Tagespflege** ist im Zuge der Reform zu stärken.
  - Im Sinne einer Vereinfachung des Finanzierungssystems kann auch auf **kreis-spezifische Verteilkriterien** verzichtet werden, solange es bei der Mittelverteilung beim Prinzip der Objektfinanzierung bleibt.
- Am **20. August 2018** haben wir unsere Vorschläge **näher konkretisiert** und eine Finanzierungsstruktur beschrieben, mit der alle drei Hauptziele der Reform (Qualitätsentwicklung, Entlastung der Kommunen, Entlastung der Eltern) unter erheblicher Reduzierung des Verwaltungsaufwandes umgesetzt werden können. Dabei wurden Elemente einbezogen, die bereits in den Projektgruppen entwickelt worden waren, insbesondere das **Standardqualitätskostenmodell (SQKM)**.
  - Am **6. September 2018** haben wir in Form einer Synopse zu der vom Sozialministerium mit Stand 31.8.2018 vorgelegten „Grundstruktur des neuen Finanzierungsmodells“ eine Stellungnahme abgegeben.
  - Nachdem erkennbar war, dass das Land keinerlei Bereitschaft hat, dem Vorschlag des SHGT nach einer Kostenaufteilung zwischen Land und Kommunen vergleichbar dem Schulsystem zu folgen, haben wir unsere Reformvorschläge auf Basis einer quotalen Aufteilung der Kosten zwischen Land und Kommunen unter konsequenter Anwendung des SQKM weiterentwickelt. Dies haben wir zum Beispiel mit Schreiben vom **10. Dezember 2018** gegenüber den Reformbeteiligten deutlich gemacht.
  - Am **18. Dezember 2018** haben wir in Form eines kommentierten Frage-Antwort-Kataloges eine weitere Stellungnahme zu den aktuellen Reformvorschlägen des Sozialministeriums abgegeben.
  - Am **26. März 2019** haben wir unsere **Alternativvorschläge** für ein einfacheres und transparenteres Finanzierungsmodell nochmals angepasst und konkretisiert.

#### **IV. Werden die Reformziele erreicht?**

##### 1 Überblick: Ziele der Reform

Folgende Ziele der Reform sind von allen Beteiligten formuliert worden:

- Verbesserung der qualitativen Standards
- Finanzielle Entlastung der Eltern
- Finanzielle Entlastung der Kommunen
- Transparente Finanzierungsstrukturen
- Aus Sicht des SHGT ist folgendes weiteres Ziel formuliert worden: Förderung des weiteren Ausbaus der Kinderbetreuung; dies erfordert insb. Erhalt der Planungssicherheit für die Gemeinden.

Im Folgenden soll bewertet werden, ob diese Reformziele erreicht werden.

## 2. Verbesserung der qualitativen Standards

**Das Ziel wird im Prinzip erreicht.** Es werden viele Standards erstmalig gesetzlich festgelegt und vereinheitlicht. Den Gruppenfördersätzen wird diese gesetzlich normierte Standardqualität zugrunde gelegt, die insb. folgende Verbesserungen umfasst:

- Der Fachkraft-Kind-Schlüssel wird sowohl im Krippenbereich als auch im Elementarbereich mit 2,0 Kräften festgelegt und Grundlage der Finanzierung (§ 26 GE)
- Die Verfügungszeiten (Vor- und Nachbereitung, Elternarbeit, Ausbildung und Anleitung) werden erstmalig auf mind. 5 Stunden pro Woche und Gruppe festgelegt (§ 29 GE).
- Freistellungszeiten für die Einrichtungsleitung werden erstmalig gesetzlich geregelt (7,8 Stunden bzw. 1/5 einer Vollzeitstelle pro Gruppe und Woche, eine Vollzeitkraft ab 5 Gruppen, § 29 GE).
- Die Gruppengröße in der Ü3-Betreuung wird auf 20 Kinder festgelegt, Ausnahmen sind nur noch bis 22 Kinder möglich (§ 25 GE)
- Es werden außerdem weitere gesetzliche Standards festgelegt, die es bisher nicht gab (zum Beispiel für Räumlichkeiten, Schließzeiten, Verpflegung, obligatorische Nutzung eines Qualitätsmanagementsystems, verbindliche Inanspruchnahme der pädagogischen Fachberatung etc.).

Aber es gibt eine wichtige **Einschränkung**. Denn das Land selbst **wirkt der Einhaltung dieser Standards durch die Subjektfinanzierung entgegen**. Entscheidend für die Einhaltung insb. des Fachkraft-Kind-Schlüssels und der Vorgabe der ganzjährigen Aufnahme (§ 18 Abs. 4 GE) ist, dass die Gruppen nicht stets zu 100 Prozent belegt sind, sondern dass freie Plätze für den Aufwuchs aus der Krippe in die Elementargruppe, für Zuzug und für andere Zusatzbedarfe vorgehalten werden können. Die meisten Gemeinden und Träger achten darauf. Genau dem wirkt das Land aber entgegen, indem es seine Mittel nur pro Kind und nicht nach Gruppenfördersätzen einsetzen will. Damit will das Land die Kreise dazu bewegen, auf eine ständige Vollaustattung der Gruppen zu drängen. Damit würden diejenigen Kreise/kreisfreien Städte am meisten Landesmittel erhalten, in denen z. B. die Elementargruppen von vornherein auf das Höchstmaß von 22 Kindern geplant und besetzt werden.

## 3. Finanzielle Entlastung der Eltern

**Das Ziel wird erreicht.** Die meisten Eltern werden durch eine Deckelung der Beiträge jetzt auch mit Landesmitteln ergänzend zu der Entlastung durch die kommunalen Finanzierungsleistungen entlastet. Diese werden nach der Reform tatsächlich weniger zahlen müssen als vor der Reform. Für jedes Betreuungsangebot wird ein „Beitragsdeckel“ errechnet. Die Kompensation des Landes erreicht die Kommunen allerdings nicht proportional zum Ausfall an Beiträgen.

## 4. Finanzielle Entlastung der Kommunen

**Das Ziel wird nicht erreicht. Stattdessen entstehen zahlreiche neue Finanzierungsrisiken für die Gemeinden und in vielen Gemeinden eine Mehrbelastung.**

Wir haben die Gemeinden gebeten, mit Hilfe der vom Sozialministerium zur Verfügung gestellten Berechnungstools die finanziellen Wirkungen der Reform zu ermitteln. Bisher vorliegende Ergebnisse zeigen, dass **viele Gemeinden gar keine Entlastung**, sondern eine **zusätzliche Belastung** durch die Reform haben werden. **Damit scheitert die Reform an einem der wichtigsten Ziele.**

Der Gemeindetag hält eine nachhaltige finanzielle Entlastung der Kommunen erst dann für erreicht, wenn alle Gemeinden durch die Reform strukturell geringere Aufwendungen haben und der verbleibende kommunale **Finanzierungsanteil** auf ein Drittel der Kita-Kosten sinkt. Dabei war immer klar, dass die tatsächlichen Aufwendungen durch das Wachstum des Betreuungssystems weiter steigen werden.



Zwar ist positiv hervorzuheben, dass das Land zusätzliche Mittel zur Kommunalentlastung in das Kita-System hineingibt. Jedoch hat das Land die Gesamtkosten des Kita-Systems und damit den Finanzbedarf für eine wirksame Entlastung der Kommunen von Anfang an deutlich unterschätzt. Durch die bisherigen Planungen des Landes würde der gesamte kommunale Kostenanteil lediglich von 53,31 % auf 46,31 % sinken. Dieser Wert wird erst 2022 erreicht. Gleichzeitig steigen in diesem Zeitraum die tatsächlichen Kosten der Kommunen geschätzt um rund 15 % (ca. 93 Mio. Euro) weiter an.

Die **Gründe für die Mehrbelastung** vieler Gemeinden liegen in der strukturellen Unterfinanzierung der Reform, in der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Form der Mittelverteilung, in der Verlagerung der Tagespflegefinanzierung auf die Gemeinden und weiteren **neuen reformbedingten Finanzierungsrisiken für die Gemeinden**. Im Einzelnen:

- Der kommunale Anteil der öffentlichen Zuschüsse zur **Tagespflege** soll künftig von den Gemeinden statt wie bisher durch die Kreise geleistet werden. Damit würde ein Kostenblock von ca. 43 Mio. Euro jährlich (2021) auf die Gemeinden verlagert werden.
- Durch die Anknüpfung der Finanzierung an die **Wohnortgemeinden** besteht für viele Gemeinden die Gefahr, dass deren Kosten durch die Reform steigen, anstatt zu sinken. Denn sie sollen den gemeindlichen SQKM-Anteil bezogen auf die landesweiten Durchschnittskosten und auf die volle Erfüllung der neuen Standards an die Kreise abführen, auch dann, wenn der bisherige Zuschuss zur örtlichen Kita geringer ist und wenn die Standards tatsächlich nicht erfüllt werden.
- Von einigen Reformelementen kann eine erhebliche **Bedarfssteigerung** ausgehen, z. B.
  - Nachfrageverschiebung durch Ausweitung des Wunsch- und Wahlrechts
  - Nachfragesteigerung durch verringerte Elternbeiträge
  - Bedarf nach neuen Gruppen durch Raumstandards und Betreuungsschlüssel.
- Die Landesmittel zur **Kompensation der gedeckelten Elternbeiträge** werden nicht proportional zum jeweiligen Beitragsausfall auf die Kommunen verteilt, sondern gleichmäßig mit der Gesamtfinanzierung des Landes.
- Anders als ursprünglich vorgesehen, sollen die Gemeinden (gemeinsam mit dem Land) anstelle der Kreise das **Risiko für ausfallende Elternbeiträge** im Fall der Unterauslastung tragen.
- Eine auch temporäre Überschreitung der **Gruppengröße im Elementarbereich** auf mehr als 22 Kinder soll ausgeschlossen werden. Dies verschärft auch den Fachkräftemangel und erschwert die Erfüllung des Rechtsanspruches. Es kann Bedarf nach zusätzlichen Gruppen entstehen.
- Die **Elternbeiträge** sollen dauerhaft auf die vom Land normierten Höchstbeträge gedeckelt werden. Gemeinden können Eltern künftig nicht mehr an gewünschten höheren Standards (über den SQKM-Standard hinaus) anteilig beteiligen.
- Die in einigen Fällen noch bestehenden **Eigenleistungen der Träger** sollen wegfallen. Eine Kompensation ist nicht vorgesehen.
- Bereits in den Vertragsänderungen zum 1. August 2020 sollen die Gemeinden die Träger dazu verpflichten, ein **Qualitätsmanagementverfahren** durchzuführen und pädagogische **Fachberatung** in Anspruch zu nehmen (§ 20 GE i.V.m. § 57 Abs. 2 GE). Außerdem wird die **alltagsintegrierte Sprachbildung** zum Standard für alle Kitas (§ 19 Abs. 6). Dies wird zusätzliche Kosten verursachen. Zwar gibt das Land dafür diejenigen finanziellen Mittel in das Finanzierungssystem hinein (in den Landesanteilen an den Pauschalsätzen pro Kind), die das Land bisher über entsprechende Förderrichtlinien geleistet hat (in 2019 für Qualitätsmanagement und Fachberatung insgesamt 6,2 Millionen Euro, für Sprachbildung 6 Mio. Euro). Diese Mittel konnten jedoch bisher längst nicht von allen Kitas in Anspruch genommen werden und reichen auch bei weitem nicht aus, um diese Aufgaben flächendeckend zu finanzieren.
- Soweit der Einrichtungsträger die **angenommene Auslastungsquote (94 %) unterschreitet**, werden fehlende Elternbeiträge nicht ausgeglichen. Es fragt sich daher, wer diese Kosten bei freien Trägern trägt. Dies könnte ein Fall für die vorgesehenen Struktur-

ausgleiche des Kreises sein. Diese finden aber erst nach der Übergangsphase ab 2025 Anwendung. Zunächst dürften sich die Träger daher deswegen an die Standortgemeinden wenden. Für viele Fälle ist die angenommene Auslastungsquote zu hoch angesetzt.

- Die bisher bestehende Vereinbarung zur Finanzierung der **Krippenbetreuung** auf Grundlage des **Konnexitätsprinzips** geht mit dieser Neuordnung der Finanzierung quasi unter. Zwar sind zur Abdeckung des Konnexitätsprinzips für unter Dreijährige zusätzliche Beträge des Landes in der Gesamtfinanzierung vorgesehen. Es fehlt aber eine Vergleichsberechnung, welcher weitere Aufwuchs mit diesen finanziellen Mitteln abgedeckt werden könnte und welche **Betreuungsquote** das Land anstrebt.
- Als **Zweitkraft** ist im SQKM bzw. den Gruppenfördersätzen entsprechend dem Standard in § 28 GE die Entgeltgruppe S 3 hinterlegt. Da sozialpädagogische Assistenten am Arbeitsmarkt kaum zu finden sind, müssen stattdessen oft Erzieher eingesetzt werden. Die Mehrkosten tragen die Gemeinden über die Finanzierungsvereinbarungen in der Übergangsphase alleine. Lediglich bei eingruppigen Einrichtungen wurde das Problem dadurch gelöst, dass für die zweite Fachkraft beim Gruppenfördersatz die EG 8 hinterlegt wurde (§ 37 Abs. 1 Satz 2 GE).
- Die allgemeinen Personal- und Sachkosten von Gruppen **mit behinderten Kindern** wurden bisher zum Teil von der **Eingliederungshilfe** getragen. Diese finanziert künftig nur noch Fachleistungen (insb. Heilpädagogen). Damit steigen vom Prinzip her die über die Gruppenfördersätze zu finanzierenden Gruppenkosten. An deren Finanzierung sind die Wohngemeinden beteiligt.

**Daher ist eine Überarbeitung des Gesetzentwurfes an den entscheidenden Stellen dringend geboten.**

#### 5. Transparente Finanzierungsstrukturen

**Das Ziel wird nicht erreicht.** Zwar gibt es hier wichtige Verbesserungen durch die Reform (siehe unten IV). Es entstehen aber auch neue Verfahren, Verwaltungsaufgaben und Abrechnungen. Das vom Land vorgeschlagene Finanzierungssystem

- löst in der Zielstruktur das enge Band zwischen Standortgemeinden und Trägern, in dem es nicht mehr finanziell unterlegt ist
- erzeugt unnötige Finanzierungsrisiken bei den Kreisen
- erzeugt erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Kreisen
- vermehrt die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen, indem Wohngemeinden, Kreise und Standortgemeinden zur Regelfinanzierung beitragen sollen
- macht völlig neue Abrechnungsverfahren und Bearbeitungsprozesse notwendig, die eigentlich unnötig sind. Folgende neue Verfahren, Verwaltungsaufgaben und Abrechnungen sind im Gesetzentwurf vorgesehen, die zur Umsetzung des SQKM nicht notwendig wären und die den Gemeinden nicht helfen:
  - Abrechnung zwischen Kreisen und Wohngemeinden für sämtliche Kinder, wobei das individuelle Betreuungsangebot (unterschieden nach U3/Ü3, Kita und Tagespflege und der genaue Stundenumfang) herangezogen und monats-scharf abgerechnet werden müsste
  - Zusammenfassung der Wohngemeindeanteile, der Landesmittel und der eigenen Mittel bei den Kreisen
  - Durch die Kreise Ergänzung der SQKM-Mittel des Landes zum Ausgleich der Differenz zwischen Subjektfinanzierung des Landes und objektbezogener Weiterleitung an die Gemeinden bzw. an die Träger (Leerstandskosten).
  - In den einzelnen Kreisen Festlegung, Berechnung und Auszahlung eines Ausgleichs für Strukturnachteile (Zielstruktur).
  - Stärkere Steuerungsansprüche der Kreise gegenüber den Gemeinden.
  - Die Leistungsfähigkeit der Kita-Datenbank wird aus unserer Sicht überschätzt und ist mit großem Aufwand in den Kitas verbunden.
  - Der Zusammenhang zwischen Pauschalsätzen und Gruppenfördersätzen ist komplex.

Welcher zusätzliche Personalbedarf, Bürobedarf und welcher Verwaltungsaufwand auf die Kreise zukommen, ist bisher nicht geklärt. Der Personalbedarf wird nach Aussage einiger Kreise erheblich sein. Einige Kreise haben bereits Stellenmehrbedarf angemeldet und erwägen Auswirkungen auf die **Kreisumlage**. Auch der Dokumentationsaufwand der Träger und der Gemeinden steigt deutlich. Mit einer Reduktion des Verwaltungsaufwandes (siehe Gesetzesbegründung, Seite 9) rechnen wir nicht, im Gegenteil.

#### 6. Förderung des weiteren Ausbaus der Kinderbetreuung, insb. Planungssicherheit der Gemeinden

**Das Ziel wird nicht erreicht.** Die Planungssicherheit wird durch die gewollte Ausweitung des Wunsch- und Wahlrechts beeinträchtigt. Damit wird auch die Bedarfsplanung erschwert.

#### V. Welche wesentlichen Probleme der Finanzverteilung müssen gelöst werden?

Die wichtigsten Änderungsbedarfe zum Gesamtspektrum des GE haben wir unter A. zusammengefasst und werden unter C. im Einzelnen erläutert.

Entscheidendes Problem ist aus Sicht des Gemeindetages die vorgesehene Finanz- und Verantwortungsstruktur. Dabei begrüßen wir, dass es ein Übergangsmodell geben soll. Wir halten aber sowohl die beabsichtigte Zielstruktur ab 2025 als auch das Übergangsmodell für zu aufwendig, kompliziert und in seinen Details für praxisfern.

Stattdessen fordern wir ein viel einfacheres und transparenteres Modell, das deutlich weniger Verwaltungsaufwand erzeugt. Außerdem bedarf es einer Lösung für die Finanzierung der Tagespflege, die die Gemeinden nicht mit zusätzlichen Kosten belastet.

Es bestehen **folgende wesentliche Probleme** bei der Ausgestaltung des Übergangsmodells und der Zielstruktur.

##### 1. Subjektbezogene Verteilung der Landesmittel auf die Kreise

Die Verteilung der Landesmittel auf die Kreise (§ 52 Abs. 1 GE) nach Zahl betreuter Kinder (subjektbezogen) und nicht nach SQKM-Gruppen bzw. Gruppenfördersätzen (objektbezogen) hat folgende entscheidende **Nachteile**:

- Das SQKM wird nicht konsequent umgesetzt, da es hier nicht als Verteilschlüssel gilt.
- Das Land wird im Ergebnis nicht alle eingeplanten Mittel für die Kitas ausgeben, sondern auf Kosten der Kommunen die Anteile für nicht belegte Plätze **einsparen**.
- **Fehlanreize** werden gesetzt. Es werden diejenigen Kreise finanziell bevorzugt, in denen die Gruppen überfüllt sind, also von vornherein mit 22 Kindern besetzt werden. Eine ordnungsgemäße Bedarfsplanung geht jedoch davon aus, dass bei der Belegung der Gruppen Plätze für hinzuziehende Kinder oder aufwachsende Krippenkinder freizuhalten sind. Kreise, in denen den Kommunen diese Bedarfsplanung mit Reserve- und Vorhalteplätzen gelingt, würden bei der Mittelverteilung benachteiligt.
- Damit lässt das Land die Kommunen mit der **Vorsorge** für die Erfüllung der Rechtsansprüche gem. § 24 SGB VIII allein. Die eigentlich vorgesehenen Qualitätsverbesserungen (insb. Fachkraft-Kind-Schlüssel) werden konterkariert.
- Es entsteht der Bedarf nach einer zusätzlichen Finanzierung durch die Kreise für die Reserve- und Vorhalteplätze (**Leerstandskosten**), damit die vollen SQKM-Sätze (Gruppenfördersätze) an die Standortgemeinden bzw. an die Träger weitergeleitet werden können.
- Es entsteht erheblicher **Verwaltungsaufwand** für die kindbezogene Abrechnung gegenüber den Kreisen und die Berechnung der Pauschalsätze pro Kind.

Diese Probleme können vermieden werden, wenn das Land seine Mittel nach SQKM-Gruppen an die Kreise auszahlt, also einen Anteil an den Gruppenfördersätzen.

## 2. Anknüpfung an die **Wohngemeinden** und Kreise als „Finanzierungsdrehscheibe“

Künftig sollen alle Wohnortgemeinden (statt bisher die Standortgemeinden) den gemeindlichen Finanzierungsanteil tragen und zunächst an die Kreise abführen. Diese fassen diese Anteile mit den Landesmitteln und eigenen Mitteln zusammen und geben sie an die Standortgemeinden zurück. Dies hat folgende **wesentliche Nachteile**:

- Durch die Anknüpfung an die Wohngemeinden werden **Aufgaben- und Finanzverantwortung systematisch getrennt**. Die Aufgabenverantwortung läge weiter bei den Standortgemeinden. Diese sind aber vom Prinzip her nicht mehr an der Regelfinanzierung beteiligt. Aufgaben- und Finanzverantwortung gehören jedoch zusammen. Diese sind bisher bei den Standortgemeinden gebündelt.
- Bei den Wohngemeinden werden erhebliche Finanzierungsbeträge abgefordert, ohne dass diese einen Einfluss darauf haben. Die Anknüpfung an die Wohngemeinden ist systematisch falsch, weil diese **keinerlei Steuerungsmöglichkeit** haben.
- Bei den Kreisen entsteht erheblicher **Verwaltungsaufwand** für die Abrechnung. Diese Finanzierungsanteile der Wohngemeinden erfordern u.a., dass jedes betreute Kind mit den nötigen Details des Betreuungsangebotes und mit seinem Wohnsitz monats-scharf erfasst wird.
- Mehrere hundert Mio. Euro fließen künftig über die Kreise. Daraus werden die Kreise eine stärkere **Steuerungsrolle** beanspruchen. Dies hätte zwangsläufig eine **Einschränkung der Einflussnahme der Gemeinden** zur Folge. Alle wichtigen Entscheidungen müssen aber weiterhin bürgernah vor Ort fallen.
- Viele **Wohngemeinden** mit vergleichsweise günstigen Kitas **werden** dadurch **strukturell mehr zahlen müssen** als vor der Reform. Denn sie sollen den gemeindlichen SQKM-Anteil bezogen auf die landesweiten Durchschnittskosten und auf die volle Erfüllung der neuen Standards an die Kreise abführen, auch dann, wenn der bisherige Zuschuss zur örtlichen Kita geringer ist und wenn die Standards de facto nicht erfüllt werden.
- Das bedeutet bei Kitas in gemeindlicher Trägerschaft, dass **wirtschaftliches Handeln** der Gemeinde nicht zu einer Reduzierung der Kosten für die Gemeinde führt. Ebenso wenig gäbe es künftig noch einen Anreiz für die Gemeinde, z. B. durch Investitionen in die Kita eines freien Trägers die Energiekosten und damit die eigene Kostenausgleichslast zu senken. **Investitionsanreize** werden also gesenkt.
- Da Standortgemeinden gem. § 16 GE weiterhin freiwillig an der Finanzierung mitwirken sollen und in der Übergangphase auch müssen, entsteht eine **zusätzliche kommunale Finanzierungsebene** und ein Weniger an Transparenz.
- Bisherigen Modellen der **interkommunalen Zusammenarbeit** bei der Finanzierung von Kitas wird die Grundlage entzogen.

## 3. Automatismus oder ergebnisoffene Evaluation ?

Die ab 2025 vorgesehene Finanzstruktur geht davon aus, dass alle Kindertagesstätten in Schleswig-Holstein mit landesweit einheitlichen Sätzen nach SQKM ausfinanziert werden können (ergänzt lediglich durch bisher nicht näher definierte Strukturausgleiche der Kreise). Der Gemeindegtag geht davon aus, dass dies wegen der großen Unterschiede bei den tatsächlichen Kosten der Kitas zumindest auf längere Sicht nicht der Fall sein wird. Es wird immer Kitas geben, die deutlich günstiger oder deutlich teurer sind als der Durchschnitt. Solange bedarf es einer Abrechnung mit den einzelnen Trägern. Diese muss sicherstellen, dass diese genau die finanziellen Mittel bekommen, die sie benötigen und nicht mehr oder weniger. Dies wird bisher bereits durch die Standortgemeinden geleistet. Wir haben stets angeboten, dass die Gemeinden dies weiterhin leisten.

Dies ist der sachliche Grund für das Übergangsmodell, in dem weiterhin die Standortgemeinden diese Abrechnung gegenüber den Trägern vornehmen. Ein automatischer Übergang auf ein neues Finanzierungssystem kann daher nicht erfolgen. Vielmehr muss die vorgesehene Evaluation ergebnisoffen sein und die Frage prüfen, wie weit sich die tatsächlichen Kosten der Kitas den landesweiten Durchschnittssätzen angenähert haben. Wenn das erreicht wird, kann unter Berücksichtigung auch aller anderen Aspekte darüber entschieden werden, ob das Zielsystem eingeführt werden kann. Der Übergangszeitraum ist daher so

auszugestalten, dass danach eine neue politische Entscheidung durch Gesetzgebung notwendig wird und kein Automatismus erfolgt.

Aus gemeindlicher Sicht wäre es daher richtig, das sog. Übergangsmodell (§ 57 GE) von Anfang an zur Dauerlösung zu bestimmen und damit Planungssicherheit für alle Seiten zu schaffen.

#### 4. Unterfinanzierung der Reform

Die Reform ist hinsichtlich Breite und Tiefe sehr ehrgeizig ausgefallen. Zahlreiche Wünsche und Bedürfnisse aller Systembeteiligten wurden geweckt und wollen auch befriedigt werden. Dafür wurde schlicht zu wenig Geld eingeplant. Es sind erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel des Landes erforderlich, um die Reformziele dauerhaft verlässlich zu erreichen und den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung zu ermöglichen.

#### 5. Kita-Datenbank

Der Gesetzentwurf schafft eine starke Abhängigkeit des gesamten Finanzierungssystems von der Kita-Datenbank und von einer sehr sorgfältigen Dateneingabe. Die Datenbank erfüllt nach Rückmeldungen der kommunalen Praxis aber nach wie vor bei weitem nicht die Anforderungen an Funktionalität und Interoperabilität. Insb. fehlen nach wie vor die bidirektionalen Schnittstellen zu den verwendeten Fachverfahren. Auch daher ist es notwendig, den Umfang der benötigten Daten deutlich zu reduzieren (siehe auch C. XV.).

### VI. Alternativen und Handlungsbedarf

Der Gemeindetag schlägt auf Basis des Übergangsmodells eine deutlich einfachere und transparentere Finanz- und Verantwortungsstruktur vor. Diese soll Finanzierungsrisiken auf Kreisebene vermeiden. Der kommunale Finanzierungsanteil wird wie bisher von den Standortgemeinden geleistet und auf diese konzentriert. Damit werden mit Blick auf die Sicherstellungsfunktion Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammengeführt. Die Standortgemeinden werden gestärkt anstatt geschwächt. Es ist nur noch eine kommunale Ebene für die Regelfinanzierung zuständig.

Der Vorschlag des SHGT sieht wie folgt aus:

- **Das Land zahlt seinen Finanzierungsanteil nach SQKM-Gruppen an die Kreise (also einen Landesanteil an den Gruppenfördersätzen).**
- **Die Kreise geben diese Landesmittel vollständig an die Standortgemeinden weiter.**
- **Die Standortgemeinden leisten auf Basis der bestehenden Finanzierungsverträge mit Hilfe der SQKM-Mittel des Landes und der gemeindlichen Mittel den Ausgleich an die Träger je nach Bedarf des Trägers, so dass kein Träger über- oder unterfinanziert wird. Ein Wohngemeindeanteil ist überflüssig.**
- Das bisherige Kostenausgleichssystem des § 25 a KiTaG bleibt erhalten.
- Sollte der Gesetzgeber unbedingt auf den bisherigen Kostenausgleich zwischen Wohngemeinden und Standortgemeinden mit dem Ziel der Ausweitung des Wunsch- und Wahlrechts verzichten wollen, gäbe es dafür folgende **Lösung für den Besuch auswärtiger Kinder**: die Kreise übernehmen den Kostenausgleich an die Standortgemeinden in Höhe des kommunalen SQKM-Anteils (vereinfacht errechnet aus Gruppenfördersatz für die Gruppe geteilt durch Kinderzahl gem. § 25 Abs. 1 multipliziert mit Prozentsatz gem. § 51 Abs. 2 GE) und können in gleicher Höhe gegenüber denjenigen Wohngemeinden Rückgriff nehmen, die keinen bedarfsgerechten Platz vorgehalten haben. So entsteht wie bisher kein Doppelfinanzierungsrisiko für Wohngemeinden, die einen freien Platz vorhielten.

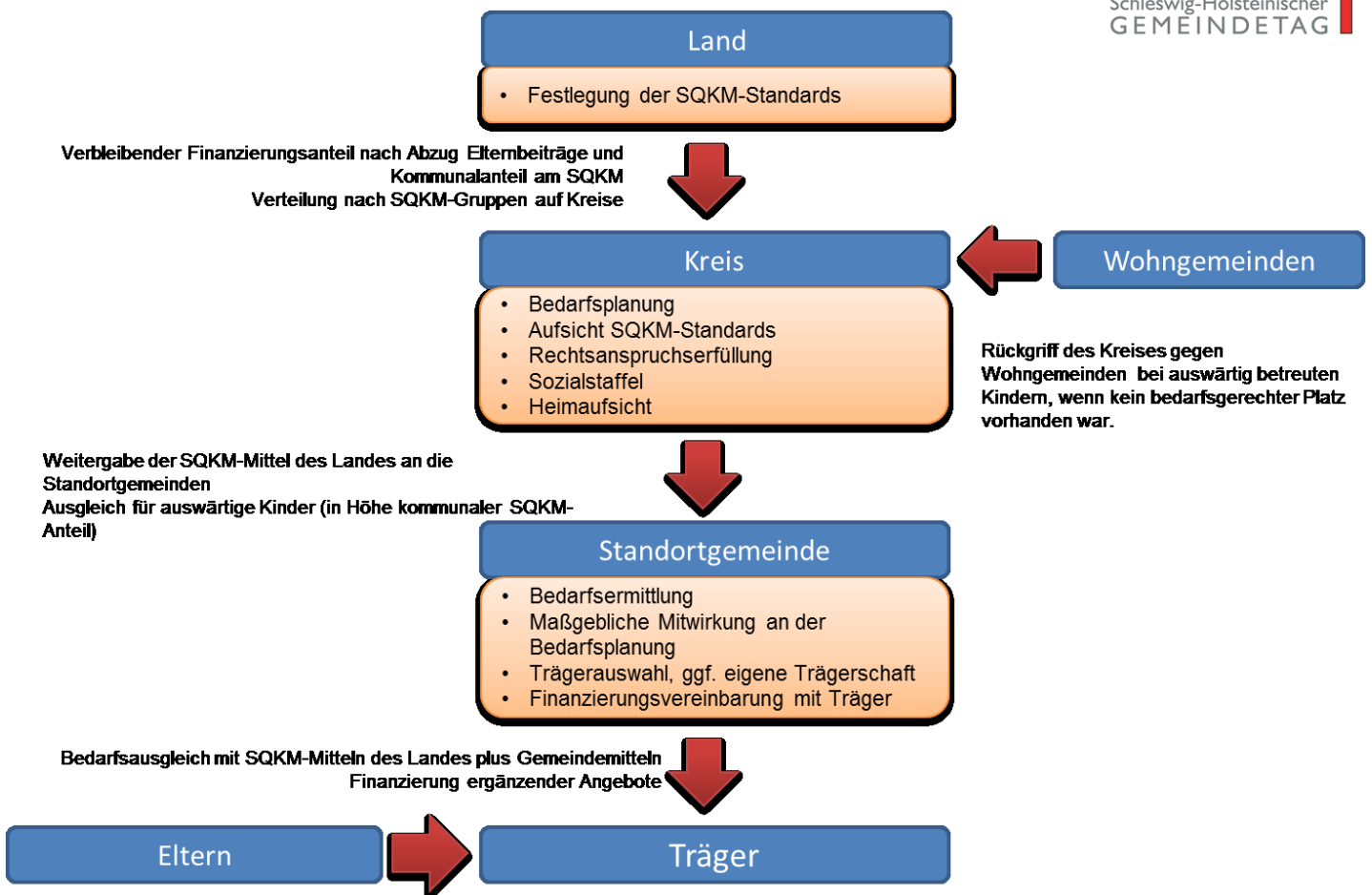
Dieser Vorschlag hat folgende Vorteile:

- Neue Finanzierungsnotwendigkeiten (Leerstandskosten für Reserve- und Vorhalteplätze, Strukturausgleiche) bei den Kreisen werden vermieden, solche neuen Instrumente werden überflüssig (Ausnahme: ggf. Ausgleich für auswärtig betreute Kinder, siehe oben).

- Das enge Band zwischen Standortgemeinden und Trägern wird auch in finanzieller Hinsicht erhalten.
- Die Verantwortung der Standortgemeinden wird gestärkt und nicht geschwächt.
- Es gibt einen Anreiz für Standortgemeinden, auf Wirtschaftlichkeit der Kinderbetreuung zu achten.
- Der große Verwaltungsaufwand für die Abrechnung bei den Wohngemeinden und für die Pauschalsätze pro Kind wird vermieden. Der Verwaltungsaufwand ist deutlich geringer.
- Die Finanzierungsrisiken bei den Wohngemeinden durch den Wohngemeindeanteil werden vermieden.
- Das SQKM wird viel konsequenter als Grundlage der Finanzströme angewandt, also auch zwischen dem Land und den Kommunen.
- Es entsteht größtmögliche Transparenz beim Weg der Finanzmittel.
- Für die Träger gibt es nur einen Finanzierungspartner der öffentlichen Hand.
- Eine sachgerechte Bedarfsplanung wird unter Qualitätsaspekten fair behandelt und nicht benachteiligt.
- Die Standortgemeinden erhalten für die Diskussion über zusätzliche Angebote volle Transparenz über die vorhandene Finanzierung mit Landesmitteln.

Dieses Modell sieht grafisch wie folgt aus:

### Kita-Reform – Alternativmodell des SHGT



## C. Zu den Elementen der Reform

Im Sinne der Übersichtlichkeit orientiert sich diese Stellungnahme nicht an der Abfolge der Paragraphen, sondern an den wesentlichen Neuerungen für das Kita-System.

### I. Neuaufteilung der Finanzierungslasten

Wie bereits dargelegt, sind eine Neuaufteilung der Finanzierungslasten zwischen Land und Kommunen und eine Bündelung der Landesmittel durch Verzicht auf möglichst viele der bisher bestehenden unterschiedlichen Gesetzesnormen und Richtlinien notwendig.

Dies soll im Zuge der Reform erreicht werden. Gesondert erhalten bleiben sollen von den zahlreichen bisher bestehenden Förderrichtlinien nur noch diejenigen für Regional- und Minderheitensprachen und die Förderung für Familienzentren. Das ist auch sachgerecht.

Diese Bündelung der Landesmittel auf einen einzigen Förderweg halten wir im Prinzip für richtig und notwendig. Im Grundsatz ist es auch richtig, den kommunalen Finanzierungsanteil durch Festlegung des Prozentsatzes in § 51 Abs. 2 GE zu deckeln. Dieser Wert bleibt allerdings bezogen auf die einzelne Kita insoweit theoretisch, als die Gruppenfördersätze nicht zur Abdeckung der tatsächlichen Kosten der jeweiligen Kindertagesstätte ausreichen. Der tatsächliche Finanzierungsanteil der Gemeinden ist in vielen Fällen also höher.

Ein weiteres entscheidendes positives Element ist die mit der Neuaufteilung der Finanzierungslasten verbundene, quasi automatische Dynamisierung der Landesmittel. Alle wesentlichen, die Kostendynamik bestimmenden Faktoren bilden sich über den Pauschalsatz pro Kind bzw. die durchschnittlichen Gruppenfördersätze und deren jährliche Anpassung ab.

Problematisch sind in diesem Zusammenhang insb. folgende Aspekte:

- **Der im Ergebnis verbleibende Finanzierungsanteil der Kommunen (Gemeinde- und Kreisebene) sinkt im Zuge der Reform zwar ab. Der ab 2022 verbleibende Kostenanteil der Kommunen ist aber immer noch zu hoch, als dass sich damit die Kinderbetreuung und insbesondere deren weitere Ausbau nachhaltig finanzieren ließen.**
- Daher muss der kommunale Kostenanteil deutlich weiter abgesenkt werden. Eine Perspektive könnte unter anderem dadurch erreicht werden, dass die **Reduzierung des kommunalen Kostenanteils nicht ab dem Jahr 2022 festgeschrieben, sondern in den darauffolgenden Jahren fortgesetzt wird.**
- Die gesamte Neuaufteilung der Finanzierungslasten erfolgte niemals nach abstrakten Maßstäben. Vielmehr war Ausgangspunkt stets eine bestimmte, sehr frühzeitig erfolgte Festlegung der verfügbaren Landesmittel. Die gesamte Bearbeitung stand unter dieser Prämisse. Einer der Gründe für das Missverhältnis zwischen zur Verfügung gestellten Landesmitteln und der damit erreichbaren Reduzierung des kommunalen Kostenanteils ist, dass die tatsächlichen Kosten der Kinderbetreuung von der Landespolitik lange Zeit deutlich unterschätzt wurden.
- Die der Aufteilung der Finanzierungslasten zugrunde liegenden Schätzungen für die jährliche Kostendynamik sind das Ergebnis von Annahmen, auf die sich die Reformpartner in den Projektgruppen im Kompromisswege geeinigt haben. Diese strukturelle Kostendynamik liegt unterhalb der durchschnittlichen Dynamik der vergangenen Jahre.
- Die Elternbeiträge werden gemäß § 31 GE auf feste Beträge festgesetzt, obwohl durch Tarifsteigerungen, Preisentwicklung etc. mit einer deutlichen jährlichen Steigerung der strukturellen Kosten zu rechnen ist. Dadurch sinkt der Finanzierungsanteil der Eltern immer weiter ab. Wir sind skeptisch, ob sich der Staat eine solch starke Absenkung der Elternbeiträge dauerhaft leisten kann und sollte.
- Bei der Neuaufteilung der Finanzierungslasten sind die Bundesmittel aus dem „Gute-Kita-Gesetz“ in Höhe von knapp 52 Mio. Euro im Jahr 2020 und jeweils knapp 70 Mio. Euro in den Jahren 2021 und 2022 eingeplant. Diese Mittel müssten vom Land kompensiert werden, sollte der Bund sein finanzielles Engagement nicht verlängern.
- Es ist im Grundsatz richtig, dass es eine Gesamtlösung für die Finanzierung der Kinder-

betreuung gibt. Für die Kommunen liegt jedoch ein nicht unerhebliches Risiko darin, dass die bisher bestehenden Vereinbarungen zur Finanzierung der Krippenbetreuung auf Grundlage des Konnexitätsprinzips mit dieser Neuordnung der Finanzierung quasi untergehen würden. Zwar sind zur Abdeckung des Konnexitätsprinzips für unter Dreijährige zusätzliche Beträge des Landes in der Gesamtfinanzierung vorgesehen (ca. 20 Mio. Euro in 2020, 40 Mio. Euro in 2021 und 60 Mio. Euro in 2022). Die Krippenbetreuung ist jedoch der bei weitem dynamischste Teil der Kinderbetreuung und wird weiter deutlich aufwachsen. Eine Vergleichsberechnung, welcher weiterer Aufwuchs mit diesem finanziellen Mitteln abgedeckt werden könnte, liegt bisher trotz entsprechender Bitte des SHGT nicht vor. Damit fehlt auch eine gemeinsame Zielsetzung von Land und Kommunen hinsichtlich der Betreuungsquote.

- Die Kosten der zusätzlich notwendigen Zeiteile der Fachkräfte für Qualitätsmanagement, Fachberatung und integrierte Sprachbildung sind in der Berechnung der Kosten des Gesamtsystems nicht berücksichtigt.

## **II. Finanzierungsströme, Mittelverteilung vom Land zur kommunalen Ebene**

Zentrales Element der Reform ist eine völlige Neuordnung der Finanzströme bis hin zu den (kommunalen oder freien) Trägern und der kommunalen Zuständigkeiten. **Mit Ausnahme des SQKM ist dies der problematischste Teil des Gesetzentwurfes und kann so aus gemeindlicher Sicht nicht funktionieren.**

Der Gesetzentwurf sieht folgendes vor:

- Der kommunale Finanzierungsanteil soll **nicht mehr von den Standortgemeinden, sondern von der Wohnortgemeinde** des jeweiligen Kindes geleistet werden. Maßstab sind nach landesweiten Durchschnittskosten berechnete Pauschalsätze pro Kind, also völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der Betreuung vor Ort.
- Von diesen Pauschalsätzen zahlen die Wohngemeinden einen landeseinheitlichen Prozentsatz für jedes betreute Kind an den Kreis, in dem das Kind betreut wird. Das wird ein erheblicher Teil des Haushaltes jeder Gemeinde sein.
- Der **interkommunale Kostenausgleich wird damit entfallen**, Eltern sollen ihre Kinder an jede Kita schicken können (abhängig von freien Kapazitäten).
- Auch das Land zahlt seine Gelder an die Kreise, allerdings nicht nach Gruppenpauschalen (also objektbezogen), sondern ebenfalls nach der Zahl betreuter Kinder (Anteil am Pauschalsatz pro Kind). Das benachteiligt die Kreise, in denen für Zuzug und den Wechsel von der Krippe in die Elementargruppe vorgesorgt wurde und wo es also im Jahresschnitt freie Betreuungsplätze gibt. Für diese zahlt das Land nicht, obwohl sie Kosten verursachen. Das Land spart dabei Geld, das die Kreise ausgleichen müssen.
- Die Kreise bündeln das Geld der Wohngemeinden und des Landes, müssen dieses unter Umständen mit eigenen Mitteln ergänzen und zahlen gruppenbezogene Pauschalen
  - in einer **Übergangsphase** bis Ende 2024 an die Standortgemeinden
  - ab 2025 an die Träger.
- Dadurch entstehen erheblicher **zusätzlicher neuer Verwaltungsaufwand** und neue Finanzierungsrisiken bei den Kreisen.
- Bis Ende 2024 leiten die Standortgemeinden die öffentlichen Mittel an die Träger weiter und gleichen eventuelle Mehr- oder Minderbedarfe wie bisher schon aus.
- Ab 2025 sollen die Träger **nur noch Pauschalen nach landesweiten Durchschnittskosten** erhalten und bekommen alle öffentlichen Mittel vom Kreis, nicht mehr von der Standortgemeinde. Den bestehenden Finanzierungsvereinbarungen zwischen Gemeinden und Trägern wird die Grundlage entzogen.
- Die **Gemeinden sollen ab August 2020 anstelle der Kreise erstmals die kommunale Finanzierung der Tagespflege übernehmen**. Dies betrifft jede Gemeinde mit Kindern in Tagespflege (z. B. 3260 Euro pro Kind und Jahr bei 20 Stunden/Woche).

Das Gesetz würde damit in der Zielvorstellung ab 2025 das **Verhältnis zwischen Standort-**



**gemeinden und Trägern von Kindertagesstätten grundlegend verändern.** Eine finanzielle Beziehung zwischen Standortgemeinde und Träger soll im Prinzip ab 2025 nicht mehr bestehen (Ausnahme: zusätzliche Standards über das Gesetz hinaus), sondern nur noch in einer Übergangsphase bis dahin. Die Kreise werden stärker über die Betreuungsangebote vor Ort mitentscheiden wollen.

Im Ergebnis findet folgende **Risiko- bzw. Kostenteilung bei nicht belegten Plätzen statt** (siehe Gesetzesbegründung zu § 53 GE, Seite 170).

- Fehlender SQKM-Anteil des Landes (da das Land pro Kind zahlt): dies trägt der Kreis, denn er leistet den vollen Gruppenfördersatz (§ 36)
- Fehlender SQKM-Anteil der Wohngemeinde: dies trägt ebenfalls der Kreis
- Fehlende Elternbeiträge durch Unterauslastung und Inkassorisiko: dies tragen anteilig die Wohngemeinde und das Land über die Aufschläge bei der Berechnung des Pauschalsatzes pro Kind.

Bei den neuen Finanzierungsströmen sind folgende **wesentliche Elemente** bzw. Schritte zu unterscheiden, nämlich

- bei der Mittelverteilung bis zur kommunalen Ebene das SQKM bzw. die Berechnung der Gruppenfördersätze, die Pauschalsätze pro Kind und die Verteilebene vom Land zu den Kreisen (II. 1. bis 3.)
- der Finanzierungsbeitrag der Wohngemeinden (III.)
- die Verteilebene von den Kreisen zu den Trägern (Zielmodell ab 2025, IV.) und
- die Verteilebene von den Kreisen zu den Standortgemeinden (Übergangslösung, V.)

#### 1. Standardqualitätskostenmodell (SQKM)/ Berechnung der **Gruppenfördersätze**

Wir begrüßen das SQKM als neue Basis der öffentlichen Finanzierung. Die entscheidenden Vorteile sind im obigen Abschnitt B. II. zusammengefasst.

**Kernelement der Finanzierung ist künftig der monatliche pauschale Gruppenfördersatz** (§ 36 Abs. 1 GE). Er wird mithilfe des SQKM errechnet. Die Gruppenfördersätze werden durch Rechtsverordnung des Sozialministeriums festgelegt.

Die Vorschriften zur Berechnung der Gruppenfördersätze (§§ 36 bis 42 GE) sind im Einzelnen recht komplex. Vom Prinzip her ist das Instrument des Gruppenfördersatzes sachgerecht. Es bestehen aber folgende **wesentliche Probleme bei der Berechnung der Gruppenfördersätze.**

##### a) Berechnung der Randzeiten

Für die Betreuung von Kindern in Randzeiten soll kein Gruppenfördersatz, sondern lediglich ein pauschaler Fördersatz pro betreutem Kind gezahlt werden (§ 36 Satz 1 Nr. 5 GE). Dies führt zu einer deutlichen Benachteiligung insbesondere kleinerer Kindertagesstätten. Denn dort ist es nicht möglich, die Kinder aus mehreren Gruppen zur Randzeitenbetreuung in eine nahezu ausgelastete Gruppe zusammenzufassen. Allerdings entstehen die vollen Kosten mit Ausnahme der Anrechnung auf die Leitungsfreistellung und die Verfügungszeiten auch bei den Randzeitengruppen.

Muss also eine Randzeitengruppe mit nur wenigen Kindern aufrecht erhalten werden, würde durch die Förderung lediglich mit dem pauschalen Fördersatz pro Kind ein erheblicher Teil der Finanzierungsbeiträge fehlen. Damit würde insbesondere in kleinen Kindertagesstätten dem flexiblen Instrument der Randzeitenbetreuung die Grundlage entzogen. **Daher müssen aus unserer Sicht auch Randzeitengruppen mit dem pauschalen Gruppenfördersatz finanziert werden.** Es darf insbesondere nicht dazu kommen, dass durch die Reform gerade kleine, ein- bis zweigruppige Kindergärten in ihrem Bestand gefährdet werden oder bisher abgedeckte Betreuungsbedarfe unerfüllt bleiben. Gerade bei der Randzeitenbetreuung geht es darum, den teilweise sich schnell ändernden Bedürfnissen der Eltern flexibel entgegen-

kommen zu können.

#### b) Zusatzversorgung bei der Berechnung der Personalkostenanteile

Bei der Berechnung der Personalkostenanteile (§ 37 GE) sind die Arbeitgeberkosten für die Zusatzversorgung nicht berücksichtigt.

#### c) Qualitätsmanagement, Fachberatung und integrierte Sprachbildung

Die flächendeckend in allen Kindertagesstätten geforderten Merkmale Qualitätsmanagement, Fachberatung und integrierte Sprachbildung sind bei der Bemessung der Personalkostenanteile im Standardqualitätskostenmodell nicht mit zusätzlichen Arbeitszeitanteilen hinterlegt (§ 37 Abs. 2 GE). Damit bilden sich die entsprechenden Mehrkosten auch nicht bei der Berechnung der Finanzierungsanteile von Land, Kommunen und Eltern ab (siehe auch C. I.).

#### d) Investitionen beim Sachkostenanteil

Als problematisch hat sich in der Reformdiskussion die Betrachtung des Sachkostenanteils (§ 38 GE) erwiesen. Zweifelhaft ist insbesondere die Frage, in welchem Maße Investitionen für Ersatzbauten und Neubauten von dem in § 38 Abs. 1 Nr. 2 genannten „Sachkostenbasiswert“ umfasst sind.

Dies wiederum hat auch Auswirkungen auf die Praxis. So stellt sich z. B. die Frage, ob und in welchem Umfang die freien Träger Teile der Gruppenfördersätze für Investitionen zurücklegen müssen.

Der Sachkostenbasiswert von 6500 Euro ist in der Gesetzesbegründung nicht näher erläutert. Er basiert auf vorhandenen Erhebungen der Kosten eines Büroarbeitsplatzes auf Basis des Jahres 2010, erhöht um 4 %. Dieser umfasst eine kalkulatorische Miete und zahlreiche weitere Arbeitsplatzkosten, nicht jedoch Kosten für EDV-Arbeitsplätze.

Die bisherigen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass damit lediglich investive Erhaltungsmaßnahmen für bestehende Kindertageseinrichtungen abgedeckt sind. Der Neubau oder Ausbau von Einrichtungen lässt sich damit jedoch nicht finanzieren.

**Zur Vermeidung künftiger Zweifelsfragen ist eine genaue Klärung und Abgrenzung der Finanzierung von Investitionen aus dem Sachkostenbasiswert notwendig.**

#### 2. Pauschalsatz pro Kind (§ 53 GE)

Weiteres Kernelement des neuen Finanzierungssystems ist der sog. **Pauschalsatz pro Kind**. Er ist Grundlage für die Finanzierungsbeiträge des Landes und der Wohngemeinden. **Er gehört zu den wesentlichen Problemen des Gesetzentwurfes.**

Der Pauschalsatz ist für jedes einzelne Kind festzulegen. Die Berechnung verursacht großen Aufwand, denn dafür müssen nicht nur die durchschnittlichen Gruppenfördersätze, sondern monatsscharf auch auf eine halbe Stunde genau der Betreuungsumfang jedes einzelnen Kindes ermittelt werden (§ 53 Abs. 3). Unklar ist, durch wen und wie die durchschnittlichen Gruppenfördersätze festgelegt werden (Regelungslücke ?).

Die Anknüpfung an durchschnittliche Gruppenfördersätze und an die Regel-Gruppen (ohne die weitere Ausdifferenzierung der Gruppen gemäß § 25 GE) bedeuten zwar eine Vereinfachung für die Berechnung der Pauschalsätze. Dadurch entfernt sich jedoch der Finanzierungsanteil der Wohngemeinde deutlich von den tatsächlichen Betreuungskosten des Kindes. Denn weder wird berücksichtigt, ob der Gruppenfördersatz der besuchten Kitagruppe über- oder unterdurchschnittlich ist (insb. also die Öffnungszeit der Gruppe), noch, ob eine kleine, mittlere oder Regelgruppe besucht wird. Eine verursachungsgerechte Heranziehung der Gemeinden zur Finanzierung ist damit nicht mehr möglich, die **gemeindliche Finanzierung wird von dem tatsächlichen Betreuungsangebot vor Ort weitgehend abgekoppelt**.

Erst in der letzten Phase wurde in den Gesetzentwurfes eingefügt, dass die Wohngemeinden (gemeinsam mit dem Land) über die Aufschläge von 7,53 % bzw. 4,17 % mit dem Pauschalsatz pro Kind die Kosten für die im Fall der Unterauslastung ausfallenden Elternbeiträgen tragen. Ohne weitere Absprache mit den Kommunen erfolgte also eine Verlagerung von erheblichen Kosten von den Kreisen auf die Gemeinden. Damit ist das ursprünglich geplante Konzept durchbrochen, dass die Kosten für Auslastungsschwankungen von den Kreisen getragen werden.

Entscheidend ist, dass die Nachteile des Pauschalsatzes pro Kind vermieden werden können, wenn man gem. dem Alternativvorschlag des SHGT auf den Wohngemeindeanteil verzichtet und das Land seine Mittel objektbezogen an die Kreise weiterleitet. Dann ist der Pauschalsatz pro Kind als Berechnungsfaktor überflüssig.

### 3. Verteilebene vom Land zu den Kreisen (§ 52 GE)

**§ 52 GE enthält eines der zentralen Probleme des Gesetzentwurfes. Wir halten es für grundlegend falsch, dass das Land seinen Finanzierungsanteil „pro Kind“ leisten will.**

Die finanzielle Beteiligung des Landes ist in § 52 GE geregelt. Das Land zahlt an die Kreise als örtliche Träger der Jugendhilfe. Der Beitrag wird monatlich berechnet. Das Land zahlt einen Finanzierungsbeitrag für jedes betreute Kind. Für den Finanzierungsbeitrag ist zunächst der Pauschalsatz pro Kind (§ 53 GE) zu ermitteln. Von diesem werden der Finanzierungsbeitrag der Wohngemeinde (gem. Prozentsatz aus § 51 Abs. 2 GE) und der höchstzulässige Elternbeitrag abgezogen. Dieser höchstzulässige Elternbeitrag ist für jedes einzelne Kind anhand der Daten des Pauschalsatzes pro Kind (insb. Betreuungstundenumfang gem. § 53 Abs. 3 GE) zu berechnen.

#### a) Finanzierungsrisiken auf kommunaler Ebene

Da der Einrichtungsträger bzw. die Standortgemeinde einen Anspruch auf einen Gruppenfördersatz hat (objektbezogen), sich das Land jedoch nur pro betreutem Kind (subjektbezogen) beteiligt, entsteht dann eine Finanzierungslücke, wenn Gruppen nicht voll belegt sind. Diese Finanzierungslücke wird zunächst von den **Kreisen aufgefangen. Denn sie sollen den vollen Gruppenfördersatz leisten** (Gesetzesbegründung zu § 51 GE, Seite 167).

#### b) Benachteiligung sachgerechter Bedarfsplanung

Dass Plätze nicht belegt sind, ist jedoch die Folge einer sachgerechten Bedarfsplanung. Denn eine solche Bedarfsplanung geht davon aus, dass im Laufe eines Kitajahres Kinder zuziehen oder dass Kinder aus der Krippengruppe in die Elementargruppe aufwachsen. Für diese Fälle müssen Gemeinden bzw. Träger vorbereitet sein und Plätze vorhalten. Nur dann können auch die Rechtsansprüche gem. § 24 SGB VIII erfüllt werden. Dort, wo diese Planung gelingt, entsteht durch die Verteilung der Landesmittel eine Finanzierungslücke. **Damit konterkariert diese Regelung eines der wichtigsten Ziele der ganzen Reform, nämlich die Qualitätsentwicklung.** Entscheidend für die Einhaltung der Gruppengrößen und damit der tatsächlichen Fachkraft-Kind-Schlüssel ist, dass Plätze vorgehalten werden können, also zeitweise nicht belegt sind.

#### c) Verwaltungsaufwand

Die Verteilung der Landesmittel pro Kind erzeugt überflüssigen Aufwand für die Feststellung der Pauschalsätze pro Kind und die höchstzulässigen Elternbeiträge sowie die einzelfallbezogene Abrechnung mit den Kreisen.

#### d) Das Land spart zu Lasten der Kommunen

Ein weiterer Nachteil ist, dass das Land durch die subjektbezogene Finanzierung seinen gemäß den Berechnungen zur Kita-Reform eingeplanten Finanzierungsbeitrag nicht vollständig leisten wird. Denn dieser ist auf Basis der vorhandenen SQKM-Gruppen berechnet und unterstellt eine 100%ige Auslastung (Gesetzesbegründung zu § 51 GE, Seite 167.).

Wenn jedoch das Land tatsächlich nur einen Beitrag pro betreutes Kind leistet, liegt die Summe dieser Beiträge zwangsläufig unterhalb der in den Berechnungen ausgewiesenen Finanzierungsbeiträge des Landes.

**Diese Probleme entstünden nicht, wenn das Land seinen Anteil am pauschalen Gruppenfördersatz leisten würde. Dies hat der SHGT von Anfang an gefordert.**

Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass der Gesetzentwurf hier geändert wird und das Land seinen Finanzierungsanteil nicht pro Kind, sondern pro Gruppe an die Kreise weiterleitet. Dafür müsste lediglich von den aufsummierten pauschalen Gruppenfördersätzen der einzelnen Kreise der gemeindliche Finanzierungsanteil. Die Kreise müssten diesen Landesanteil an den Gruppenfördersätzen an die jeweiligen Standortgemeinden weiterreichen. Es entstünde keine Notwendigkeit für die Kreise, Leerstandskosten aufzufangen.

### **III. Einbeziehung der Wohngemeinden (§ 51 GE)**

**Die Anknüpfung an die Wohngemeinde ist ein weiteres entscheidendes Problem des Gesetzentwurfes.**

Künftig würde der gemeindliche Finanzierungsanteil von den Wohngemeinden (und nicht mehr von den Standortgemeinden) für die in der Gemeinde wohnenden betreuten Kinder geleistet und zwar unabhängig vom Ort der Betreuung. Dafür fällt der interkommunale Kostenausgleich einschließlich seiner bisherigen Einschränkungen weg. Die Gemeinden sollen ihren Finanzierungsbeitrag an den Kreis abführen.

Der Finanzierungsbeitrag bezieht sich sowohl auf die Betreuung in Kindertageseinrichtungen als auch auf die Tagespflege. Zur Verlagerung der Finanzierungslasten für die Tagespflege von den Kreisen auf die Gemeinden wird gesondert im Abschnitt zur Tagespflege Stellung genommen.

Für den gemeindlichen Finanzierungsbeitrag werden die Pauschalsätze pro Kind (§ 53 GE) aus der Gemeinde herangezogen. Hiervon sollen die Gemeinden im Jahr 2020 40,52 %, im Jahr 2021 40,51 % und ab dem Jahr 2022 39,01 % zahlen. Zu der daraus entstehenden Finanzierungsverantwortung für die Gemeinden wurde hinsichtlich des Gesamtumfanges in Abschnitt I. Stellung genommen.

Durch die Anknüpfung an die Pauschalsätze pro Kind wird nicht nur großer Verwaltungsaufwand erzeugt. Die Finanzierungslast einer Gemeinde für die Kinderbetreuung löst sich damit auch in erheblicher Weise von den tatsächlichen Kosten der Kinderbetreuung in der Gemeinde. Jedenfalls in der Zielstruktur ab 2025 wird damit auch das enge finanzielle Band zwischen den Gemeinden und den Trägern gelöst. Gemeinden müssen einen erheblichen Teil ihres Haushaltes an die Kreise abführen, ohne einen Einfluss darauf zu haben.

Nicht zuletzt ist die Finanzierung über die Wohngemeinden mit dafür verantwortlich, dass die Reform für viele Gemeinden nach bisher vorliegenden Berechnungen gar nicht zu einer finanziellen Entlastung, sondern zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung führt.

**Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die ausführliche Darstellung der Nachteile und Probleme in Abschnitt B. V. verwiesen.**

Darüber hinaus ist folgendes anzumerken:

Der Finanzierungsbeitrag ist an denjenigen Kreis zu leisten, auf dessen Gebiet die Kindertageseinrichtung liegt. Dies kann insbesondere im Umkreis der kreisfreien Städte und dort, wo die tatsächlichen Verflechtungsbeziehungen die Kreisgrenzen überschreiten, dazu führen, dass die Kreise bzw. kreisfreien Städte völlig neue finanzielle Beziehungen zu einer Vielzahl

nicht dem Kreis angehörender Gemeinden aufbauen müssen.

Ein weiteres Problem entsteht, wenn Kinder aus **Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern oder Dänemark** eine Einrichtung in Schleswig-Holstein besuchen. Dann fehlt der Wohnge-  
meindeanteil in der Finanzierung. Dadurch entsteht eine weitere Finanzierungslast für den  
Kreis. Dafür müsste das Land per Vereinbarung Finanzierungsbeiträge der anderen Länder  
einfordern und an die Kreise weiterleiten.

**Wie von uns unter B dargelegt, muss und kann auf das Instrument des Wohngemein-  
deanteils vollständig verzichtet werden.**

#### **IV. Verteilung von den Kreisen zu den Trägern (Zielmodell)**

**Auch diese Verteilebene gehört in Form des Zielmodells ab 2025 zu den Kernproble-  
men des Gesetzentwurfes.**

Gemäß § 50 GE haben die Einrichtungsträger einen Anspruch auf Förderung der Standard-  
qualität gegen den Kreis. Entscheidende Voraussetzung ist, dass die vorgehaltenen Plätze  
im Bedarfsplan stehen und die Standards erfüllt werden. Zu diesen wird an anderer Stelle  
Stellung genommen. Förderfähig sollen auch Träger außerhalb Schleswig-Holsteins sein.

Außerdem sollen die Kreise den Einrichtungsträgern finanzielle Ausgleich für Strukturnach-  
teile gewähren (§ 15 Abs. 2 GG). Die Strukturausgleiche finden in der Übergangsphase kei-  
ne Anwendung (§ 57 Abs. 2 Nr. 1 Satz 10).

Die Förderung erfolgt auf Basis des monatlichen pauschalen Gruppenfördersatzes. Zu den  
Gruppenfördersätzen wird auf die Darlegungen an anderer Stelle in dieser Stellungnahme  
verwiesen. Noch nicht näher beschrieben ist im Übrigen das Verfahren der Auszahlung und  
Abrechnung zwischen den Kreisen und den Einrichtungsträgern. Vor Ende der Übergangs-  
phase ist dies auch noch nicht erforderlich.

#### **Bei dieser Regelung sind drei Elemente entscheidend**

- Es ist richtig, dass die Weitergabe der Landesmittel (und gem. Gesetzentwurf der kom-  
munalen Mittel) durch die Kreise an dieser Stelle objektbezogen, d. h. mit vollen Grup-  
penfördersätzen erfolgt. Dies sichert die Träger vor Auslastungsrisiken ab und bietet  
Planbarkeit für Personal und Investitionen.
- Es ist nach unserer Überzeugung aber dauerhaft unmöglich, dass sich die Finanzierung  
der Einrichtungsträger mit öffentlichen Mitteln auf die pauschalen Gruppenfördersätze  
beschränkt.
- Künftig wäre Finanzierungspartner der Träger nicht mehr die Standortgemeinde, sondern  
der Kreis. Dies halten wir für falsch, denn damit würde die ortsfernere politische Ebene  
gestärkt, die örtliche Beziehung zwischen Träger und Gemeinden verliert an Bedeutung.

#### **Im Einzelnen birgt das Zielmodell folgende zwei Problemkreise**

##### **1. Die Rolle der Standortgemeinden würde geschwächt**

Die Standortgemeinden sollen als solche nicht mehr an der Regelfinanzierung beteiligt sein.  
Über das SQKM hinausgehende zusätzliche qualitative Standards können aber weiter durch  
die Standortgemeinde finanziert werden. Dies bringt folgende Probleme:

- Das bisherige Finanzierungsprinzip beruhte darauf, dass die Standortgemeinden den  
Trägern in Finanzierungsvereinbarungen den Defizitausgleich zusichern. Dies ist einer  
der entscheidenden Erfolgsfaktoren für das Kita-System in Schleswig-Holstein. Denn es  
sicherte den Trägern Planungssicherheit und ermöglichte eine transparente und faire  
Partnerschaft zwischen Gemeinden und Trägern. Das Zielmodell entzieht den Finanzie-  
rungsvereinbarungen die Grundlage.

- Damit würde das enge Band zwischen Standortgemeinden und Trägern/Kitas gelockert. Das Entkoppeln der Finanzbeziehungen zwischen Träger und Standortgemeinde wird erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis haben, Kostencontrolling und Kostenverständnis gehen verloren.
- Völlig offen ist, welche Bedeutung die ehrenamtlichen Elemente gemeinsamer Steuerung der Angebote vor Ort (Kuratoren, Beiräte) künftig haben sollen, wenn keine finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten mehr bestehen.
- Die Standortgemeinden tragen de facto weiterhin die Sicherstellungsverantwortung. Dafür muss das enge Band zwischen Standortgemeinden und Trägern auch in finanzieller Hinsicht erhalten bleiben. Um auf Augenhöhe mit den Trägern über die Weiterentwicklung der Angebote und zusätzliche Leistungen sprechen zu können, benötigen die Standortgemeinden volle Transparenz über die öffentlichen Finanzmittel. Sicherstellungsverantwortung und Mittelabwicklung müssen also in einer Hand (bei den Standortgemeinden) belassen werden.
- Die Gemeinden müssen eine gestaltende Rolle haben, anstatt nur „Ausfallbürge“ zu sein.

## 2. Pauschalfinanzierung wird nicht funktionieren

Nach dem Konzept des Gesetzentwurfes soll künftig (ab 2025) die Finanzierung der Einrichtungsträger ausschließlich mit landesweit einheitlichen Pauschalen erfolgen. Denn darum handelt es sich bei dem monatlichen pauschalen Gruppenfördersätzen. Im Ergebnis sind die Gruppenfördersätze landesweit einheitliche Pauschalen für bestimmte Angebotsformen auf Basis durchschnittlicher Kosten nach SQKM-Standard.

Der SHGT hat zur Idee der Förderung mit landesweiten Durchschnittspauschalen von Anfang an auf Grundlage von Berechnungen darauf hingewiesen, dass über 80 % aller Kitas hinsichtlich ihrer Kostenstruktur deutlich oder sehr deutlich von den landesweiten Durchschnittswerten abweichen, und zwar sowohl nach oben als auch nach unten.

Die weit überwiegende Zahl aller Kitas ist also entweder deutlich teurer oder deutlich günstiger als der landesweite Durchschnitt. Daher kann eine Förderung mit landesweiten Durchschnittspauschalen nicht funktionieren. Denn

- entweder erhalte der Träger zu geringe öffentliche Mittel oder
- der Träger erhalte höhere öffentliche Mittel, als er benötigt.

Beides kann und darf nicht das Ergebnis eines Finanzierungssystems sein, das zu erheblichen Teilen von den Gemeinden getragen wird.

Die **Gründe für diese Kostenunterschiede** sind vielfältig, in Stichworten

- unterschiedliche Angebotsstruktur (Gruppenöffnungszeiten, reine Krippen oder gemischte Gruppen/Einrichtungen, Inklusion, Ganztagsquote, besondere Angebote etc.)
- Gebäudestruktur und Betriebskosten
- Grundstückskosten
- Personalstruktur (Anteile Erzieher und sonstige Fachkräfte, Anteile Leistungsstunden und Verfügungszeiten, Altersstruktur etc.).

Es handelt sich damit um Parameter, die nur begrenzt der Steuerung unterliegen und die langfristig wirken.

Wenn aber absehbar ist, dass bei einer Pauschalfinanzierung die Gruppenfördersätze nicht ausreichen oder zu hoch sind, stellt sich die Frage nach der Lösung. Die aktuell bestehenden Finanzierungsvereinbarungen zwischen Standortgemeinden und Trägern sind dann nicht mehr vorgesehen. Die Standortgemeinden können dann aber auch nicht mehr als „Ausfallbürge“ dienen. Damit liefe das neue Finanzierungssystem in eine Sackgasse.

**Daher lehnen wir das Zielmodell ab.**

## **V. Verteilung von den Kreisen auf die Standortgemeinden (Übergangsphase), § 57 GE**

### **1. Zur Bedeutung der Übergangslösung: dauerhaft richtiges Modell**

Aufgrund der oben genannten Bedenken gegen die Pauschalfinanzierung ist es zu der Übergangslösung gekommen. Die neue Finanzierungsstruktur soll in zwei Schritten eingeführt werden. Der Gesetzentwurf beschreibt die Zielstruktur, die ab 1. Januar 2025 gelten soll. Der Übergang erfolgt automatisch. Bis zum 31. Dezember 2024 (Übergangszeitraum) gilt die Übergangslösung mit einigen wesentlichen Abweichungen. Diese Übergangslösung ist in § 57 GE beschrieben.

Während der Übergangsphase gehen die öffentlichen Mittel (Landesanteil, Wohngemeindeanteil und ggf. ergänzende Mittel des Kreises) nicht vom Kreis an die Träger, sondern vom Kreis an die Standortgemeinden.

Die zwischen den Standortgemeinden und den Trägern bestehenden Finanzierungsvereinbarungen gelten im Prinzip bis zum Ende der Übergangsphase fort, es gibt aber zusätzliche Anforderungen an diese Vereinbarungen.

In diesen Finanzierungsvereinbarungen ist i.d.R. ein Defizit ausgleich durch die Standortgemeinde vorgesehen. Soweit also die von den Kreisen an die Standortgemeinden weitergeleiteten Gruppenfördersätze zur Finanzierung der Einrichtung nicht ausreichen, gleicht die Standortgemeinde die fehlenden Mittel aus. Aufgrund der bestehenden Finanzierungsvereinbarungen finanzieren die Gemeinden also die Einrichtungsträger, soweit die Zuschüsse des Landes, die Elternbeiträge, die Eigenbeiträge des Trägers und andere Einnahmen nicht zur Finanzierung der Einrichtung ausreichen.

Es ist richtig, dieses Finanzierungsprinzip fortzuführen. Wir sind davon überzeugt, dass im Sinne der Standortgemeinden und der Träger dieses Finanzierungssystem weiterhin richtig ist. Daher halten wir – was das Verhältnis zwischen Standortgemeinden und Trägern betrifft – das Übergangsmodell für die dauerhaft richtige Lösung. Der Gesetzentwurf sollte daher vom Zielmodell auf das Übergangsmodell umgestellt werden.

Nur so haben auch die Träger dauerhafte Verlässlichkeit darüber, dass ihre finanziellen Anforderungen verlässlich erfüllt werden können. Die Standortgemeinden sind die einzige Ebene, die dies garantieren kann. Daher müssen sie auch dauerhaft dazu in der Lage sein, ihre Rolle darf nicht geschwächt werden.

### **2. Neue Anforderungen an Finanzierungsvereinbarungen**

Der Gesetzentwurf beschreibt zusätzliche Anforderungen an die bestehenden Finanzierungsvereinbarungen, die es bisher nicht gab. Dies führt dazu, dass wahrscheinlich alle Finanzierungsvereinbarungen geändert werden müssen.

Außerdem müssten die Finanzierungsvereinbarungen im gleichen Schritt logischerweise bis zum 31. Dezember 2024 befristet werden, da es ab 1.1.2025 keine Regelfinanzierung durch die Standortgemeinde mehr gibt und lediglich eine Pauschalfinanzierung durch den Kreis erfolgt. Dies ist aus Sicht des Gemeindetages bedauerlich. Denn sowohl für die Standortgemeinden als auch für die Träger wäre eine längere Verlässlichkeit wichtig. Auch deswegen wird der im Gesetzentwurf vorgesehene automatische Umstieg von der Übergangslösung auf das Zielmodell ab 2025 negative Auswirkungen auf das bestehende Kita-System haben.

Das Sozialministerium hat auf Grundlage der Bestimmungen in § 57 Abs. 2 GE bereits einen umfassenden Katalog von Änderungsbedarfen für die Finanzierungsvereinbarungen aufgestellt. Diese Änderungen sind bis zum 1. August 2020 zu vereinbaren, § 57 Abs. 2 Nr. 1 Satz 9 GE.

Wir weisen darauf hin, dass dies für die Kommunalverwaltungen einen enormen Verwal-

tungsaufwand bedeutet. Ob dieser zu leisten ist, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden. Auch bei den Trägern wäre für die notwendigen Kapazitäten zu sorgen, damit ein rechtzeitiger Abschluss der Vertragsänderungen erreicht werden kann.

Damit ist absehbar, dass die mit der Verwaltung der Kinderbetreuung und insbesondere dem Ausbau der Betreuung derzeit mehr als ausgelasteten Verwaltungskapazitäten bei den Kommunalverwaltungen erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Anpassung der Finanzierungsvereinbarungen leisten müssten und zwar innerhalb von wenigen Monaten. Außerdem entsteht gleichzeitig die Notwendigkeit, die Errichtungssatzungen für die Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft anzupassen.

Wir halten es daher für erforderlich, den Zeitraum für die Anpassung der Finanzierungsvereinbarungen deutlich zu strecken, also **innerhalb der Übergangsphase eine weitere Übergangszeit für die Vereinbarungen einzufügen** oder den Anpassungsaufwand deutlich zu reduzieren. Notwendig wären, wie in der Projektgruppe öffentliche Verwaltung erbeten, mit den Verbänden abgestimmte Formulierungshilfen des Landes.

Zu prüfen und ggf. in der Gesetzesbegründung darzulegen wäre zum Beispiel, ob sich die neuen Anforderungen in den geänderten Finanzierungsvereinbarungen ebenso pauschal auf die Standards in Teil 4 des Gesetzentwurfes unter Bezugnahme auf die Ausnahmemöglichkeiten in § 57 Abs. 2 und Abs. 3 GE beziehen können, wie dies in § 57 Abs. 2 GE gemacht wird.

Außerdem weisen wir darauf hin, dass die konkreten Arbeiten zur Anpassung der Finanzierungsvereinbarungen eigentlich erst dann beginnen können, wenn die endgültige Gesetzesfassung durch Beschluss des Landtages feststeht.

Weiterhin weisen wir darauf hin, dass die vom Sozialministerium gegebenen Hinweise zur Anpassung der Finanzierungsvereinbarungen noch ergänzungsbedürftig sind. So müsste bei der Anpassung der Finanzierungsvereinbarungen auch eine Regelung hinsichtlich der durch das Gesetz vorgesehenen Deckelung der Elternbeiträge getroffen werden. Den Gemeinden müssten wir hierbei empfehlen, eine Festlegung der Elternbeiträge nicht unterhalb der im Gesetzentwurf vorgesehenen Deckelung zu regeln. Denn diese höchstzulässigen Elternbeiträge sind fixer Bestandteil der Kalkulationen des Landes zur Aufteilung der Kostenlasten.

Hinsichtlich des Anspruches auf Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Träger und Standortgemeinde (§ 57 Abs. 2 Nummer 1 Satz 3) wäre in der Gesetzesbegründung eine Klarstellung hilfreich, dass damit kein Bestandsschutz für alle aktuell bestehenden Finanzierungsvereinbarungen gemeint ist. Denn es muss den Standortgemeinden weiterhin offenbleiben, die Trägerschaft einer Einrichtung selbst zu übernehmen oder anderweitig zu wechseln.

### 3. Betreuung behinderter Kinder / Eingliederungshilfe

Für die Betreuung behinderter Kinder sieht der Gesetzentwurf im Prinzip zwei Möglichkeiten vor, nämlich die Bildung integrativer Gruppen (§ 17 Abs. 1 Nr. 3 GE in Verbindung mit § 25 Abs. 1 Satz 3 GE) und die Aufnahme behinderter Kinder in Regelgruppen (§ 25 Abs. 4 GE).

Letzterer Fall führt zur Reduzierung der Gruppengröße. Diese wird im Einzelfall durch den örtlichen Träger (und nicht den Träger der Eingliederungshilfe) angeordnet. Anders als bisher soll die dadurch entstehenden Kosten der Kreis als örtlicher Träger dadurch tragen, dass er den vollen Gruppenfördersatz weiterleiten muss. Das Land beteiligt sich wegen der Subjektfinanzierung nicht an den nicht nutzbaren Plätzen, auch von den Wohngemeinden kommt kein Finanzierungsbeitrag. Für die ausfallenden Elternbeiträge erhält der Einrichtungsträger gemäß § 42 GE einen Ausgleich für jeden wegfallenden Platz. Diesen Ausgleich für Platzzahlreduzierungen trägt der Kreis. Im Übergangszeitraum bis Ende 2024 leistet der Kreis den Ausgleich für Platzzahlreduzierungen gemäß § 42 GE an die Standortgemeinden. Die



Weitergabe an die Einrichtungsträger ist in der Finanzierungsvereinbarung zu regeln (§ 57 Abs. 2 Satz 5 GE).

Getrennt davon zu betrachten ist die Vorgabe in § 28 Abs. 4 GE, wonach der Einrichtungsträger heilpädagogisch ausgebildete Kräfte einsetzen muss, wenn die Förderung von Kindern mit Behinderung dies notwendig macht. Die Finanzierung dessen erfolgt als Fachleistung über die Eingliederungshilfe. Es entsteht also folgende Aufteilung der Kosten:

- Durch die Betreuung von Kindern mit Behinderung entstehende Kosten durch Platzzahlreduzierungen trägt der Kreis als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe, und zwar über die Gruppenfördersätze und den Zusatzausgleich gemäß § 42 GE.
- Die Kosten für Fachleistungen der Eingliederungshilfe (insbesondere heilpädagogische Kräfte) trägt der Kreis als Träger der Eingliederungshilfe. Letzteres erfolgt außerhalb des Kita-Finanzierungssystems.

§ 57 Abs. 2 Nr. 1 Satz 6 stellt klar, dass diese Fachleistungen gegenüber dem Einrichtungsträger zusätzlich finanziert werden und von der Förderung des Einrichtungsträgers durch die Standortgemeinde in der Übergangsphase nicht abgezogen werden dürfen.

Für die Kosten der Kreise zur Finanzierung der Platzzahlreduzierungen will das Land seinen Erstattungssatz an den Kosten der Eingliederungshilfe anheben. Die Kreise erhalten hierfür also eine finanzielle Kompensation.

Hierzu haben wir folgenden Hinweis: Dass der Förderanspruch der Standortgemeinde den Ausgleich für Platzzahlreduzierungen umfasst, ist in der Gesetzgebung erwähnt, erschließt sich jedoch nicht eindeutig aus dem Gesetzestext. Das sollte daher in § 57 Abs. 2 Nr. 1 klargestellt werden.

#### **VI. Anpassung der Finanzierungsparameter, Fachgremium, Evaluation, §§ 56, 58 GE**

Mit der Bildung des **Fachgremiums** (§ 56 GE) ist ein angemessenes Verfahren zu der jährlich notwendigen Anpassung der dort genannten Finanzierungsparameter gefunden worden.

Wie bereits zu § 53 GE festgestellt, bleibt unklar, wer und wie die durchschnittlichen Gruppenfördersätze festlegt. **Wir schlagen vor**, die durchschnittlichen Gruppenfördersätze ebenfalls zum Beratungsgegenstand in dem Fachgremium zu machen.

Die Evaluation (§ 58) ist insbesondere deswegen notwendig, weil die Finanzierung der Kindertagesstätten sehr umfassend neu geregelt wird und dabei mit zahlreichen Annahmen gearbeitet wurde. Außerdem ist die Evaluation notwendig, weil der Gesetzentwurf mit der Übergangsphase und dem Zielmodell ab 2025 zwei Phasen vorsieht.

Die Wirkung und Funktion der **Evaluation** wird dadurch deutlich begrenzt, dass der Gesetzentwurf einen automatischen Übergang ab dem 01.01.2025 vorsieht. Aus unserer Sicht muss die Entwicklung nach der Übergangsphase jedoch ergebnisoffen sein. Daher sollte der **Automatismus gestrichen werden**. Vielmehr muss die Evaluation so ausgestaltet werden, dass nach deren Ergebnissen neu entschieden wird, ob die Übergangsphase beendet werden kann oder welches Modell dauerhaft funktional ist.

Wegen der zahlreichen neuen Finanzierungsrisiken für die Gemeinden und angesichts der Tatsache, dass nach aktuellen Berechnungen sehr viele Gemeinden durch die Reform zusätzlich finanziell belastet werden, ist eine Anpassung der Finanzierungsregelungen sicherlich bereits vor dem Jahr 2024 notwendig. Daher muss die **Evaluation in § 58 GE durch eine weitere Zwischenstufe ergänzt werden**, in der insbesondere die finanziellen **Auswirkungen der Reform auf die Standortgemeinden und die Wohnortgemeinden** spätestens nach Ablauf des Jahres 2021 festgestellt wird.

Die Gesetzesbegründung (insbesondere Seite 6) weist den Kreisen bereits in der Übergangsphase die Aufgabe einer **Finanzierungs- und Qualitätskontrolle** zu, um die Entwicklung der tatsächlichen Kosten der Kindertagesstätten in Richtung der durchschnittlichen Kosten nach Standardqualitätskostenmodell zu steuern. Dazu weisen wir auf folgendes hin:

- Den Kreisen fehlen hierfür sowohl das Personal als auch die Fachkenntnisse. Die Kreise gehen von einem erheblichen **personellen Mehrbedarf** aus. Die Gründe für die tatsächlichen Kostenunterschiede der Kindertagesstätten sind weder kurz- noch mittelfristig zu beseitigen.
- Gegenüber den freien Trägern haben die Gemeinden schon bisher auf Grundlage der Finanzierungsvereinbarungen mit einer Kultur der kostendämpfenden Zusammenarbeit eine **wirksame Kostenkontrolle** ausgeübt.
- Schließlich muss auch vorgesorgt werden, dass die mit der Ausgestaltung der Kinderbetreuung in den Kommunalverwaltungen beschäftigten Personen künftig nicht mit **bürokratischen Anforderungen** überzogen werden.

Außerdem sollte also die **Evaluation** um folgende weitere Gesichtspunkte **ergänzt** werden:

- Abgleich der Ist-Daten in den Kindertagesstätten mit dem Tatbestand der Kita-Datenbank (Überprüfung der Datenqualität).
- Mit der Evaluation sollte außerdem geprüft werden, ob durch das Gesetz tatsächlich eine Stärkung der Tagespflege gelungen ist.

All dies ist bei der Ausgestaltung der nach § 58 Abs. 3 vorgesehene **Rechtsverordnung** zu beachten.

#### **VII. Bedarfsplanung, §§ 8 ff. GE**

Die Vorschriften über die Bedarfsplanung durch die örtlichen Träger gemeinsam mit den Gemeinden werden erheblich **ausgeweitet** und vollständig neu geordnet. Der bisher gut eingespielten Praxis der Bedarfsplanung zwischen Standortgemeinden und örtlichen Trägern wird teilweise die Grundlage entzogen.

Der Gesetzentwurf lässt die notwendige **Augenhöhe** zwischen örtlichen Trägern und Standortgemeinden vermissen. Den Gemeinden wird noch stärker als bisher eine zuarbeitende Rolle nach Vorgaben des Landes und der örtlichen Träger zugewiesen. Dies steht weder in Einklang mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden noch mit der Tatsache, dass die bisherigen Betreuungsangebote jahrzehntelang von den Gemeinden sehr erfolgreich und bedarfsgerecht entwickelt wurden.

Die **Einflussnahme**, aber auch der **Verwaltungsaufwand für die Kreise** steigen deutlich. Auch der gesetzlich vorgeschriebene **Erfassungsaufwand für die Gemeinden** steigt deutlich. Anders als bisher ist der Bedarfsplan nicht jährlich, sondern kontinuierlich fortzuschreiben.

Der Bedarfsplan entsteht künftig in **zwei systematisch getrennten Teilen**, nämlich

- **erster Abschnitt:** Darstellung des erforderlichen Angebotes an Gruppen und Öffnungszeiten sowie Tagespflege für mehrere Jahre
- **zweiter Abschnitt:** Festlegung der geförderten Einrichtungsträger.

Zu diesen Vorschriften ist auf folgendes hinzuweisen:

- Die Gemeinden müssen beim Ausbau der Kinderbetreuung **schnell handlungsfähig** sein. Es besteht die Befürchtung, dass die zusätzlichen Vorgaben für die Bedarfsplanung den **Ausbau der Kinderbetreuung abbremsen** und die Handlungsfähigkeit der Gemeinden verringern, sofern sie in der Praxis durch die örtlichen Träger nicht schnell genug abgearbeitet werden können. Als besondere zusätzliche Anforderungen sind beispielsweise zu nennen
  - die umfassende Ermittlung und Berücksichtigung der Bedürfnisse hinsichtlich Öff-

- nungszeiten, Betreuungsprofilen etc. (§§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 GE, 11 Abs. 2 GE)
- die Meldung sämtlicher Änderungen an das Ministerium (§ 11 Abs. 3 GE).
  - Problematisch ist der erhebliche **zusätzliche Aufwand für die Gemeinden insb. für die Erfassung der Bedarfsprofile** gemäß § 9 Abs. 2 GE. Freie Personalkapazitäten sind dafür nicht verfügbar. Fraglich ist, wie die Gemeinden diese Bedarfe ermitteln sollen. Bisherige Erfahrungen mit der Befragung von Eltern zeigen, dass die „Elternwünsche“ stark schwanken. Verlässliche Aussagen können damit kaum getroffen werden. **Der Umfang der Erfassung in § 9 GE ist daher deutlich zu reduzieren.**
  - Die Anforderungen von §§ 9, 10 GE würden außerdem den Schwerpunkt der bisherigen Bedarfsplanung durch die Gemeinden verschieben. Dieser liegt bisher weniger auf der **Sammlung von Daten** als auf der tatsächlichen **planerischen Komponente**. Im Sinne des notwendigen Ausbaus der Kinderbetreuung muss dies auch so bleiben.
  - Richtig ist, dass der Bedarfsplan gemäß § 11 Abs. 1 Satz 3 GE **Vorsorge für unvorhergesehenen Bedarf** zu treffen hat. Diese Bestimmung korrespondiert jedoch in keiner Weise mit den Finanzierungsgrundlagen. Denn insbesondere durch die subjektbezogene Finanzierung des Landes und der Wohngemeinden blieben die Standortgemeinde und der örtliche Träger auf den Kosten für diese Vorsorge alleine sitzen. Einen finanziellen Anreiz für diese Vorsorge gibt es also nicht. Außerdem wird ein Teil dieser Vorsorge durch § 18 Abs. 5 Satz 3 GE ausgeschlossen (siehe Stellungnahme dazu).
  - Richtig ist der Grundsatz in § 11 Abs. 1 GE, dass die Bedarfsplanung ein möglichst **wohnortnahes Angebot** gewährleisten soll. Dies haben die Gemeinden bisher schon sehr erfolgreich geleistet und stehen beim Krippenausbau an der Spitze der westdeutschen Flächenländer. Dies wird jedoch durch die zusätzliche und letztlich teils widersprüchliche Vorgabe der arbeitsplatznahen Versorgung verwässert. Die durch den Gesetzentwurf erstrebte Ausweitung der Betreuung außerhalb des Wohnortes (insbesondere §§ 5 Abs. 6 GE, 18 Abs. 5 GE) wirkt dem jedoch entgegen, weil die notwendige **Planungssicherheit deutlich vermindert** wird.
  - Um Missverständnissen und möglichen Bedarfssprüngen vorzubeugen, sollte bei der Berücksichtigung des **Bedarfs schulpflichtiger Kinder** in § 8 Absatz 2 Ziffer 3 GE ein ausdrücklicher Verweis auf den Umfang getroffen werden, der in § 24 Abs. 4 SGB VIII geregelt ist. Ein darüber hinaus gehender quasi-Anspruch sollte nicht geschaffen werden. Außerdem sollte in § 8 Abs. 2 Nummer 3 GE ein Hinweis auch auf schulische Ganztagsangebote aufgenommen werden.

### **VIII. Trägersauswahl, § 13**

Für die Auswahl der Träger wird ein **völlig neues Verfahren** eingeführt, das es bisher nicht gab und das aus unserer Sicht auch **überflüssig** ist.

Die bisherigen Regelungen sind sehr schlank ausgestaltet. Gemäß § 8 KiTaG tragen die Gemeinden in eigener Verantwortung dafür Sorge, dass die vorgesehenen Einrichtungen geschaffen und betrieben werden. Soweit geeignete Einrichtungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden, sollen die Gemeinden von eigenen Maßnahmen absehen. Mit den Trägern hat die Standortgemeinde eine Finanzierungsvereinbarung abzuschließen (§ 25 Abs. 4 Satz 2 KiTaG). Mehr war nicht geregelt. Dies hat hervorragend funktioniert.

Nunmehr sollen die Einrichtungsträger einen Antrag beim örtlichen Träger der Jugendhilfe stellen. Der Antrag soll zunächst bei der Standortgemeinde eingereicht werden. Diese leitet ihn mit einer Stellungnahme an den Kreis weiter. Bei mehreren Anträgen soll die Standortgemeinde eine Auswahl treffen, die sie gegenüber dem Kreis zu begründen hat. Zuvor soll die Gemeinde ein Interessenbekundungsverfahren durchführen, wenn der Bedarf für zusätzliche Gruppen besteht. Der Kreis soll die Standortgemeinde sogar zur Schaffung eines Angebotes verpflichten können. Die Aufnahme des Trägers in den Bedarfsplan soll der Kreis durch Bescheid gegenüber dem Träger feststellen und Ablehnungsbescheide gegenüber den nicht berücksichtigten Trägern erlassen.

**Dieses Verfahren lehnen wir aus folgenden Gründen komplett ab:**

- Das Verfahren erzeugt erheblichen Verwaltungsaufwand für Bescheide etc. bei Kreisen und Gemeinden
- Das Verfahren ist zu schwerfällig
- Der Kreis müsste das Verfahren parallel zur Betriebserlaubnis durchführen
- Kitas gehören zu den wichtigsten Einrichtungen vor Ort. Dass Gemeinden ihre Auswahlentscheidung gegenüber dem Kreis begründen müssen, entspricht nicht ihrer verfassungsrechtlichen Stellung. Gemeinden können eigenverantwortlich ohne Rechenschaftspflichten über die Auswahl von Kita-Trägern entscheiden.

Hilfreich wäre lediglich die gesetzliche Klarstellung, dass die Standortgemeinde ein Interessenbekundungsverfahren durchführen soll (§ 13 Abs. 4 GE).

**Wir schlagen daher an Stelle von § 13 GE folgende, viel schlankere Regelung vor:**

*„§ 13 Auswahl der zu fördernden Einrichtungsträger*

*(1) Die Standortgemeinde soll ein Interessenbekundungsverfahren durchführen, wenn nach den Vorgaben des ersten Abschnitts des Bedarfsplans der Bedarf für die Aufnahme einer oder mehrerer zusätzlicher Gruppen besteht. Dieses ist so rechtzeitig zu eröffnen, dass interessierten Einrichtungsträgern eine angemessene Zeit für die Prüfung und Planung verbleibt.*

*(2) Die Standortgemeinde schließt mit dem ausgewählten Einrichtungsträger eine Finanzierungsvereinbarung ab und meldet diese unverzüglich an den örtlichen Träger. Dieser nimmt den Einrichtungsträger in den zweiten Abschnitt des Bedarfsplans auf.“*

In der Gesetzesbegründung könnten Fälle genannt werden, in denen kein Interessenbekundungsverfahren notwendig ist, z. B. wenn der Bedarf zusätzlicher Gruppen an einer bestehenden Einrichtung erfüllt werden kann, wenn der Förderungszeitraum für eine Gruppe in einer Einrichtung eines kommunalen Trägers ausläuft und dieser zum Weiterbetrieb bereit ist oder wenn aus besonderen Gründen nur ein Träger in Betracht kommt.

Sollten ab 2025 im Zielmodell (das wir ablehnen) tatsächlich die Finanzierungsvereinbarungen entfallen, könnten sie in diesem Verfahren durch Kooperationsvereinbarungen abgelöst werden, in denen statt finanzieller Fragen die Zusammenarbeit und das Betreuungsangebot geregelt werden. Insofern begrüßen wir die Klarstellung in § 13 Abs. 2 Satz 5 GE, dass Gemeinden den Abschluss einer solchen Vereinbarung verlangen können.

**IX. Neue Standards als Fördervoraussetzungen (Teil 4)**

Das Gesetz beschreibt zahlreiche neue Standards, die entweder gar nicht oder in deutlich geringerem Umfang im bisherigen KiTaG, der KitaVO oder in Richtlinien der Kreise beschrieben sind. Insgesamt gesehen ist dies eine der großen Stärken und Fortschritte durch die Reform.

Die Standards sind Fördervoraussetzung, d. h. eine Finanzierung des Trägers mit öffentlichen Mitteln findet nur dann statt, wenn diese Standards auch erfüllt werden (§ 15 GE). Verfahrensmäßig wird dies durch Übergangsbestimmungen (insb. § 57 GE), die Regelung zur Prüfung und Rückforderung von Mitteln (§ 35 GE), die Pflicht von Gemeinden und Trägern zur Absicherung der Standards in Finanzierungsvereinbarungen (§ 57 Abs. 2 Nummer 1 Satz vier GE) abgesichert war.

Dazu sind folgende wesentliche Aspekte hervorzuheben:

- Die qualitativen Standards der Kindertagesstätten werden unter zahlreichen Aspekten

verbessert.

- Diese Verbesserung der Standards ist über die Berechnung der Gruppenfördersätze nach SQKM und des Finanzierungsbeitrages des Landes (siehe Tabelle in der Gesetzesbegründung zu § 51 GE) mit finanziellen Mitteln des Landes (und des Bundes) unterlegt.
- Die Schwerpunktsetzung bei der Auswahl der besonders anzuhebenden Standards (insb. Betreuungsschlüssel, Verfügungszeiten, Leitungsstunden) ist zwischen den Reformbeteiligten abgestimmt und auch aus gemeindlicher Sicht sachgerecht.
- Die neuen Standards erhöhen aber auch das Kostenrisiko der Gemeinden.
- Die neuen Standards verringern die Flexibilität und erschweren damit die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes vor Ort.
- Die neuen Standards erhöhen insgesamt den Raum- und Personalbedarf und verschärfen damit die Fachkräfteproblematik.
- Die neuen Standards sind teilweise erst nach einigen Jahren erfüllbar. Daher sind die Übergangsregelungen in § 57 GE und die weiteren Bestandsschutzregelungen im Gesetzentwurf notwendig und müssen teils ausgeweitet werden.
- Es gibt aber auch Gemeinden, in denen einige dieser Standards schon jetzt deutlich höher ausgeprägt waren. Dies wird sich nicht in allen Fällen halten lassen.

### 1. Zu den einzelnen Standards (§§ 18 ff. GE)

#### a) Aufnahme von Kindern, § 18 GE

In § 18 Absatz 5 Satz 3 GE wird ausgeschlossen, dass in Einrichtungen **Plätze** für den Fall **freigehalten** werden, dass Kinder aus der Standortgemeinde nachgemeldet werden. Genau dies muss jedoch im Sinne einer sachgerechten Bedarfsplanung zur Erfüllung des Rechtsanspruchs weiterhin möglich sein. Die Regelung widerspricht den Vorgaben der Bedarfsplanung und erschwert die Erfüllung der Rechtsansprüche.

Eine **Beteiligung der Standortgemeinde** bei der Festlegung der Aufnahmekriterien durch den Träger (§ 18 Abs. 5 GE) wäre wünschenswert.

#### b) Pädagogische Qualität, § 19 GE

Die „alltagsintegrierte Sprachbildung“ wird zum neuen flächendeckenden Qualitätsmerkmal. Zu den Problemen insb. bei den finanziellen Folgen wird auf B. IV 4., C. I. und C. II. 1. c) verwiesen.

#### c) Qualitätsmanagement und pädagogische Fachberatung, § 20 GE

Die hohen Anforderungen § 20 Abs. 2 GE an die Qualifikation der pädagogischen Fachberater dürften dauerhaft nicht von einer hinreichenden Personenzahl erfüllbar sein, insbesondere was die Verbindung aus fünfjähriger Berufspraxis und Hochschulabschluss betrifft. Daher sollten die gemäß § 28 Abs. 1 qualifizierten Personen (also insb. Erzieherinnen) auch nach dem 1. August 2020 die Tätigkeit in der Fachberatung aufnehmen können.

Bereits unter B. IV. 4. sowie unter C. I. haben wir darauf hingewiesen, dass eine flächendeckende Finanzierung der Inanspruchnahme von Qualitätsmanagement nicht vorgesehen ist. Aus diesem Grund, aber auch aus Gründen der Arbeitskapazitäten und der Geeignetheit sollte geprüft werden, ob Qualitätsmanagement tatsächlich unabhängig von der Größe und der Trägerstruktur einer Kindertagesstätte vorgeschrieben werden sollte. So stellt sich insbesondere die Frage, ob für besonders kleine Einrichtungen überhaupt geeignete Instrumente und Verfahren zur Verfügung stehen. Gegebenenfalls sollte also eine Ausnahme zum Beispiel für eingruppige Einrichtungen vorgesehen werden.

#### d) Begrenzung der Schließzeiten, § 22 GE

Zur Regelung der Schließzeiten ist nach intensiven Beratungen eine praktikable Kompromisslösung gefunden worden, die wir begrüßen. Diese sollte so Eingang in den endgültigen Gesetzentwurf finden.

#### e) Räumliche Anforderungen, § 23 GE

Erstmals werden räumliche Mindestanforderungen an die Kindertagesstätten gesetzlich geregelt, zum Teil waren räumliche Anforderungen bisher schon Teil der Betriebserlaubnis oder von Förderbedingungen der Kreise.

Es ist allerdings unbekannt, in wie vielen Fällen bestehende Einrichtungen diese Anforderungen nicht erfüllen und auch mit vertretbarem Aufwand nicht erfüllen können. All diese bestehenden Einrichtungen aber haben bereits eine heimaufsichtliche Prüfung durchlaufen, mit der gemäß § 45 Abs. 2 SGB VIII das Kindeswohl zu gewährleisten ist. Dabei waren ausdrücklich auch die räumlichen Voraussetzungen zu prüfen. Daher sollten alle Einrichtungen mit gültiger Betriebserlaubnis dauerhaft weiter betrieben werden können, auch wenn die Unterschreitung des Mindestraumbedarfs über 10 % beträgt (**Erweiterung des Bestandschutzes**).

Für zu hoch angesetzt halten wir außerdem den Flächenbedarf für altersgemischte Gruppen, der gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 mit 3,5 m<sup>2</sup> genauso groß ist wie bei Krippengruppen. Nach Erfahrung unserer Gemeinden liegt das Verhältnis von Ü3-Kindern zu U3-Kindern in altersgemischten Gruppen jedoch eher bei 2/3 zu 1/3. Daher sollte der Flächenbedarf dieser Gruppen beim Mittelwert von 3 m<sup>2</sup> angesetzt werden.

#### f) Gruppengröße, § 25 GE

Erstmals werden direkt im Gesetz Gruppengrößen festgelegt. Die Vorschriften sind deutlich detaillierter und auch enger als in der bisherigen Kindertagesstättenverordnung. Dabei ist es richtig, gemäß § 25 Abs. 1 GE eine differenzierte Struktur möglicher Gruppen anzubieten.

Problematisch ist insbesondere § 25 Abs. 2 GE. Darin ist die mögliche Überschreitung einer Gruppengröße nicht bei Krippengruppen möglich und wird auf höchstens zwei Kinder in Regelgruppen begrenzt. In dieser Frage gab es bisher durchaus eine unterschiedliche Handhabung durch die Heimaufsichten.

Aus Sicht der kommunalen Praxis ist es weiterhin erforderlich, eine **temporäre Überschreitung mit Genehmigung auf bis zu 25 Kinder** in Regel-Kindergartengruppen zu ermöglichen. Dies dient dazu, die **Betreuungsansprüche der Eltern zu erfüllen**. Da auch das Vorhalten von Plätzen begrenzt werden soll (§ 18 Abs. 6 GE) und – wie bereits mehrfach dargestellt – das Freihalten von Plätzen zu einer Finanzierungslücke bei den Kommunen führt, entstünde sonst insgesamt ein zu unflexibles und starres System. Es gebe nur noch die Auswege, einen Betreuungsplatz zu verweigern und damit die Erfüllung des Rechtsanspruches zu gefährden oder neue Gruppen zu eröffnen. Die Öffnung neuer Gruppe jedoch ist nie kurzfristig möglich.

Es ist für die Kommunen wirtschaftlich nicht leistbar, temporäre Schwankungen durch Neubaumaßnahmen zu decken, für die es nachhaltig keinen Bedarf gibt. Für die Kommunen steht das Ziel einer nachfrageorientierten Versorgung im Sinne der Eltern im Vordergrund.

Angesichts der Anhebung des Fachkraft-Kind-Schlüssels sollte diese Ausnahme noch eher zu rechtfertigen sein als bisher. Gegebenenfalls kann die Überschreitungsmöglichkeit mit der Auflage einer weiteren personellen Verstärkung verbunden werden.

Bei Einrichtungen mit am 1.8.2020 gültiger Betriebserlaubnis darf aus unserer Sicht die Überschreitung der Gruppengröße nicht von der Einhaltung des Mindestraumbedarfs abhängig gemacht werden (§ 25 Abs. 2 Satz 3 GE). Solchen Einrichtungen muss **voller Bestandsschutz** gewährt werden (siehe auch Stellungnahme zu § 23 GE).

#### g) Betreuungsschlüssel, § 26 GE

§ 26 GE legt einen deutlich verbesserten Betreuungsschlüssel als bisher gesetzlich fest. Bei

der Planung der für die Verbesserung der Betreuungsqualität verfügbaren zusätzlichen Landesmittel haben alle Reformbeteiligten gemeinsam hier die eindeutige Priorität gesetzt. Probleme entstehen durch § 26 Abs. 4 und durch den erheblichen neuen bürokratischen Aufwand.

aa) Mindestzahl anwesender Fachkräfte (§ 26 Abs. 4) / Finanzierungslücke bei kleinen Einrichtungen

§ 26 Abs. 4 übernimmt die bisherige Vorschrift in § 4 Abs. 2 der Kindertagesstättenverordnung und verschärft den Standard insofern, als auch die zweite anwesende Person anders als bisher eine Fachkraft sein muss (siehe allerdings Übergangsregelung in § 57 Abs. 3 Nr. 6 GE bis 31.07.2025) und eine nach § 28 Abs. 1 qualifizierte Fachkraft (Erzieherinnen etc.) jederzeit anwesend sein muss.

Dies ist aus unserer Sicht nicht praxisgerecht und verschärft den Fachkräftebedarf. Aus unserer Sicht muss es dauerhaft möglich sein, dass die zweite anwesende Kraft keine Fachkraft ist. Insb. bei von Elternvereinen und ähnlichen Trägern betriebenen Kitas befürchten wir erhebliche Schwierigkeiten bei der Gewinnung solcher Fachkräfte. Unser Ziel ist es jedoch, diese Trägerstrukturen ebenfalls zu erhalten und nicht zu gefährden.

Ein weiteres wesentliches Problem ist die damit verbundene **finanzielle Benachteiligung kleiner Einrichtungen**. Denn die über den Betreuungsschlüssel nach § 26 Abs. 1 GE hinaus notwendige zusätzliche Fachkraft ist **im Gruppenfördersatz nicht eingerechnet**. Insbesondere also bei **eingruppigen Einrichtungen mit kleinen Gruppen** (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 GE) müssen zwei Fachkräfte anwesend sein, jedoch nur die eine für den Betreuungsschlüssel vorgeschriebene Fachkraft wird über den Gruppenfördersatz vom Land und von den Wohngemeinden finanziert. Völlig offen ist, wo die finanziellen Mittel für die zusätzliche Fachkraft herkommen sollen. **Die Standortgemeinden blieben auf diesen Kosten alleine sitzen**. Bei solchen Einrichtungen müsste die gemäß § 26 Abs. 4 GE erforderliche zusätzliche Fachkraft also in die Gruppenfördersatz eingerechnet werden.

bb) Bürokratischer Aufwand für den Nachweis des Betreuungsschlüssels (§ 26 Abs. 2 GE)

Es soll täglich festgehalten werden, welche Fachkräfte in der direkten Arbeit mit den Kindern tätig waren. Damit dürfte erheblicher Mehraufwand für die Kita-Leitungen verbunden sein. Es geht das Signal des Misstrauens in die Kindertagesstätten. Die Freistellungszeiten für die Kita-Leitungen sollten jedoch möglichst nicht für bürokratische Aufgaben eingesetzt werden müssen.

Daher setzen wir uns hier für eine deutlich weniger bürokratische Lösung ein. So sollten die Standortgemeinden und die örtlichen Träger stattdessen die Möglichkeit bekommen, einen solchen Nachweis ex nunc anzuordnen. Zusammen mit der Meldepflicht gemäß § 26 Abs. 3 GE und mit in der Regel zeitnah erfolgenden Beschwerden der Eltern hätten die Gemeinden und Kreise damit hinreichende Möglichkeiten, die Einhaltung der Betreuungsschlüssel zu kontrollieren.

Die Gemeinden prüfen im Übrigen bisher schon anhand von Wirtschaftsplänen, Stellenplänen und Nachweisen auf Grundlage der Finanzierungsvereinbarung die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel.

cc) Altersgemischte Gruppen bei § 26 GE

Ein weiteres Problem entsteht für die bisher mögliche Anschlussbetreuung bei Halbtagsplätzen in kleinen Einrichtungen. Da diese Anschlussbetreuung durch das Gesetz nicht durch Tagespflegepersonen erfolgen kann (§ 43 Abs. 1 Satz 2 GE), wird ein Bedarf nach kleinen altersgemischten Gruppen entstehen. Es müsste möglich sein, solche Gruppen mit fünf Kindern und einer Fachkraft zu betreuen. Dies würde durch § 26 Abs. 4 GE de facto ausgeschlossen. Auch dies spricht dafür, auf das Verbot der Tagespflege in Kita-Räumlichkeiten zu verzichten (siehe X.).

#### h) Personalqualifikation, § 28 GE

Notwendig ist bei der Anwendung von § 28 Abs. 5 GE insbesondere eine Anerkennung der Ausbildung als Erzieherassistentinnen.

#### i) Leitungsfreistellung, § 29 Abs. 2 GE

Das Gesetz legt zwar eine Mindestzeit für die Leitungsfreistellung fest. Es schafft jedoch auch erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Kindertagesstätten. Daher sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Verwaltungstätigkeiten durch dafür geeignete Kräfte erledigen zu lassen und dadurch auch pädagogische Fachkraftanteile zu gewinnen. Dies könnte zum Beispiel durch Verzicht auf den zusätzlichen Fachkraftstandard für die zweite anwesende Person (§ 26 Abs. 4 GE) oder durch die Übertragung von Zeiten für die Leitungsfreistellung auf eine Verwaltungskraft erfolgen.

### 2. Übergangsregelungen zu den Standards, § 57 GE

Viele der in Teil 4 des Gesetzentwurfes beschriebenen neuen Standards sind bis zum Inkrafttreten am 1. August 2020 nicht erfüllbar. Daher ist es wichtig, dass es entsprechende Übergangsregelungen gibt. Es sollte genauer geprüft werden, ob diese ausreichen, ggf. müsste nach Inkrafttreten des Gesetzes nachgesteuert werden. Die Übergangsregelungen ermöglichen folgendes:

- Anstelle der in § 29 Abs. 1 GE mindestens vorgesehenen 5 Verfügungsstunden je Woche und Gruppe (Vor- und Nachbereitung, Elternarbeit, Besprechungen, Anleitung von Praktikanten) reichen bis zum ein 31. Dezember 2020 4 Stunden aus (§ 57 Abs. 1 GE).
- Bis zum 31.12.2024 wird bei der Berechnung des Gruppenfördersatzes für Naturgruppen der Sachkosten-Basiswert nicht gekürzt, wenn der Mindestraumbedarf und andere räumliche Anforderungen nicht erfüllt werden können (§ 57 Abs. 2 Nummer 3 GE).
- Bis zum 31. Juli 2025 können Naturgruppen auch für Kinder unter drei Jahren gefördert werden, sofern diese am 1. August 2020 betrieben werden (Bestandsschutz, § 57 Abs. 3 Nummer 1 GE).
- Bis zum 31. Juli 2025 müssen abweichend von § 19 Abs. 6 Satz 2 GE noch nicht alle in der Einrichtung tätigen Fachkräfte eine Qualifikation für alltagsintegrierte Sprachbildung nachweisen (§ 57 Abs. 3 Nr. 2 GE).
- Einrichtungsträger dürfen abweichend von § 20 Abs. 2 Satz 2 GE bis zum 1. August 2025 weiterhin Fachkräfte in der Fachberatung einsetzen, die gleichzeitig Dienst- oder Fachaufsicht ausüben, sofern dies bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes der Fall war (§ 57 Abs. 3 Nr. 3 GE).
- Bis zum 31. Juli 2025 können Einrichtungen, die vor dem 1. August 2020 betrieben wurden von den Anforderung nach § 23 Abs. 3 GE (ein Personalraum und ein separates Leitungszimmer bei Einrichtungen mit mindestens drei Gruppen) abweichen (§ 57 Abs. 3 Nr. 4 GE).
- Bis zum 31. Juli 2025 kann der örtliche Träger befristete Ausnahmen zulassen, wenn in Regel-Kindergartengruppen (20 Kinder) und Regel-Hortgruppen wegen Fachkräftemangels nur 1,5 statt 2,0 Fachkräfte eingesetzt werden können (§ 57 Abs. 2 Nummer 5 GE, „Arbeitsmarktklausel“).
  - Dieses Verfahren für das Unterschreiten des neuen Personalstandards ist sehr aufwendig. In einer früheren Fassung des Gesetzentwurfes war lediglich eine Anzeigepflicht des Einrichtungsträgers vorgesehen. Dieses Verfahren ist aus unserer Sicht vorzugswürdig.
- Bis zum 31. Juli 2025 muss die „zweite Kraft“ in kindergartenähnlichen Einrichtungen noch nicht die erhöhten Qualifikationsanforderungen aus § 28 Abs. 2 oder 3 (Ausbildung als sozialpädagogische Assistentin oder gleichwertige bzw. höhere Ausbildung und praktische Erfahrung) nachweisen (§ 57 Abs. 3 Nr. 6 GE).
- In Kindertageseinrichtungen einer Organisation einer nationalen Minderheit oder Volksgruppe nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein



dürfen Kräfte, die die Anforderungen des § 28 Absatz 2 oder 3 nicht erfüllen, anstelle der zweiten Fachkraft in der Gruppe tätig sein, wenn sie berufsbegleitend fortgebildet werden und die erste Fachkraft in der Gruppe die Anforderungen nach § 28 Absatz 1 Nummer 1 erfüllt (§ 57 Abs. 3 Nr. 7 GE)

- Eine weitere Bestandsschutzregelung enthält § 20 Abs. 2 Satz 4 GE für Erzieher und ähnlich Qualifizierte (gemäß § 28 Abs. 1 GE). Sie dürfen weiter in der pädagogischen Fachberatung tätig bleiben, wenn sie dort vor dem 1. August 2020 tätig waren. Diese Bestandsschutzregelung reicht nicht aus, siehe die Stellungnahme zu § 20 GE).
- Eine weitere Bestandsschutzregelung enthält § 23 Abs. 1 GE für räumliche Anforderungen. Diese reicht nicht aus, siehe die Stellungnahme zu § 23 GE.

### 3. Prüfung der Fördervoraussetzungen /Rückforderung (§ 35 GE)

In den Beratungen der Reformgremien wurde deutlich, dass eine mehr als tolerierbare Unterschreitung des Betreuungsschlüssels solche Ursachen haben kann, die durch den Träger vermeidbar sind und eine Kostenreduzierung zur Folge haben (z. B. Unterbesetzung oder zu wenige Stellen) und solche, die der Träger nicht zu vertreten hat und bei denen die Kosten weiter anfallen (z. B. Krankheitsfälle). Entsprechend dürfte das Ermessen auszuüben sein. Wir regen an, solche Beispiele in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

## X. Tagespflege

Die Finanzierung der Tagespflege wird vollständig neu geordnet. Zu begrüßen ist dabei, dass die Finanzierung der Tagespflege als Regelsystem beschrieben und landesweit einheitlich geregelt wird. Dazu gehören auch die Anpassung der Elternbeiträge an diejenigen für die Kindertagesstätten und die Festlegung landesweit einheitlicher Mindesthöhen für die Geldleistungen an die Tagespflegepersonen. Diese Mindestbeträge waren im Rahmen des Reformprozesses durch das Ministerium aufwendig errechnet worden und wurden mit dem Kabinettsbeschluss nochmal deutlich angehoben. Die Kreise als örtliche Träger legen die Höhe der laufenden Geldleistung unter Berücksichtigung der Mindesthöhen fest. Die Auszahlung der Geldleistungen an die Tagespflegepersonen soll weiterhin durch die Kreise als örtliche Träger erfolgen.

**Besonders problematisch** ist jedoch die **Kostenaufteilung bei der Tagespflege**. Zwar beteiligt sich das Land gemäß § 52 Abs. 1 Nr. 2 GE mit seinem Anteil an den Pauschalsätzen pro Kind an der Finanzierung der Tagespflege. Den kommunalen Anteil in Höhe von 40,52 % bzw. 40,51 % bzw. 39,01 % an dem Pauschalsatz pro Kind von 33,52 Euro pro wöchentlichen Förderungsstunde (§ 53 Abs. 2 GE) tragen jedoch anders als bisher die Gemeinden.

Dabei wird ein Kostenblock im geschätzten Umfang von landesweit 43 Mio. Euro pro Jahr **neu auf die Gemeinden verlagert**. Bei den Gemeinden sind keine finanziellen Mittel vorhanden, um diese Kosten zu tragen. Bisher waren nur in einigen Kreisen die Gemeinden über einen ergänzenden Zuschuss zur Tagespflege an deren Kosten beteiligt.

Außerdem ist folgendes anzumerken:

- Die Vorschrift in § 43 Abs. 1 Satz 2 GE lehnen wir ab. Aus unserer Sicht muss **Randzeitenbetreuung in der Kindertagesstätte durch Tagespflegepersonen** weiterhin möglich sein. Wir verweisen dazu auch auf die Ausführungen zur Randzeitenbetreuung bei § 26 GE.
- Fraglich ist, ob mit dem Gesetz tatsächlich eine Stärkung der Tagespflege gelingt. Die Entwicklung der Tagespflege sollte daher zum Gegenstand der **Evaluation** gemacht werden.
- Die restriktive Begrenzung der **Zusammenarbeit von Tagespflegepersonen** auf höchstens zwei und die Vorgabe von getrennten, den jeweiligen Tagespflegepersonen zugewiesenen Räumen (§ 43 Abs. 2 GE) gefährdet viele vorhandene Lösungen. Wir sprechen uns für größere Flexibilität und für eine Bestandsschutzregelung aus.

- Genau geprüft werden sollte auch, ob die Vorgabe in § 43 Abs. 6 GE zu eng gefasst ist. Sie würde es ausschließen, dass Tagespflegepersonen besondere, zusätzliche Betreuungsprofile gegen Extravergütung anbieten.
- Wir bedauern, dass in anderen Bundesländern erfolgreich angewandte Großtagespflegestellen nicht ermöglicht werden sollen.
- Es sollte klargestellt werden, dass ausgebildete **Erzieherinnen** ohne ergänzenden Lehrgang als Tagespflegeperson tätig sein können.

### **XI. Der interkommunale Kostenausgleich/ Wunsch- und Wahlrecht**

Der Gesetzentwurf soll es den Eltern deutlich erleichtern, ihr Kind außerhalb der Wohngemeinde betreuen zu lassen. Dem dienen insb.

- der Hinweis auf die Betreuung „an einem anderen Ort“ in § 5 Abs. 6 GE
- der Ausschluss des Vorhaltens von Reserveplätzen in § 18 Abs. 5 Satz 3 GE
- der Wegfall des interkommunalen Kostenausgleichs gemäß § 25a KiTaG.

Wir plädieren aus folgenden Gründen für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung.

- Der Landesgesetzgeber hat im Jahr 1999 die jetzige Regelung in § 25a KiTaG gezielt und in **ausdrücklicher Anerkennung des Wunsch- und Wahlrechts** eingeführt, um die Planungssicherheit für die Schaffung von Kita-Plätzen zu wahren und eine finanzielle Überforderung von Gemeinden zu vermeiden. Die **Rechtsprechung** hat bislang bestätigt, dass hierdurch das bundesrechtlich geregelte Wunsch- und Wahlrecht nicht eingeschränkt wird.
- Wenn die Botschaft ausgesandt wird, dass immer mehr Kinder außerhalb der Wohnortgemeinde betreut werden sollen, erschwert dies die **Bedarfsplanung** erheblich. Die Kita-Datenbank kann daran für die betroffenen Gemeinden nichts ändern. Wenn es jedoch weniger Planungssicherheit bezogen auf die in der Gemeinde wohnenden Kinder gibt, werden dadurch auch die Entscheidungsgrundlagen für die Schaffung von Kita-Plätzen beeinträchtigt. Dies könnte zu einer Bremse für den Betreuungsausbau führen.
- Zugleich ist ein höherer **Nachfragedruck** auf Einpendlerorte nicht im kommunalen Interesse, da dort Fachkräfte, Planungskapazitäten und Grundstücke besonders knapp sind.
- Im **Schulbereich** hat die völlige Aufhebung der Schuleinzugsbereiche bereits zu einer erheblich geringeren Planungssicherheit und zur Gefährdung zahlreicher Standorte geführt.
- Der regelhafte Besuch der Kita in der Wohnortgemeinde ist auch im Interesse einer engen **Zusammenarbeit zwischen Kita und Grundschule**.
- Es ist bislang ungeklärt, ob die Aufnahme auswärtiger Kinder tatsächlich meist an der fehlenden Zustimmung der Standortgemeinde bzw. der fehlenden Kostenübernahme der Wohnortgemeinde scheitert oder vielmehr an fehlenden Kapazitäten.

Sollte die Politik jedoch auf dieser Ausweitung des Wunsch- und Wahlrechts bestehen und dafür den interkommunalen Kostenausgleich beseitigen wollen, gibt es eine **deutlich einfachere Lösung (siehe oben B. VI.)**: Die Kreise übernehmen den Kostenausgleich an die Standortgemeinden in Höhe des kommunalen SQKM-Anteils (vereinfacht errechnet aus Gruppenfördersatz für die Gruppe geteilt durch Kinderzahl gem. § 25 Abs. 1 GE multipliziert mit Prozentsatz gem. § 51 Abs. 2 GE) und können in gleicher Höhe gegenüber denjenigen Wohngemeinden Rückgriff nehmen, die keinen bedarfsgerechten Platz vorgehalten haben. So steht der interkommunale Kostenausgleich der auswärtigen Betreuung nicht im Wege, und es entsteht wie bisher kein Doppelfinanzierungsrisiko für Wohngemeinden, die einen freien Platz vorhielten.

### **XII. Rechtsanspruch auf Kindertagesförderung, § 5 GE**

Durch Übernahme und Ergänzung von § 24 SGB VIII wird in § 5 GE der Rechtsanspruch auf Kindertagesförderung klargestellt. Diese Ansprüche sind Ziel der Bedarfsplanung (§ 8 Abs. 2

GE). Diese Bestimmungen sind im Wesentlichen **sachgerecht** und zu begrüßen.

**Über die bundesrechtliche Regelung hinaus** geht die Vorgabe in § 5 Abs. 3 Satz 1 GE, wonach für eine Ersatzbetreuung bei Ausfall der Kindertagespflegeperson im Vorfeld der Vertretungssituation eine sichere Bindung aufgebaut werden soll (Bezug auf § 48 Satz 2 GE). Es ist unklar, wie die Kreise dies sicherstellen sollen.

### **XIII. Elternbeiträge, § 31**

#### **1. Deckelung der Elternbeiträge, § 31**

Die Elternbeiträge werden künftig auf feste Beträge pro wöchentlicher Betreuungsstunde festgelegt. Dies hat für die allermeisten Eltern eine finanzielle Entlastungswirkung in erheblicher Größenordnung zur Folge. Die Kosten hierfür tragen das Land und die Kommunen. Wir halten es im Grundsatz weiterhin für richtig, die Eltern durch angemessene Elternbeiträge an den sehr hohen Kosten der sehr hochwertigen Kinderbetreuung zu beteiligen.

Zu den Folgen dieser Deckelung ist u. a. auf Folgendes hinzuweisen:

- Die Landesmittel zur **Kompensation der gedeckelten Elternbeiträge** werden nicht proportional zum jeweiligen Beitragsausfall auf die Kommunen verteilt (also verursachungsgerecht), sondern gleichmäßig auf alle Gruppen. In Gemeinden mit besonders großer Deckelungswirkung entsteht also eine Finanzierungslücke.
- Die Gemeinden können nicht mehr so wie bisher in Abstimmung mit den Eltern **Standardverbesserungen** beschließen, an deren Kosten sich die Eltern über höhere Beiträge beteiligen. Damit schwindet ein wichtiges Gestaltungsinstrument.
- **Die Deckelung der Elternbeiträge kann zu einer Nachfragesteigerung und damit Verschärfung des Ausbaudrucks und des Fachkräftemangels führen.**
- **Dass in vielen Gemeinden die Elternbeiträge unter dem vom Land geplanten „Deckel“ liegen, wird sich wegen der Unterfinanzierung der Reform nicht aufrechterhalten lassen.**

Wir halten es nicht für richtig, dass die Eltern durch die dauerhafte Deckelung auch nicht mehr an den Mehrkosten für die Tarifentwicklung und die normale Preisentwicklung beteiligt werden, obwohl im gleichen Maße auch die Einkommen der Bevölkerung steigen. Daher sollte die Anpassungsregelung in § 55 GE um eine **Anpassung dieser Festbeträge** in § 31 GE ergänzt werden.

Dringend notwendig ist die Klarstellung in § 31 Abs. 2 GE, dass neben den Elternbeiträgen auch die Kosten für eine angemessene Verpflegung und für **Auslagen** verlangt werden können. Es sollte noch genauer geprüft werden, ob auch neben Ausflügen ein Bedarf nach der Finanzierung von Auslagen entstehen kann, insbesondere wo bestimmte Aktivitäten/Leistungen nicht von allen Kindern in Anspruch genommen werden.

Zur Vermeidung von Zweifelsfragen schlagen wir vor, in § 31 Abs. 2 GE bei der Verpflegung den Begriff „angemessene“ durch den Begriff „**kostendeckende**“ zu ersetzen.

Wir begrüßen, dass das bisherige „**Krippengeld**“ von 100 Euro pro Monat für die Betreuung Unter-Dreijähriger entfällt und in der Beitragsdeckelung aufgeht.

#### **2. Sozialstaffel und Geschwisterermäßigung, § 7**

Wir begrüßen im Grundsatz, dass die Regelungen über die Geschwisterermäßigung und die soziale Ermäßigung von Elternbeiträgen nunmehr landesweit einheitlich erfolgt.

Der Begriff „in einem Haushalt lebende Kinder einer Familie“ (§ 7 Abs. 1 Satz 1 GE) ist zu unbestimmt. Angesichts oftmals wechselnder Lebensmittelpunkte von Kindern aus Trennungssituationen, in Patch-Work-Familien und Wohngemeinschaften sollte hinreichende

Klarheit bestehen.

Hinsichtlich § 7 Abs. 4 GE weisen wir darauf hin, dass in der Praxis der Hinweis auf die soziale Ermäßigung i.d.R. durch die Standortgemeinden bzw. Amtsverwaltungen oder die Träger erfolgt, siehe auch § 18 Abs. 7 GE.

#### **XIV. Elternvertretungen und Beiräte, §§ 4, 32**

Die Neuregelungen über die Elternvertretung bringen ebenfalls deutlich mehr Aufwand als bisher. Folgendes ist anzumerken:

- Den Einrichtungsträgern wird die verwaltungstechnische Organisation der Elternvertretung und der Delegierten zur KEV übertragen. Dies würde zusätzlichen **Verwaltungsaufwand** für die Einrichtungsträger schaffen. Bisher haben die Elternvertretungen dies meist untereinander geregelt. Dabei sollte es bleiben.
- Die Vorgabe **einvernehmlicher Lösungen** in § 32 Abs. 2 Satz 4 GE könnte die Handlungsfähigkeit der Träger massiv beeinträchtigen und ist insbesondere angesichts der Deckelung der Elternbeiträge nicht praxismäßig.
- Wir begrüßen die Beibehaltung einer Regelung über den **Beirat**. Dieses Format der Zusammenarbeit hat sich aus unserer Sicht sehr bewährt.
- Neu in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde die Notwendigkeit, Delegierte aus den Reihen der Eltern von in Kindertagespflege betreuten Kindern zu bestimmen. Dies sollen die Kommunen organisieren (Kreise oder Gemeinden). Das bedeutet zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Kommunen.

#### **XV. Kita-Datenbank**

Eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des Gesetzes nimmt die Kita-Datenbank ein. In weiten Teilen ist das Funktionieren des Gesetzentwurfes **abhängig von der vollständigen Funktionalität der Kita-Datenbank**. Wir glauben nach den Erkenntnissen unserer Praktiker nicht, dass die Kita-Datenbank kurz- bis mittelfristig diese Funktionalität erreichen kann.

So haben wir immer wieder darauf hingewiesen, dass bidirektionale Schnittstellen zu den vorhandenen Fachverfahren zwingend notwendig sind, bis heute jedoch nicht geschaffen werden konnten (siehe auch oben B. V.5.). Die Datenbank ist für die Bedarfsplanung bislang ungeeignet, weil Kinder in Tagespflege nicht regelhaft in der Datenbank erfasst sind. **Erhöhte EDV-Kosten** für die Nutzung der Datenbank in den Kitas sind in den Gruppenfördersätzen nicht abgedeckt.

Die Bedienung der Kita-Datenbank wird für alle Beteiligten einen erheblichen **zusätzlichen Aufwand** erzeugen. Die Kita Datenbank ist für die Abrechnung der Mittel zwischen den Kommunen weder geeignet noch ausreichend. Fehlerhafte Dateneingaben durch verwaltungsfremde Mitarbeiter in den Kitas hätten erhebliche finanzielle Folgen für die Kommunen.

Wir raten daher dringend dazu, sich hiervon unabhängig zu machen. Der Umfang benötigter Daten und die Abhängigkeit von der Kita-Datenbank sollte dringend reduziert werden.

Im Übrigen birgt die jetzige Konstellation bei der Datenbank das Risiko eines Monopols bei den Anbietern für Fachverfahren mit entsprechenden Kostenrisiken.

#### **XVI. Ergänzende Förderung, § 16 GE**

Nach Ende der Übergangsphase entfallen die Grundlagen für eine Finanzierung durch die Standortgemeinden. Ein Defizitausgleich ist dann nicht mehr vorgesehen.

In der Gesetzesbegründung zu § 16 GE (Seite 102) wird behauptet, es gebe für Kommunen keine Veranlassung, bislang über die gesetzlichen Standards hinaus aufgewandte Mittel „aus

dem System zu nehmen“. Dies ist unzutreffend. Die Grenze der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen für die Kinderbetreuung war bereits vor der Reform erreicht. Da der Gesetzentwurf nicht zu einer finanziellen Entlastung, sondern in vielen Fällen zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen führt, müssen die Kommunen zur Sicherung der Rechtsansprüche auf Betreuung alle notwendigen Maßnahmen zu einer nachhaltigen Finanzierbarkeit der Kinderbetreuung treffen. Nur so können im Übrigen die im Gesetzentwurf vorgesehenen „Konvergenzbemühungen“ (S. 6) erfolgreich sein, die dem Konzept des Gesetzentwurfes nach zur Folge haben sollen, dass für alle Kita ab 2015 die Finanzierung mit dem am Mindeststandard orientierten Gruppenfördersatz ausreicht.

Bereits an anderer Stelle haben wir darauf hingewiesen, dass durch die ausnahmslos strikte Deckelung der Elternbeiträge eine Einigung zwischen Gemeinde, Träger und Eltern über gemeinsam gewünschte und zu finanzierende Standards nicht mehr möglich ist. Denn die Eltern können an der Mitfinanzierung nicht mehr beteiligt werden. Sie werden davon auch von jeder finanziellen Mitverantwortung für gewünschte Verbesserungen befreit, diese müssten alleine von den Gemeinden finanziert werden.

#### **XVII. Experimentierklausel, § 14 GE**

Die Experimentierklausel sollte deutlich erweitert werden, um Lösungen z. B. für die Verzahnung von Kita und Grundschule (z. B. kurzzeitige Betreuung von Grundschulkindern in freien Räumen einer Kita ohne Errichtung einer Hortgruppe), zur Gestaltung von Auslastungsspitzen, für neue Organisationsmodelle und für innovative Betreuungsformen zu erproben.

#### **XVIII. Vermittlung von Plätzen, § 6 GE**

Dass die örtlichen Träger Plätze in Kindertageseinrichtungen vermitteln sollen, ist im Bundesrecht anders als bei Tagespflegepersonen nicht ausdrücklich vorgesehen und wäre eine neue Aufgabe für die Kreise. Wir halten dies für praxisfern. Es kann auch mit den Planungen der Standortgemeinden und Träger zur Auslastung der Gruppen und zum Vorhalten von Plätzen kollidieren. Wir schlagen daher vor, die Vorschrift stärker am Bundesrecht zu orientieren und auf die Vermittlung durch die Kreise zu verzichten. Es sollten dafür auch keine größeren Kapazitäten vorgehalten werden, denn die Eltern werden sich ohnehin kaum an die Kreise wenden.

Für weitere Erläuterungen und Gespräche über Lösungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied