



31.08.2018

Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz – KiFöG)

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e. V. hat sich in den letzten Jahren in ihrer politischen Arbeit unermüdlich für eine Weiterentwicklung der Qualität in Sachsen-Anhalts Kitas und Horten eingesetzt. Wir begrüßen ausdrücklich die Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung in Sachsen-Anhalt und kommen hiermit gern der Aufforderung einer Stellungnahme nach und bedanken uns für die Einbeziehung in den Prozess sowie für das politische Engagement aller Beteiligten.

Im nun vorliegenden Entwurf der Landesregierung eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt konnte trotz sehr unterschiedlicher Interessenslagen und Schwerpunktlegungen der verschiedenen Partner eine gemeinsame qualitative Fortentwicklung vorangebracht werden. Dass beispielsweise das System der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen beibehalten wird, begrüßen wir sehr. Wir teilen die Einschätzung, dass das bestehende System eine transparente Darstellung der Kosten ermöglicht.

Wir stellen auch fest, dass der vorliegende Gesetzesentwurf für viele Beteiligte des Kita- und Hortsystems im Allgemeinen Verbesserungen enthält. Es ist zu begrüßen, dass für Eltern mehr Mitbestimmungsrechte (§ 19) sowie eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausdrücklich durch den Entwurf gewollt sind (§ 1, § 5 Abs. 4 und 5) und auch die finanzielle Entlastung der Eltern in den Blick genommen wurde (§ 13 Abs. 4 und 6).

Dennoch bleibt der Gesetzesentwurf hinter unseren Erwartungen, ein Qualitätsgesetz für Kindertageseinrichtungen zu sein, zurück.

So wird eine nachhaltige Qualitätsverbesserung in Form einer Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels sowie der vollständigen Anerkennung der Ausfallzeiten und der mittelbaren pädagogischen Arbeit mit dieser Novelle nicht erreicht. Die geplante Einbeziehung von zehn Ausfalltagen je Vollzeitäquivalent ist nur eine kleine Verbesserung. Die Anerkennung der Ausfallzeiten müsste nun sukzessive auf die realen Zeiten angepasst werden. Hinzu könnte die Qualitätsverbesserung durch die Reduzierung des Ganztagsanspruches auf acht Stunden geradezu erodiert werden.

Darüber hinaus ist es fraglich, inwieweit das Gesetz dem eigenen positiven Anspruch, zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu führen, gerecht werden kann, wenn der Ganztagsanspruch für alle (und damit die verlässliche Öffnungszeit) reduziert wird und darüber hinaus keine Rahmenbedingungen für verlängerte Öffnungszeiten über acht Stunden hinaus regelt. Viel mehr wird es sehr schwierig sein, das derzeit sehr gute Öffnungszeitenniveau zu halten.

Ferner setzt die Novelle keine dringend erforderlichen Mindeststandards für eine gute Kindertagesbetreuung fest. Kitas und Horte können nach diesem Entwurf nach wie vor und je nach Kassenlage eines Kreises bzw. einer Gemeinde ganz unterschiedlich ausgestattet sein.

Kritisch sieht die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen-Anhalt auch die im Entwurf vorgesehenen erweiterten Befugnisse der Gemeinden in Verbindung mit der schriftlichen Erteilung des Einverständnisses unter der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarung (§ 11 a) und im Rahmen der Datenerhebung (§ 15 Abs. 1).

Ohne der Einzelbewertung der vorgesehenen Verbesserung für Eltern und Gemeinden vorzugreifen, konstatiert die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege dem gegenüber keine erkennbaren Verbesserungen für die zahlreichen Freien Träger von Kitas und Horten – mehr noch

ist die Schärfung, wo es der Mitbestimmung des freien Trägers bedarf, an manchen Stellen durch die Streichung erodiert (bspw. § 10 Abs. 1) bzw. sind den freien Träger neue, nicht erforderliche Pflichten auferlegt worden, z. B. durch sich an den Bedarfen der Eltern orientierenden Öffnungszeiten (§ 5 Abs. 4), der stündlichen Staffelung der Betreuungszeiten ab der vierten Stunde (im Hort ab der dritten Stunden) (§ 5 Abs. 5) und der zusätzlichen Erhebung und Verarbeitung von Daten (§ 15 Abs. 1). Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege geht davon aus, dass es nicht das Ansinnen des Gesetzgebers ist, die in den letzten Jahren ausgetragenen Uneinigkeiten zwischen Gemeinden und freien Trägern mit einer Besserstellung der Gemeinden zu begegnen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Grundlage der Zusammenarbeit von Trägern öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege das Subsidiaritätsprinzip ist, nach dem insbesondere den freien Trägern eine Sonderstellung zukommt.

Zu den Regelungsvorschlägen im Einzelnen:

Anspruch auf Kinderbetreuung – § 3 KiFöG-E

§ 3 Abs. 3 definiert den Ganztagsanspruch für Kita und Hort neu. Demnach haben alle Kinder unabhängig der familiären Herausforderungen ihrer Familien einen Ganztagsanspruch von acht Stunden am Tag bzw. von 40 Wochenstunden. Während die Beibehaltung eines Ganztagsanspruches für alle Kinder von der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt und angesichts der hohen Kinderarmutsquote als unbedingt erforderlich angesehen wird, ist die Begründung für die Festsetzung auf acht Stunden nicht ersichtlich. Dieser Vorschlag irritiert umso mehr, da die Evaluation des Landes „Evaluation des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt“ aus dem Jahr 2017 eine Betreuungszeit von 8,4 Stunden in der Krippe und 8,6 Stunden im Kindergarten feststellte. Die Festsetzung des Ganztagsanspruches auf acht Stunden hingegen wird jenseits der Bedürfnisse der Eltern und Kindern bestimmt und bleibt für die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege erklärungsbedürftig.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege möchte auch daran erinnern, dass es genau diese o. g. Evaluationsergebnisse waren, die die Landesregierung im Dezember 2017 leiteten, die Landespauschalen u. a. auf Grundlage der erhöhten Betreuungsumfänge anzupassen.

Abgesehen davon widerspricht ein Ganztagsanspruch von acht Stunden den Teilhabechancen und den „... gleichen Zugang zu Bildung für alle Kinder von Anfang an...“ zu ermöglichen (Koalitionsvertrag 2016, S. 48). Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege insistiert ausdrücklich, dass mit Blick auf Kinder- und Bildungsarmut zwingend zu unterbinden ist, Kinder in ein Zweiklassen-Betreuungssystem zu gliedern. Im Koalitionsvertrag der Landesregierung für 2016-2021 ist diese Reduzierung des Ganztagsanspruches nicht vereinbart. Wir appellieren hier an die Verantwortungstragenden, sich an ihre politisch gewollten Vereinbarungen zu halten.

Aus pädagogischer Sicht lässt sich bereits jetzt einschätzen, dass das vom Land mit erheblichem Interesse gewollte, ganztägige Bildungsangebot und damit die Qualität der Umsetzung des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ in seiner Flexibilität und Kontinuität einschränkt werden würde, sollte der ganztägige Betreuungsanspruch auf acht Stunden am Tag resp. 40 Wochenstunden reduziert werden. Folglich werden alle Träger sich darüber hinaus veranlasst sehen, zu prüfen, inwieweit bisherige Öffnungszeiten aufrechterhalten werden können. Es ist davon auszugehen, dass Einrichtungen bei steigender Anzahl der Kinder mit dem oben genannten Anspruch auf maximal acht Stunden die Öffnungszeiten reduzieren müssen. Laut Evaluation haben Kindertageseinrichtungen im Durchschnitt elf Stunden (kommunale Einrichtung) bzw. 11,4 Stunden (freie Träger) geöffnet. Diese Öffnungszeiten werden sich mit zunehmenden maximalen Acht-Stunden-Anspruch analog reduzieren. Dies wiederum würde ebenfalls die Betreuungsumfänge bzw. -optionen der Kinder und deren Fa-

milien mit Zehn-Stunden-Anspruch je Tag erheblich beeinflussen. Die Intention der Landesregierung, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch eine an den Bedarfen der Familien orientierte Kindertagesbetreuung zu unterstützen, wird hiermit negiert (§ 5).

Regelungsoffen für die Finanzierung der neunten und zehnten Betreuungsstunde erscheint in diesem Zusammenhang der § 3 Abs. 4. Hier geht die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege davon aus, dass, die bisherigen Wege beibehaltend, die neunte und zehnte Stunde im Rahmen der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltverhandlungen (LQE) vereinbart werden können. Wir geben zu bedenken, dass es zu finanziellen Nachteilen auf beiden Seiten führen kann, wenn nach dem vorgeschlagenen geteilten Ganztagsanspruch Kinder im Laufe des Jahres wechselnde Ansprüche haben. Da Verhandlungen auf Grundlage aktueller Betreuungsverträge geführt werden, ist bereits jetzt eine Finanzierungslücke ersichtlich, die sowohl Gemeinden als auch Träger belasten wird.

Aufgaben der Tageseinrichtungen - § 5 KiFöG-E

Die im Entwurf neu eingefügten Absätze 4 und 5 formulieren die Verpflichtung von Trägern, Öffnungszeiten an den Bedarfen der Eltern auszurichten sowie die Möglichkeit der Eltern, die Betreuungsverträge stundengenau zu staffeln.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt die Bemühungen des Landes, die Herausforderungen junger Familien in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu würdigen und zu unterstützen. Immer wieder hat auch die LIGA auf die Wichtigkeit der Unterstützung junger Familien hingewiesen. Nicht ersichtlich ist jedoch, mit welchen Mitteln die Träger von Kitas und Horten die Öffnungszeiten den Bedarfen der Kinder und Eltern entsprechend gestalten sollen. Mit dem derzeitigen Fachkraft-Kind-Schlüssel, der im Bundesvergleich zu den schlechtesten gehört und weit hinter den Empfehlungen der einschlägigen Fachliteratur (u. a. Bertelsmann empfiehlt 1:3 bei unter Dreijährigen, 1:7,5 ab drei Jahren bis Schuleintritt; vgl. Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2018) liegt, können Öffnungszeiten über den gesetzlich vorgesehenen Ganztagsanspruch hinaus nicht bzw. nur zu Lasten der Kinder und Erzieher*innen realisiert werden. Dies liegt zum einen angesichts der niedrigen Fachkraft-Kind-Relation an der nahezu Unmöglichkeit, eine Randzeitenbetreuung weniger Kinder mit Fachkräften abzudecken. Zum anderen stellt sich die Frage, ob das Kindeswohl bei der durch das Strecken der Stunden entstehende Ausdünnung des Personals in den Hauptzeiten gewährleistet werden kann.

Es ist durchaus möglich, diesen Effekt abzufangen und Öffnungszeiten an den Bedarfen der Kinder und Eltern auszurichten. Dazu empfiehlt die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege einen zusätzlichen Personalfaktor für jede geöffnete Stunde über die achte Betreuungsstunde hinaus.

Die in Abs. 5 festgesetzte bedarfsgerechte Staffelung der Betreuungsverträge sind dem Grund nach zu begrüßen, obgleich diese Regelung sehr verwundert, da die Evaluation des Landes eine sehr gute Passgenauigkeit der Betreuungsverträge ergab. Darüber hinaus ist anzumerken, dass Kita- und Hortbetreuung mehr als die Erfüllung der Betreuungsbedarfe zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie darstellt. Erwiesenermaßen profitieren Kinder von einer Kindertages- und Hortbetreuung weit über die Jahre der eigentlichen Betreuung hinaus. Demzufolge sollte auch der Faktor „Bildung“ bei der Staffelung der Betreuungsverträge abgebildet werden. Dem frühkindlichen Bildungscharakter werden die jeweiligen Einrichtungen insbesondere durch ihre Konzeptionen gerecht. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege schlägt hier vor, dass dieser Absatz und damit die Staffelung der Betreuungsstunden nur unter Berücksichtigung der konzeptionellen Erfordernisse der Einrichtung Anwendung findet.

Mit Blick auf die Mindestbetreuungszeiten von vier Stunden in der Kita und drei Stunden im Hort, die der Abs. 5 festsetzt, kann jetzt schon angemerkt werden, dass gerade im Kita-Bereich die Teilhabe- und gleichberechtigten Bildungschancen unserer Jüngsten bei einer so kurzen Betreuungszeit stark eingeschränkt sein werden.

Organisatorisch ist eine Staffelung im Bereich des Hortes eine große Herausforderung, da angesichts des Fachkräftemangels sich immer weniger Erzieher*innen für die Tätigkeit mit teilweise unattraktiven Rahmenbedingungen im Hortbereich interessieren werden. Eine Hortbetreuung von drei Stunden je Tag hieße umgerechnet auf Arbeitszeiten, dass mitunter Fachkräfte mit Arbeitsverträgen über 15 Wochenstunden im Hort beschäftigt sein werden. Nicht nur, dass so prekäre Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, da diese Arbeitnehmer*innen mit Sicherheit auf ergänzende Leistungen zum Lebensunterhalt angewiesen sein werden. Ferner wird mit diesen Rahmenbedingungen die Tätigkeit als pädagogische Fachkraft im Hort zunehmend unattraktiver und der Personalmangel im Hort wird sich noch schneller verstärken. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie unter diesen Bedingungen die Ferienbetreuung mit einem Anspruch von 40 resp. 50 Wochenstunden abdeckbar sein soll. Arbeitsvertragsgestaltungen im Hort werden regulär 15 bis vereinzelt max. 25 Wochenstunden bei Berücksichtigung der Frühhortbetreuung vorsehen. Es ist arbeitsvertraglich als auch dienstplanerisch nicht erklärbar, wie danach in den Ferienzeiten eine Betreuung von 40 bzw. 50 Wochenstunden angeboten werden kann, ohne den Mindestpersonalschlüssel in erheblichem Maße zu unterwandern. Denkbar wäre aus Sicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege, das „Magdeburger Modell“ für alle Landkreise vorzuschlagen: Kinder werden grundsätzlich mit Betreuungsverträgen von sechs Stunden im Hort aufgenommen, welche inklusive Ganztagsanspruch in den Ferienzeiten sind. Damit haben sowohl Eltern als auch Träger Planungssicherheit. Aber auch die Fachkräfte verfügen über einen sicheren und planbaren Arbeitsplatz, der auch ihren eigenen Vereinbarkeiten von Familie und Beruf nachkommt. Nach Ansicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege ist von einer Staffelung der Betreuungsstunden im Hort gänzlich abzusehen.

Hinweis zur Formulierung: Der Abs. 4 spricht davon, „den Bedarfen“ der Eltern gerecht zu werden. Im Abs. 5 hingegen wird die Begrifflichkeit „individuelle Bedürfnisse“ verwendet. Auch in der Begründung wird ein einheitlicher Begriff nicht konsequent angewendet. Davon ausgehend, dass beide Begriffe unterschiedlich weit gefasst werden können und um Verständnisschwierigkeiten vorzubeugen, regen wir an, einen einheitlichen Begriff anzuwenden.

Grundsätze der Finanzierung - § 11 KiFöG-E

Die Finanzierungsstrukturen im Kita-Bereich sind in den letzten Jahren mehrfach kritisch beleuchtet worden. Die Gemeinden des Landes haben in starker Vereinigung beim Landesverwaltungsgericht eine Nacharbeitungspflicht des Landes erwirkt. Hintergrund sind die finanziellen Belastungen der Gemeinden, die durch Landesgesetze verursacht werden. Auch die KiFöG-Evaluation des Landes sowie der Bericht des Landesrechnungshofes konstatiert ein Auseinandergehen der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, die es zu beseitigen gelte. Der Landesrechnungshof empfiehlt, in der Konsequenz zu prüfen, wie die Finanzierungsverantwortung auf einer Ebene gebündelt werden kann und hält es für machbar, dass die Gemeinden pauschal an der Finanzierung beteiligt werden (Hinweise und Empfehlungen zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, Landesrechnungshof, 2017, S. 25). Die Letztfinanzierungsverantwortung läge damit bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Diese ginge dann auch konform mit der Gesetzeslage, dass der Rechtsanspruch auf einen Platz zur Kindertagesbetreuung gegenüber dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe geltend zu machen ist. Denn diesem obliegt gemäß §§ 79, 80 SGB VIII auch die Gesamt- und Planungsverantwortung. Ferner ist die öffentliche Jugendhilfe zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit nach § 4 SGB VIII aufgefordert. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege schließt sich diesen Einschätzungen an und empfiehlt wiederholt, Verhandlungs- und Letztfinanzierungsverantwortung beim örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe unter der Maßgabe der „Finanzierung aus einer Hand“ zu bündeln. In der im letzten Jahr veröffentlichten Positionierung der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege „LIGA Positionierung zur KiFöG-Novellierung im Land Sachsen-Anhalt – Jedes Kind ist wichtig und wertvoll!“ wird darauf hingewiesen, dass mit der „Finanzierung aus einer Hand“ zudem der Doppelrolle der Gemeinden als Einrichtungs- und Kostenträger entgegengewirkt werden kann.

In der jetzt vorliegenden Entwurfsfassung ist an der Finanzierungsverantwortung, die dem Land, den Eltern, den Landkreisen sowie den Gemeinden übertragen ist, nichts geändert worden. Es ist nicht erklärbar, warum diesen einstimmigen fachlichen Empfehlungen mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht gefolgt wurde.

Vereinbarungen - § 11 a KiFöG-E

Gemäß § 11 a Abs. 1 verhandeln die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemeinsam mit den Gemeinden mit den Trägern von Einrichtungen Entgelte nach §§ 78 b-g SGB VIII. Beim Nichtzustandekommen der Vereinbarung kann gemäß § 11 a Abs. 2 die Schiedsstelle angerufen werden. In dieser Zusammensetzung werden Probleme erwirkt und fortgeschrieben, vor allem in der Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens, wie sie in den letzten Jahren zunehmend beobachtbar waren. Sollte an der Verhandlungszusammensetzung und der Erteilung des Einvernehmens der Gemeinde – wobei hier im Gesetzesentwurf eine doppelte Zustimmung der Gemeinden festgeschrieben wird: Verhandlungspartner und Erteilen von Einvernehmen – festgehalten werden, muss eine weitergehende Regelung zur Rechtssicherheit der Träger getroffen werden. Diese müsste eine Fristsetzung zur Erteilung des Einvernehmens seitens der Gemeinden – wie in anderen Rechtsgebieten Usus – beinhalten. Gemäß § 78 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII kann nach sechs Wochen ohne abgeschlossene Vereinbarung die Schiedsstelle angerufen werden. U. a. wegen der Häufung von nicht erteilten gemeindlichen Einvernehmen liegen der Schiedsstelle gemäß Drs. 7/2802 im April 2018 110 offene Verfahren aus den Jahren 2016-2018 vor. Um hier allen Seiten Handlungssicherheit zu gewährleisten, sollte die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens mindestens mit einer verbindlichen Fristsetzung im Gesetz verbunden sein. Oder aber die Schiedsstelle nach § 78 g SGB VIII ist personell so auszustatten, dass mit der Anrufung der Schiedsstelle keine zwei- bis dreijährige Wartefrist – wie im Moment – verbunden ist und den Trägern damit die erforderlichen Kosten nicht refinanziert werden. Weiter sieht die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege den Gesetzgeber in der Regelungspflicht, klarzustellen, wie das Einvernehmen ersetzt werden kann. Auf diese fehlenden Rechtsfolgen bei Nichtbeachtung des KiFöG hat auch der Landesrechnungshof in seinen Empfehlungen und Hinweisen ausdrücklich verwiesen. Er hält es sogar für erforderlich, dass im KiFöG für die endgültige Versagung des gemeindlichen Einvernehmens eine konkrete Regelung getroffen wird (vgl. Hinweise und Empfehlungen zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, Landesrechnungshof, 2017, S. 48 ff).

Klärungsbedarf sieht die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in der Handhabung von Verhandlungen kommunal betriebener Kindertageseinrichtungen. Die KiFöG-Evaluation weist darauf hin, dass gerade kommunale Kitas im Führen von Verhandlungen säumig sind. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege mahnt an, dass die vom Gesetzgeber intendierte Stärkung der Rolle der Gemeinden in den Verhandlungen nicht dazu führen darf, dass die Bereitschaft das landesseitig zur Anwendung verpflichtete Instrumentarium der LQE nach §§ 78 b - g SGB VIII für kommunale Einrichtungen gebremst bzw. nicht angewendet werden wird. Das SGB VIII ist hier im § 78 b eindeutig.

Der § 11 a Abs. 4 regelt die finanzielle Nachweispflicht der Träger gegenüber den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Dieser Absatz führte in der Vergangenheit immer wieder zu Auseinandersetzungen, da er als Pflicht zur Spitzabrechnung interpretiert wurde. Hier bedarf es einer Klarstellung des Gesetzgebers, dass eine Nachweispflicht einzig im Zusammenhang mit Neuverhandlungen gegeben ist.

§ 11 a Abs. 5 aF sieht den Abschluss eines Rahmenvertrages gemäß § 78 f SGB VIII bzw. eine Verordnung beim Nichtzustandekommen vor. Dieser Absatz ist in der KiFöG-Entwurfsfassung ersatzlos gestrichen. Das zieht nach sich, dass es keine Möglichkeit eines Rahmenvertrages für die Kindertagesbetreuung in Sachsen-Anhalt mehr gäbe. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege bedauert dies sehr und regt an, die Beibehaltung der Möglichkeit, das Festsetzen von Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung auf Grund des qualitätsdefinie-

renden und -sichernden Charakters gemäß §§ 22 SGB VIII und 5 KiFöG LSA-aF, zu überdenken. Somit besteht auch die Möglichkeit, die Antragsstellung vor der Schiedsstellung zu reduzieren und diese entsprechend zu entlasten. Auch der Landesrechnungshof mahnt fehlende Mindeststandards der Kindertagesbetreuung in Sachsen-Anhalt an.

Finanzielle Beteiligung des Landes - § 12 KiFöG-E

Die Umstellung der Finanzierung gemäß § 12 Abs. 1-E auf einen prozentualen Anteil des pädagogischen Fachpersonals begrüßt die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege. Es stellt sich jedoch die Frage, warum der Gesetzgeber sich hier nur an den in § 21 Abs. 3 definierten pädagogischen Fachkräften beteiligt und freigestellte Leitungen und Fachberatungen davon ausschließt. Dies wäre für den Gesetzgeber eine Möglichkeit gewesen, fachliche qualitative Standards in der Kindertagesbetreuung zu setzen, die mit einer damit einhergehenden prozentualen Minderung der Finanzierungsbeitragung keine weiteren finanziellen Aufwendungen mit sich gebracht hätte.

§ 12 Abs. 3-E regelt die Auszahlungsmonate der pauschalen Landesfinanzierung, die sich mit der Novellierung um jeweils einen Monat verschieben. Die in der Begründung angegebene Problematik des 1. Januars ist verständlich, jedoch ist es nicht ersichtlich, weshalb nicht eine moderatere Lösung gefunden wurde. Gerade kleine Träger müssen hier unverhältnismäßig lang in Vorlauf gehen. Eine Verschiebung um einen Tag oder ein Vorziehen auf den Vormonat wären für die Praxis viel angemessener. Zumal es verwundert, warum eine Überweisung nicht vor dem Jahreswechsel problemlos vollzogen werden kann.

Kostenbeiträge - § 13 KiFöG-E

Eine verpflichtende Staffelung der Kostenbeiträge nach vereinbarten Betreuungsstunden gemäß § 13 Abs. 1–E bewertet die LIGA als einen Schritt zur gerechteren Elternbeteiligung an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Hier soll aber noch einmal zu bedenken gegeben werden, dass, wie in der vorliegenden Stellungnahme unter § 5 Abs. 5 KiFöG-E aufgeführt, eine Möglichkeit der Staffelung grundsätzlich von der konzeptionellen Ausrichtung der Einrichtung abhängen muss.

Die verbesserte Geschwisterermäßigung gemäß § 13 Abs. 4-E sieht die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege als einen weiteren Schritt in der Entlastung der Eltern auf dem Weg zur kostenfreien Bildung im frühkindlichen Bereich. Bedauerlich ist, dass nicht alle kindergeldberechtigten Kinder des Haushaltes in die Geschwisterermäßigung mit einbezogen werden. Dies wäre ein wertvoller Schritt, die finanziellen Herausforderungen von Zwei- und Mehr-Kind-Familien im Land anzuerkennen. Bedauerlicherweise profitieren Familien mit einem Kind nicht von diesen Entlastungen. Insbesondere Alleinerziehende mit einem Kind werden von dieser Geschwisterkindregelung gar nicht erreicht.

Zudem legen die Entwicklungen der letzten Jahre eine Deckelung der Elternbeiträge nahe. Seit der letzten Novellierung im Dezember 2017 wird ersichtlich, dass Gemeinden damit begonnen haben, ihre Satzungen zu den Kostenbeiträgen neu zu fassen und die Elternbeiträge seitdem deutlich ansteigen. Diese Steigerung kann und darf nicht die Intention der letzten Novelle sein, und dem sollte mit der bevorstehenden Novellierung dringend Einhalt geboten werden.

Deswegen erneuern wir an dieser Stelle unsere Forderung: Bildung muss im frühkindlichen Bereich kostenfrei werden. Der Weg zur Beitragsfreiheit kann nur stufenweise erfolgen. Als ersten Schritt fordert die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt eine Beschränkung des Elternbeitrages auf max. 2/3 des Kindergeldes des ersten Kindes. In die Geschwisterregelung sind darüber hinaus alle kindergeldberechtigten Kinder des Haushalts einzubeziehen. Durch kostenfreie Bildung bzw. die Deckelung des Kostenbeitrags für Eltern auf

max. 2/3 des Kindergeldes zahlen alle Eltern in Sachsen-Anhalt einen vergleichbaren Kostenbeitrag der unabhängig von der fiskalischen Lage ihrer Wohnortgemeinde errechnet wird.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt die Klarstellung der durch die Eltern zu tragenden Verpflegungskosten in Abs. 6-E. Noch präziser wäre die Darstellung, würde der Aufzählung ein „ausschließlich“ eingefügt und diese damit abschließend sein: „Hierzu zählen ausschließlich die Kosten für Lebensmittel, Zubereitung und Lieferung der angebotenen Speisen und Getränke.“ Mit dieser Konkretisierung werden potentielle Schlupflöcher von Beginn an ausgeschlossen.

Auskunftspflicht, Datenerhebung und Datenverarbeitung - § 15 KiFöG-E

Grundsätzlich begrüßt die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege die Regelungen zur Auskunftspflicht, Datenerhebung und -verarbeitung. Auch der Landesrechnungshof hat richtigerweise angemerkt, dass die Träger – öffentliche und freie – „die zur Erfüllung der Aufgaben nach dem KiFöG erforderlichen Daten unter Berücksichtigung des (sozial-)datenschutzrechtlichen Bestimmungen verpflichtet“ sein sollten (vgl. Hinweise und Empfehlungen zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, Landesrechnungshof, 2017, S. 50).

In Abs. 1 regelt der Gesetzgeber den Auskunftsinhalt der „Daten zur Durchführung der den Gemeinden und Verbandsgemeinden nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben“ (§ 15 Abs. 1 KiFöG-E) durch die Träger an die Gemeinden über Satzungen festzusetzen. Allerdings sind die Pflichten der Kommune allein in der Kostenbeitragsverwaltung zu finden. Aus diesem Grund und um verwaltungsminimierend zu agieren sowie um im Voraus möglichen Konfliktpunkten entgegenzuwirken, kann durch den Gesetzgeber nach Ansicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege landesweit gültig festgelegt werden, welche Daten die Träger an die Gemeinden weiterzugeben haben. Diese umfassen u. E.: Name des Kindes und der/dem Personensorgeberechtigte(n), Anschrift der/des Personensorgeberechtigten, Geburtsdatum des Kindes und Geschwisterkindes sowie die Daten der Aufnahme und des Verlassens der Einrichtung.

An dieser Stelle verweist die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege noch einmal ausdrücklich darauf, wie sensibel sich dieser Absatz auf das Verhältnis von freien Trägern und Gemeinden durch die Doppelrolle der Gemeinden als Einrichtungs- und Kostenträger auswirken kann. In den letzten Jahren hat das Spannungsverhältnis immer wieder zu sachfremden Auseinandersetzungen geführt. Durch klare Regelungen im Gesetz kann dem entgegengewirkt und für alle gleichermaßen Rechtssicherheit gegeben werden.

Die in Abs. 2 genannte Datenübermittlung muss aus Sicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege sich in personellen Ressourcen der Träger widerspiegeln, da es sich hier um eine Erweiterung der Pflichten seitens der Träger handelt. Dies muss zwingend in den LQE-Verhandlungen Bestandteil sein.

Medizinische Betreuung – § 18 KiFöG-E

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt die gesetzliche Klarstellung, dass vor Aufnahme ein Nachweis über die ärztliche Beratung über einen vollständigen und altersgemäßen Impfstatus erfolgt ist. Damit haben Eltern und Träger von Einrichtungen eine gesetzliche Konkretisierung, die ihnen in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit hilfreich sein wird.

Elternvertretung und Kuratorium - § 19 KiFöG-E

Die Mitspracherechte der Eltern wurden in der Neugestaltung des § 19 erweitert und durch die Ausführung zu Vertretungen auf Gemeinde-, Kreis- und Landesebene geordneter dargestellt. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt dieses Ansinnen dem Grundsatz nach.

Die Bezeichnung des Paragraphen spricht von „Elternvertretung und Kuratorien“. Die Erfahrung zeigt, dass es schwierig ist, zwischen beiden eindeutig zu unterscheiden. Vor allem die Mitgliedschaft im Kuratorium wird oftmals mit der Rolle der Elternvertretung vermischt. Ein Kuratorium, das die Kita bzw. Hort in der Gänze in den Blick nimmt, muss sich als Einrichtungskuratorium verstehen, das nicht (nur) für die Bedürfnisse der Eltern spricht. Als Einrichtungskuratorium ist die Verantwortung anders gelagert. Daher empfehlen wir dringend bereits den Paragraphen klarer zu betiteln: „Elternvertretung und Kuratorium der Einrichtung“.

Der Aufgabe der Elternvertretung muss darüber hinaus im Gesetzestext mit Inhalt gefüllt werden. Hier fehlt es gänzlich an Benennungen, welche Rechte ihr zukommen und welche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sie innehat. Wir empfehlen, den Elternvertretungen die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Eltern und Erzieher*innen als Basis zu geben.

Darüber hinaus braucht es eine eindeutiger Formulierung, wie Einrichtungen mit Gruppen diese bei der Besetzung des Kuratoriums der Einrichtung angemessen berücksichtigen können. Die jetzt gewählte Formulierung lässt unterschiedliche Möglichkeiten zu. Es ist zu empfehlen, dies klarer zu formulieren und auf eine paritätische Besetzung zwischen Eltern und pädagogischen Fachkräften bzw. Trägervertretung zu achten. Dafür wäre auch „wenigstens“ im ersten Satz zu streichen.

In Abs. 3-E erweitert sich die Kompetenz des Kuratoriums auf die Festlegung einer ärztlichen Gesundheitschreibung nach Krankheit. Klar ist, dass schon jetzt bei bestimmten Krankheiten eine Meldepflicht gemäß Infektionsschutzgesetz besteht und sich diese von den Kuratorien festzulegende Meldepflicht nur auf nicht-meldepflichtige Krankheiten beziehen kann. Dies sollte klar dem Absatz entnommen werden können. Weiter sieht die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege diese erweiterte Kompetenz kritisch. Die derzeitigen Regelungen werden als hinreichend empfunden.

Darüber hinaus empfiehlt die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege, die zustimmungsbedürftigen Sachverhalte der Konzeptionsänderung und der Schließ- und Öffnungszeitenfestlegung als beratungsbedürftige Punkte festzusetzen. Zum Einen, aus dem vorab erläuterten Sachverhalt heraus, dass sich mitunter Kuratorien nicht immer der Einrichtung sondern den Elterninteressen verpflichtet fühlen, zum Anderen – und das ist durchaus gewichtiger – muss der Träger bei all seinen Entscheidungen zu Konzeption als auch zur Öffnungszeit stets das Kindeswohl der ihm anvertrauten Kinder im Blick behalten als auch nach wirtschaftlichen Aspekten arbeiten. Die Regularien in der Kinderbetreuung sind mitunter und zurecht so diffizil, dass ehrenamtlich engagierte Eltern nicht das gesamte Ausmaß ihrer Entscheidungen bzw. (Nicht-)Zustimmung überblicken können. Darüber hinaus ist es empfehlenswert, dass die Kuratorien der Einrichtungen im Sinne der Einrichtung ein Einvernehmen der Mitglieder des Kuratoriums bei allen Entscheidungen anstreben und möglichst keine Mehrheitsbeschlüsse herbeiführen sollen.

Pädagogische Fachkräfte - § 21 KiFöG-E

Der derzeitige Mindestpersonalschlüssel in Sachsen-Anhalt gehört nicht nur zu den schlechtesten in Deutschland, er beinhaltet darüber hinaus keine Vor- und Nachbereitungs- sowie Ausfallzeiten der pädagogischen Fachkräfte. Da sich Krankheitsfälle nicht vermeiden lassen und die pädagogischen Fachkräfte einen Anspruch auf Urlaub, Fort- und Weiterbildung haben und Zeit für ihre mittelbare pädagogische Arbeit (Elterngespräche, Dokumentation usw.) benötigen, wird der ohnehin schon schlechte Personalschlüssel zudem noch verschlechtert. Die KiFöG-Evaluation zeigte, dass pädagogische Fachkräfte mit durchschnittlich 21 Krankheitstagen überdurchschnittlich häufig erkranken.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege macht schon länger auf dieses Problem aufmerksam und beziffert den Mehrbedarf für Ausfallzeiten und mittelbare pädagogische Arbeitszeit auf 25%. Damit folgt sie den herrschenden wissenschaftlichen Empfehlungen. Die in dieser Novelle umgesetzten 3,83% ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, dem aber weitere

Schritte folgen müssen. Zudem soll hier auf die Diskrepanz zum Eckpunktepapier des Koalitionsausschusses vom 8. Mai 2018 aufmerksam gemacht werden: Im Eckpunktepapier wurde dargestellt, dass „in einem ersten Schritt zehn Arbeitstage pro Fachkraft im Jahr zusätzlich Berücksichtigung finden“ sollen. Diese zehn Tage wurden nun auf den Mindestpersonalschlüssel umgelegt, der sich wiederum jedoch auf Vollzeitäquivalente bezieht. Die meisten Anstellungen im Kita- und Hortbereich sind Teilzeitanstellungen – laut Evaluationsbericht sind lediglich 21% der pädagogischen Fachkräfte in Vollzeit tätig. Durch das gängige Teilen der Vollzeitäquivalente verringern sich die im Eckpunktepapier ausgewiesenen zehn Ausfalltage pro Fachkraft. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege geht davon aus, dass dies nicht die Intention des Gesetzgebers war und schlägt zur Lösung des Problems vor, in einem weiteren Absatz die Ausfallzeiten vom Mindestpersonalschlüssel gesondert und auf die Anzahl der Fachkräfte bezogen auszuweisen. Darüber hinaus muss gleichzeitig im Gesetz aufgezeigt werden, wie sich der Gesetzgeber die angekündigte Dynamisierung der Krankentage in den kommenden Jahren vorstellt, bis der echte Wert des Ausfalls erreicht wurde.

Ferner möchte die LIGA der Freien Wohlfahrt an dieser Stelle auch noch mal auf die Notwendigkeit der Vor- und Nachbereitungszeiten, der Kompensation von Urlaubstagen und Fortbildungen der Erzieher*innen verweisen, die aus unserer Sicht wichtiger Bestandteil einer qualitativen Novelle des KiFöGs wie dieser sein müssen. Aus dem Entwurf lässt sich hier keinerlei Ansatz über die zehn Kranktage je Vollzeitäquivalent erkennen. Dies wird ausdrücklich bedauert. Aus Sicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege ist dem qualitativen Ausbau gegenüber der Beitragsreduktion Vorrang zu geben. Mehr Geld in den Taschen der Eltern bedeutet nicht mehr Qualität in der Kita.

Die Änderungen im Absatz 4-E, die ein verpflichtendes Verhältnis von wenigstens zwei Fachkräften auf eine Hilfskraft aufhebt, wird von der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege kritisch betrachtet. Die Anforderungen an die frühkindliche Bildung sowie die enge Begleitung der Eltern in den ersten Kinderjahren sind in den vergangenen Jahren – auch politisch gewollt – enorm gewachsen. Es braucht gut ausgebildete pädagogische Fachkräfte, die sich den jungen Menschen mit einer großen Fachlichkeit annehmen können. Anstatt dieses Verhältnis mit einer Soll-Bestimmung aufzuweichen, müssen neue Ausbildungswege und Zugänge zu Kindertagesbetreuung umgesetzt werden.

Leitungen und Fortbildung - § 22 KiFöG-E

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt die Ausführung zur Eignungseinschätzung im Abs. 1-E. Mit Blick auf die vergangenen Jahre ist jedoch festzustellen, dass vor allem die Höhe der Leitungsfreistellung strittig war. Der Aufgabenumfang der Leitungskräfte ist enorm gewachsen. Auch diese Novellierung spricht ihnen neue Aufgaben und Verpflichtungen zu. Es ist wichtig, eine Leitgröße für die Leitungsfreistellung seitens des Gesetzgebers festzulegen. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege schlägt vor, eine Leitungsfreistellung von 1:100 für den Kita-Bereich bzw. von 1:120 für den Hortbereich festzusetzen, dem die Schiedsstelle im Bereich Kita mit einem Schiedsspruch unlängst gefolgt ist. Wie unter § 12 – Finanzielle Beteiligung des Landes ausgeführt, bedauert die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege sehr, dass hier nicht die Möglichkeit genutzt wurde, durch eine anteilige Leitungsfinanzierung Maßstäbe für die Qualität in Kitas zu setzen. Selbiges gilt für die Fachberatung, deren Auflistung vor dem jetzigen Absatz 2-E weiterhin fehlt. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege empfiehlt eine vom Träger frei zu wählende Fachberatung im Verhältnis 1:1200.

Zusätzliches Personal in Tageseinrichtungen mit besonderen Bedarfen - § 23 KiFöG-E

Kinderarmut in Deutschland und in Sachsen-Anhalt im Speziellen ist ein wichtiges Thema, dass das Land aufgreifen muss. Das hier vorgeschlagene Prozedere, der Hervorhebung von Kitas bzw. Horten mit besonderen Bedarfen, wird dem jedoch nicht genügend entgegenwirken

können, mehr noch, führt es zu einer Stigmatisierung von Einrichtungen. Kinder mit besonderen Herausforderungen brauchen unbestritten einen besonderen Unterstützungsbedarf. Diese Unterstützung sollte jedoch vom Kind und nicht von der Einrichtungen aus gedacht werden.

Darüber hinaus macht eine konsequente Anwendung der Entgeltfinanzierung nach § 78 b - g SGB VIII eine solche Sonderförderung obsolet. Der Mindestpersonalschlüssel, der das Mindestpersonal in den Einrichtungen bestimmt, sollte in Verhandlungen nach § 11 a KiFöG auch dahingehend verhandelt werden, dass die Sozialstruktur der zu betreuenden Kinder in der Einrichtung Berücksichtigung findet.

Verordnungsermächtigungen - § 24 KiFöG-E

Zu den in Abs. 3-E aufgeführten Verordnungsermächtigungen gibt die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege wie in § 11 a Abs. 5 zu bedenken, dass dies einen möglichen Rahmenvertrag, der qualitätssetzende und –sichernde Maßstäbe landeseinheitlich für die frühkindliche Bildung vereinbaren könnte, gesetzlich ausschließen würde. Dies würde die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege sehr bedauern.

Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit einer weiteren Vorordnung zum Inhalt von Verhandlungen grundsätzlich begrüßt wird. Jedoch verschließt sie sich der Möglichkeit, auch zum Verfahren der Entgeltfinanzierung landesweit verbindliche Regelungen zu treffen, wie sie in der jetzigen Verordnung schon zu finden sind. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege geht davon aus, dass diese Ausschließlichkeit so gar nicht gewollt ist.

Übergangsvorschrift - § 25 KiFöG-E und Inkraft-Treten § 26 KiFöG-E

Eine Umsetzung der hier vollzogenen Änderungen mit sofortiger Wirkung ist mit dem System der prospektiven Verhandlungen nach § 78 b - g SGB VIII nicht vereinbar. Schon jetzt finden die ersten Verhandlungen für das kommende Jahr 2019 statt. Es wird angeregt, hier einen längeren Übergang in die neuen gesetzlichen Vorschriften zu finden. Grundlegende Vertragsänderungen sind empfehlenswert mit dem neuen Kitajahr einzuführen – nicht aber zu Beginn eines Kalenderjahres.

Den in der Begründung zu § 26 angegeben Abs. 2 gibt es in der Gesetzänderung nicht, wie es überhaupt an einigen Stellen Diskrepanzen zwischen Gesetzesänderung und Begründung gibt, die vermutlich aus einem früheren Entwurf stammen.

Abschließend möchten wir dem Gesetzgeber noch mit auf den Weg geben, den im gesamten Gesetzentwurf gewählten Begriff der Eltern etwas weiter zu fassen und anstelle des Begriffs Eltern von Personensorgeberechtigten zu sprechen.

Unter dem Dach der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e.V. sind alle Spitzenverbände im Land organisiert. Das sind die AWO, die CARITAS, der PARITÄTISCHE, das DRK, die DIAKONIE und der Landesverband Jüdischer Gemeinden. Gemeinnützig kümmern sich die Einrichtungen der Verbände um Kinder, Jugendliche und Familien, organisieren soziale Hilfen, Gesundheitshilfe und helfen Not leidenden und gefährdeten Menschen. Die Verbände repräsentieren ca. 30.000 ehrenamtliche sowie über 62.000 hauptamtliche Mitarbeiter*innen in mehr als 3.600 sozialen Diensten und Einrichtungen.

Für Nachfragen rufen Sie gern an:
Manuela Knabe-Ostheeren
Geschäftsführerin der LIGA
Tel.: 0391 56807-0
Email: info@liga-fw-lsa.de
www.liga-fw-lsa.de

LIGA
der Freien Wohlfahrtspflege
im Land Sachsen-Anhalt e.V.