Eingang: 10.11.18

pm: alle Mitgl. Kita A, alle BM's, 103, 2

erl. 11.10.18 Stu.

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

Empfänger
der SHGT – info – intern
- Ämter
- Gemeinden
- Zweckverbände
im Verbandsbereich des SHGT

24105 Kiel, 09.10.2018

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

Aktenzeichen: 51.51.30.05 Bü/Pe
Zuständig: Herr Bülow
Telefon/Durchwahl: 50

-

SHGT - info - intern Nr. 155/18

Reform der Kita-Finanzierung: aktueller Sachstand

Im Anschluss an info - intern Nr. 134/18 wollen wir Sie über den aktuellen Stand der Reform der Kita-Finanzierung informieren. Aus Sicht des SHGT ist dies das aktuell wichtigste Reformvorhaben im Land, da der weitere Ausbau der Kinderbetreuung für die Gemeinden eine der größten Herausforderungen ist und die Reform je nach Ergebnis große Chancen, aber auch enorme Risiken für die Finanzierung der Gemeinden und die Steuerungsfähigkeit der Gemeinden in Bezug auf das Kita-System birgt.

I. Reformmodell des Gemeindetages

Mit info - intern Nr. 134/18 hatten wir die SHGT-Mitglieder über das Reformmodell informiert, das der Gemeindetag eingebracht hatte. Dieses Reformmodell hat in den Kreisverbänden ein sehr positives Echo gefunden.

Das Reformmodell des SHGT unterscheidet sich von den bisherigen Reformvorstellungen des Sozialministeriums (siehe unten II.) in einigen Punkten ganz erheblich.

- Das SHGT-Modell führt durch die neue Idee der Kostenaufteilung (Land und Eltern: Kosten des pädagogischen Personals, Kommunen: übrige Personalkosten und Sachkosten) automatisch zu einer verlässlichen finanziellen Entlastung für die Kommunen und enthält einen automatischen, dynamischen Maßstab für die Kostenaufteilung.
- Das SHGT-Modell belässt die Steuerungsverantwortung eindeutig bei den Standortgemeinden hinsichtlich der Fragen, wann, wo, mit wem als Träger und mit welchem Angebot eine Kindertagesstätte entsteht und wie diese weiterentwickelt wird.
- Das SHGT-Modell führt dazu, dass es (abgesehen von dem gesondert zu betrachtenden System der Sozialstaffel) nur noch eine kommunale Finanzierungszuständigkeit gibt (nämlich bei den Standortgemeinden).

- Das SHGT-Modell vermeidet personellen Mehraufwand bei den Kommunen und unnötige Finanzierungsumwege.
- Das SHGT-Modell erhält die Planungssicherheit für die Wohnortgemeinden, da das bisherige System des Kostenausgleichs nach § 25 a Kita-Gesetz und damit auch die besonderen Voraussetzungen des Kostenausgleichanspruchs im Prinzip erhalten bleiben sollen.
- Im SHGT-Modell kommen die öffentlichen Mittel aus Sicht der Träger nur noch aus einer Quelle, nämlich von den Standortgemeinden, bei denen die Landesmittel und die ergänzend notwendigen Mittel der Standortgemeinden gebündelt werden.

Es gibt auch einige wesentliche Gemeinsamkeiten, die sowohl für das SHGT-Modell, als auch für die Vorstellung des Sozialministeriums gelten:

- Beide Modelle führen zu einer automatischen Dynamisierung des Landesanteils an der Finanzierung.
- Beide Modelle setzen für die Verteilung der Landesmittel auf das sogenannte Standartqualitätskostenmodell, also die Beschreibung einer „Referenzkita“ und des notwendigen Finanzbedarfs als landesweit einheitlichen Finanzierungsmaßstab.

II. Reformvorschläge des Sozialministeriums

Mit Datum vom 11. September 2018 hat das Sozialministerium einen Reformvorschlag vorgelegt, der diesem info – intern als **Anlage 1** beigefügt ist.

Das Sozialministerium hat im Sozialausschuss des schleswig-holsteinischen Landestages am 20. September 2018 einen Bericht zum Stand der Reform abgegeben. Eine Kurzzusammenfassung ist diesem info - intern als **Anlage 2** beigefügt. Es gibt dazu auch eine ausführliche Präsentation des Sozialministeriums, die auf der Internetseite des Landtages als Umdruck Nr. 19/1350 abgerufen werden kann.

Besonders problematisch ist, dass das Land nicht nur die Finanzierung einheitlicher, und transparenter gestalten will, sondern auch die Zuständigkeiten der Kommunen im Kita-System grundlegend verändern will.

Die vom Land neu vorgesehene Verantwortungsstruktur sehen wir in wesentlichen Elementen außerordentlich kritisch und stimmen dem nicht zu.

Zu den bisherigen Reformvorschlägen des Sozialministeriums auf Stand Ende September ist folgendes hervorzuheben.

1. Das Standardqualitätskostenmodell (SQKM)

Künftig sollen die Mittel des Landes mit Hilfe des sog. Standardqualitätskostenmodells (SQKM) auf die Träger verteilt werden. Dies ist auch im SHGT-Modell so vorgesehen. Dies bedeutet, künftig unter Einbeziehung aller notwendigen Parameter für Personal- und Sachkosten für alle Kita-Gruppen einen landesweit einheitlichen Betrag zu ermitteln, der nicht nur die gesetzlichen Mindeststandards abdeckt, sondern darüber hinaus die gemeinsam gewollten Qualitätsstandards finanziert. Das Modell hat den weiteren Vorteil, dass sich damit eine automatische Dynamisierung der Zuschüsse gestalten lässt.

Dabei sind allerdings noch viele Probleme zu lösen. So will das Land derzeit die notwendigen Mittel nur pro betreutes Kind an die Kreise weitergeben. Da die Träger aber die Finanzmittel nach dem Prinzip der Objektfinanzierung, also für alle genehmigten Plätze/Gruppen erhalten müssen, bliebe damit das finanzielle Risiko für freistehende Plätze bei den Kreisen hängen, die dieses über die Kreisumlage bei den Gemeinden refinanzieren würden. Außerdem ist das Problem noch ungelöst, dass derzeit die tatsächlichen Kosten der Kita-Gruppen von den durchschnittlichen Kosten in erheblicher Größenordnung nach oben und nach unten abweichen und daher Übergangsregelungen notwendig sind. Das Modell hat außerdem die Folge, dass es erheblichen Anpassungsdruck auf die Kitas auslösen wird, die teurer als die Durchschnittskosten sind. In vielen Fällen wird diese Anpassung Zeit benötigen. Für die Lösung dieser Fragen hat das Land noch kein Konzept.

2. Beibehaltung der gemeindlichen Steuerung

Der SHGT setzt sich besonders dafür ein, dass die Gemeinde auch weiterhin die Betreuungsangebote steuern und darüber entscheiden können, wann, wo, mit wem als Träger und mit welchem Angebot eine Kindertagesstätte entsteht. Ursprünglich wollte das Sozialministerium auch diese Verantwortung den Kreisen geben. Inzwischen konnte der SHGT mit Hilfe ausführlicher Argumentationsmaterialien erreichen, dass es die bisher bestehenden Finanzierungsvereinbarungen zwischen Standortgemeinden und Trägern auch künftig geben soll. Denn diese Finanzierungsvereinbarungen sind für die Standortgemeinden das Steuerungsinstrument zur Entwicklung der Kinderbetreuung und sind Grundlage für die gemeinsame Ausgestaltung der Kitas durch Gemeinden und Träger unter Mitwirkung zahlreicher Ehrenamtler in Beiräten, Kuratorien etc. .

3. Künftige Finanzierungsanteile des Landes und der Kommunen und kommunale Entlastung sind völlig unklar

Vom Land gibt es bislang keine Aussage über den künftigen Finanzierungsanteil der Kommunen bzw. den Finanzierungsanteil des Landes. Die von uns geforderte finanzielle Entlastung der Kommunen ist nur dann erreicht, wenn im Ergebnis der prozentuale Finanzierungsanteil der Kommune sinkt. Die Regierungskoalition hat jedoch für die „Entlastung“ der Kommunen finanzielle Mittel eingeplant, die zu einer solchen Entlastung der Kommunen bei weitem nicht ausreichen werden. Im Gegenteil, die bisherige Finanzplanung des Landes würde angesichts der dramatischen Kostensteigerungen eher zu einem Absinken des Finanzierungsanteils des Landes und damit einem Ansteigen des Finanzierungsanteils der Kommunen führen. Dies würde sich bremsend auf den notwendigen Ausbau der Kinderbetreuung auswirken.

4. Rolle der Kreise als Finanzierungsdrehscheibe: mehr Verwaltungsaufwand, weniger Transparenz

Eine wesentliche Veränderung zum bisherigen System plant das Land insofern, als künftig alle finanziellen Mittel des Landes und der Gemeinden über die Kreise abgewickelt werden sollen. Sogar die Elternbeiträge sollen künftig möglicherweise an die Kreise und nicht mehr an die Träger gezahlt werden. Die Wohnortgemeinden (und nicht die Standortgemeinden) sollen nach Vorstellungen des Sozialministeriums künftig einen in der Höhe noch völlig unklaren Finanzierungsanteil an die Kreise abführen, der diese kommunalen Mittel dann zusammen mit den Landesmitteln und den eigenen Mitteln der Kreise über das Instrument des Standardqualitätskostenmodells an die Träger weitergibt.

Wir lehnen die Rolle der Kreise als Finanzierungsdrehscheibe ab. Durch diesen Reformvorschlag würde ein Finanzfluss von den Gemeinden zu den Kreisen in einer Größenordnung von mehreren hundert Mio. € erzeugt werden. Dies und die Einziehung der Elternbeiträge würden nicht nur erheblichen zusätzlichen Personalaufwand bei den Kreisen erzeugen (denn die Mittel müssten wohnortbezogen und bezogen auf die konkrete Betreuungsnachfrage jedes einzelnen Kindes von den Kreisen bei den Wohnortgemeinden eingezogen werden). Das würde auch dazu führen, dass sich die Zahl der kommunalen Finanzierungsquellen vermehren statt verringern würde. Kommunale Finanzierungsquellen wären künftig die Kreise mit Mitteln der Wohnortgemeinden, die Kreise mit eigenen Mitteln, die Kreise mit Landesmitteln, die Wohnortgemeinden durch Abführung des Geldes an die Kreise sowie die Standortgemeinden, sofern die anderen Mittel nicht ausreichen, um das vor Ort notwendige und gewünschte Betreuungsangebot sicherzustellen. Dieses System wäre insofern also aufwendiger als der Vorschlag des SHGT. Wir können keinen Grund erkennen, warum die Gemeinden ihre Mittel erst an die Kreise abführen sollen, bevor sie an die Träger weitergeleitet werden.

Es kommt für die freien Träger als Problem hinzu, dass die bisherigen Zahlungsrhythmen der Kreise an die Träger deutlich schlechter sind, als die Zahlungsrhythmen der Gemeinden auf Basis der Finanzierungsverträge.

5. Mehr Zahlungspflichten und weniger Planungssicherheit für kleine Gemeinden

Das Sozialministerium will, dass künftig der gemeindliche Finanzierungsanteil (abgeführt an den Kreis, s.o.) nicht mehr von den Standortgemeinden, sondern von den Wohnortgemeinden geleistet wird, und zwar für jedes betreute Kind, auch bei auswärtiger Betreuung. Der bisherige interkommunale Kostenausgleich würde wegfallen.

Wir halten die Anknüpfung der gemeindlichen Finanzierung an die Wohnsitzgemeinden für falsch. Zum einen würden die Wohnsitzgemeinden dadurch zu reinen „Zahlmeistern“ ohne jedes Mitwirkungsrecht. Insbesondere aber würde der gleichzeitige Wegfall des interkommunalen Kostenausgleiches mit seinen eingrenzenden Leitplanken dazu führen, dass die Wohnsitzgemeinden ihren Kostenanteil selbst dann abführen müssten, wenn sie selbst Betreuungsplätze vorhalten. Dies ist vom Sozialministerium so gewollt und wird als Ausweitung des „Wunsch- und Wahlrechts“ der Eltern verstanden.

Zwar würden die Wohnsitzgemeinden unmittelbar keine doppelte Finanzierungslast tragen, denn sie sollen nur pro betreutem Kind zahlen. Das finanzielle Risiko für nicht ausgelastete Plätze würden im Modell des Sozialministeriums die Kreise tragen, die dies über die Kreisumlage bei den Gemeinden refinanzieren würden.

Im Ergebnis würde das allerdings dazu führen, dass für die Gemeinden keine hinreichende Planungssicherheit für die Errichtung von Kindertagesstätten mehr besteht, so wie das im Schulbereich nach Wegfall der Schuleinzugsbereiche eingetreten ist. Dies würde nach Auffassung des SHGT zu einer deutlichen Ausbaubremse für die Kinderbetreuung führen. Denn auch wenn das finanzielle Risiko für die einzelne Gemeinde begrenzt ist, wird es in den Gemeinden keine Neigung zur Bereitstellung von Grundstücken und Planungskapazitäten für Kitas geben, wenn deren Auslastung nicht planbar ist.

Wir sind daher der Auffassung, dass der Gesetzgeber mit der jetzigen Regelung des interkommunalen Kostenausgleiches, der aber nur unter bestimmten Bedingungen erfolgt, ein kluges und angemessenes System geschaffen hat.

Von der Landesregierung wird argumentiert, das jetzige System des § 25 a Kindertagesstättengesetz würde das in § 5 SGB VIII formulierte Wunsch- und Wahlrecht der Eltern einschränken. Dies ist jedoch nicht der Fall. Denn es ist gesetzlich jederzeit möglich, dass eine Kita ortsfremde Kinder aufnimmt. Schon im Gesetzentwurf für die aktuelle Regelung aus dem Jahre 1999 hat die Landesregierung ausdrücklich klargestellt, dass die Regelung der Kostenerstattung das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern nicht einschränkt. Diese Begründung hat sich damit auch der Gesetzgeber zu eigen gemacht. Dies wird auch aktuell durch Rechtsprechung des schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichts bestätigt. In einem Urteil vom April 2018 (Az. 15A74/17) hat das Verwaltungsgericht ausdrücklich klargestellt: „*Das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten nach § 5 SGB VIII stellt nach Ansicht des Gerichts keine Rechtsgrundlage für eine freie Auswahl des Kita-Platzes über Gemeinde-, Kreis- und sogar Landesgrenzen hinaus mit einer Kostenausgleichspflicht des örtlichen Jugendhilfeträgers dar. Den Eltern bleibt es natürlich unbenommen einen solchen Kita-Platz zu beschaffen – im aktuell bestehenden Rechtssystem ist der Jugendhilfeträger jedoch nicht zur Übernahme von Mehrkosten verpflichtet, wenn er den Rechtsanspruch des Kindes in seinem eigenen Bereich erfüllen kann*“.

III. Zusammenfassung

Neben einer ganzen Reihe von Konsenspunkten in Details sind wesentliche Elemente der Reformvorstellungen der Landesregierung sehr kritisch für die Gemeinden. Daher ist es wichtig, dass sich die Gemeinden in den kommenden Wochen auch in Gesprächen auf örtlicher Ebene mit politischen Vertretern für ihre Interessen einsetzen. Ziel muss es sein, dass das SHGT-Modell weiter ernsthaft geprüft und bearbeitet wird und das die grundlegenden Kritikpunkte der Gemeinden am Reformmodell des Sozialministeriums berücksichtigt werden.

Als Anlage 3 ist diesem info intern ein Stichwortpapier beigefügt, das unter dem Motto „kurz und bündig“ die wesentlichen Argumente zum aktuellen Reformstand erfasst.

- Ende info - intern Nr. 155/18 -