

Stellungnahme der LIGA zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze zur Anhörung am 12.09.2012 im Landtag des Landes Sachsen-Anhalt

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt votiert für den Grundsatz Qualität vor Quantität in der Kindertagesbetreuung.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege hat sich ausgiebig mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 04.07.2012 sowie mit dem eingereichten Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vom 03.07.2012 und dem Änderungsantrag zum Regierungsentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN vom 11.07.2012 befasst und die Vorlagen fachlich und juristisch geprüft. Die LIGA hatte sich bereits zum ersten Regierungsentwurf ausführlich geäußert und dankt der Landesregierung dafür, dass sie diese Stellungnahme gewürdigt und einen Teil der kritischen Anmerkungen und fachlichen Anregungen für die Überarbeitung des Gesetzentwurfs genutzt hat. Um dem Anspruch einer qualitativ hochwertigen, zukunftsweisenden Bildung, Erziehung und Betreuung im Interesse Sachsen-Anhaltischer Kinder und ihrer Familien ebenso wie im Sinne des Bildungsprogramms *bildung:elementar* gerecht werden zu können, bedarf es jedoch einer kritischen Betrachtung und Prüfung des vorgelegten Entwurfs. Wir konzentrieren uns in unserer Stellungnahme deshalb auf die Aspekte des Gesetzes, deren Umsetzung in der vorliegenden Fassung die Gefahr einer Qualitätsabsenkung implizieren.

Sachsen-Anhalt braucht zukunftsfähige Kindertagesstätten, um attraktiv für seine Bürgerinnen und als Wirtschaftsstandort zu sein.

Die **soziodemografischen Befunde** des Landes Sachsen-Anhalt belegen unter anderem

- eine hohe Abwanderungsquote,
- eine steigende Zahl älterer Bürgerinnen,
- geringe Geburtenzahlen bis 2025,
- eine hohe Quote von Alleinerziehenden im bundesweiten Vergleich,
- Kinderarmutsquoten in einigen Gebietskörperschaften von mehr als 25%,
- Eine Zunahme von ambulanten und eine hohe Inanspruchnahme von stationären Hilfen zur Erziehung bei Kleinkindern.

Eine sehr gut ausgebaute Infrastruktur an Kindertageseinrichtungen mit präventiven und qualifizierten Unterstützungs- und Betreuungsangeboten ist dringend erforderlich, um allen Kindern und Familien Teilhabe und Chancengerechtigkeit zu ermöglichen. Kindertageseinrichtungen sind Orte der Familie. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum Erhalt des sozialen Friedens und der demokratischen Grundordnung. Als Orte elementarer

Bildung unterstützen sie in frühen Lebensphasen Kinder und Familien in ihrer Entwicklung und leisten einen Beitrag zur Stärkung der Erziehungskompetenz von Eltern.

Die elementare Bildung aller Kinder, unabhängig von Bildungs- und Sozialstatus ihrer Eltern, ist eine **wichtige Investition in die Zukunft Sachsen-Anhalts**. Mit der Umsetzung des Rechts auf Bildung ist eine Grundlage für das Heranwachsen unserer Kinder zu mündigen Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie zu qualifizierten Fachkräften geschaffen worden. Kindertageseinrichtungen stellen darüber hinaus einen wichtigen Standortfaktor für die Wirtschaft dar: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird hier gewährleistet durch die Bereitstellung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen für fast alle 3 – 6jährigen und für mehr als die Hälfte aller unter 3jährigen im Land. Eltern haben so die Sicherheit, ihre Kinder gut betreut, gebildet und gefördert zu wissen, während sie ihrer Erwerbsarbeit nachgehen – wenn die Rahmenbedingungen auf eine qualitativ hochwertige Bildung der Kinder ausgerichtet sind. Das ist aus Sicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege auch im überarbeiteten Gesetzentwurf leider nur in Teilen der Fall.

Subsidiarität ist eine Grundlage unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung und als solche unverzichtbar.

Gemäß § 17 Abs. 3 SGB I besteht die Verpflichtung des Staates und seiner Gebietskörperschaften zur aktiven Förderung Freier Träger. Den Vorrang der Leistungserbringung durch freie Träger regelt § 4 Abs. 2 SGB VIII. Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt legt im Artikel 33 fest Zitat: *„Die soziale Tätigkeit der Träger der Freien Wohlfahrtspflege und der Freien Jugendhilfe wird nach Maßgabe der Gesetze als gemeinnützig anerkannt, geschützt und gefördert.“*

Die rechtssichere Ausgestaltung der Leistungserbringung in Bezug auf die **Übernahme von Trägerverantwortung durch Träger der Freien Wohlfahrtspflege** ist damit landesverfassungsrechtlich abgesichert. Die Rechtsvorgabe des Bundesgesetzes *„Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.“* muss hierin ihre Umsetzung finden.

Die Sicherstellung der Trägervielfalt entsprechend des Subsidiaritätsprinzips ist Grundlage für die Umsetzung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten. Nur so kann den unterschiedlichen Bedarfen von Kindern und Familien Rechnung getragen werden.

Sachsen-Anhalt braucht eine qualifizierte Jugendhilfeplanung in Steuerungsverantwortung des Landes, um vergleichbare Lebensbedingungen im Sinne des Grundgesetzes für seine Bürgerinnen zu erreichen. Bedarfsplanung für die Kindertagesbetreuung ist dabei unverzichtbar.

Die Vielfalt von Angeboten und die verlässliche Kontinuität von Betreuungsformen im frühkindlichen Bereich können nur durch partizipative Sozial- und Jugendhilfeplanungsprozesse gesichert werden. Die unterschiedlichen demografischen und urbanen Entwicklungen in den Regionen Sachsen-Anhalts müssen auf der Basis fachlicher Analysen, unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie in Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern und freien Trägern in einem ausgewogenen Diskurs angemessen berücksichtigt werden. Um für alle Kinder und Familien bedarfsorientierte, verlässliche und zukunftsweisende Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder anbieten zu können, sind neue Beteiligungsformen in unterschiedlichen Verantwortungsbereichen notwendig. Das gilt auch für den Leitgedanken der Inklusion.

Kinder und Familien in Sachsen-Anhalt brauchen ein Betreuungsangebot, das sowohl qualitativ als auch quantitativ den Ansprüchen an Zukunftsfähigkeit genügt. Mit dem Ganztagsanspruch allein wird das Gesetz diesem Anspruch nicht gerecht.

Im Blick auf die Bedarfe des Kindes hält die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege einen Grundanspruch von 8 Stunden Bildung, Erziehung und Betreuung täglich für alle Kinder für angemessen. Den **Ganztagsanspruch** auf zehn Stunden für jedes Kind halten wir auch weiterhin für ein wichtiges Ziel mit Blick auf Vereinbarkeit von Familie und Beruf, das Eltern im konkreten Bedarfsfall zugestanden werden muss.

Die Verbesserung der qualitativen Parameter der elementaren Bildung hält die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege für dringend erforderlich. An erster Stelle ist hier die Verbesserung des **Personalschlüssels** zu benennen. Die bereits im Papier der LIGA zu den Sozialzielen („Schieflage verhindern“ 2011) geforderte Anpassung der Fachkraft-Kind-Relation an europäische Standards ist dazu unabdingbar.

Der vorgelegte Gesetzentwurf lässt weiterhin eine klare **Reglung zur Freistellung von Leitungskräften** vermissen. Der unbestimmte Rechtsbegriff „*angemessenen Freistellung*“ wird den umfangreichen Aufgaben, die eine Leitungskraft zu bewältigen hat, in keinsten Weise gerecht. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege hält an ihrer Forderung einer generellen Leitungsfreistellung vom Gruppendienst ab 60 genehmigten Plätzen fest (unter 60 genehmigten Plätzen anteilige Freistellung) und fordert das Land auf, sich hierzu mit einer eindeutigen Rechtsnorm zu positionieren.

Die **mittelbare pädagogische Arbeitszeit** muss klar von der Leitungstätigkeit abgegrenzt und zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Die Einführung von zweieinhalb Stunden Vor- und Nachbereitungszeit und ab 15.08.2015 fünf Stunden Vor- und Nachbereitungszeit lassen einen Schritt in die richtige Richtung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Kindertagesstätten erkennen.

Ein weiterer wichtiger Faktor zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung ist der Einsatz einer **Fachberatung**. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass entgegen der Einlassungen des Landes der Sicherstellungsauftrag für diese Leistung nicht die Durchführungsverantwortung beinhaltet. Bei der Anstellung der Fachberaterinnen ist zu beachten, dass durch sie nach §22a SGB VIII eine für die Träger der freien Jugendhilfe geeignete Fachberatung gewährleistet sein muss und Qualitätsstandards sowie das Subsidiaritätsprinzip Beachtung finden. Deshalb empfiehlt die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege die Ansiedlung der Fachberatung für die Einrichtungen bei den jeweils zuständigen Spitzenverbänden (kommunale Verbände, Freie Wohlfahrtspflege) auf Landesebene. Nur so kann aus Sicht der Verbände die notwendige Qualität gesichert und der Trägerpluralität Rechnung getragen werden. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege empfiehlt (in Anlehnung an die Regelungen in anderen Bundesländern) die Einsetzung einer Vollzeitstelle Fachberatung ab 1 200 Plätzen in den jeweiligen Mitgliedseinrichtungen und fordert eine konkrete Festlegung zur Finanzierung dieser Leistung im Gesetz.

Mit der beabsichtigten **Festschreibung des Bildungsprogramms im Gesetz** erfolgt eine Aufwertung des Bildungsverständnisses und der Bildungsqualität in den Kindertageseinrichtungen, die die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege ausdrücklich begrüßt. Die festgeschriebenen Qualitätsansprüche des Bildungsprogramms müssen sich jedoch in den Rahmenbedingungen für die Umsetzung wiederfinden. Diesem Anspruch wird der vorgelegte Gesetzentwurf noch nicht gerecht (siehe oben). Die Anerkennung der Tatsache, dass Sprachförderung als Teil des Bildungsauftrages regulärer Bestandteil der Bildungsarbeit in Kindertageseinrichtungen ist und damit von Anfang an stattfindet, wird von uns ausdrücklich begrüßt. Der Wegfall der Sprachstandsfeststellung entspricht damit dem Bildungsverständnis des Bildungsprogrammes.

Mit der Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention durch den Bund und der Anerkennung der Konvention durch die Länder ist die Verpflichtung zur inklusiven Bildung auch für Sachsen-Anhalt bindend. Ein bloßes Lippenbekenntnis mit Verweis auf die Leistungsrechte der Sozialgesetzbücher genügt diesem Anspruch nicht.

In §8 „Inklusion“ des vorliegenden Gesetzentwurfes ist neben der Förderung und Betreuung der Kinder mit Behinderung der Bildungsbegriff nicht erfasst. Wir gehen davon aus, dass es

sich hierbei um einen redaktionellen Fehler handelt, der ausgeglichen werden muss. Außerdem ergibt sich die Verpflichtung, mit der Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention durch den Bund und deren Anerkennung durch die Länder, die Umsetzung des Rechts auf Bildung auch im KiFöG gesetzlich zu regeln. Da sich die Leistungen der Eingliederungshilfe, auf die im aktuellen Gesetzentwurf verwiesen wird, ausschließlich auf Hilfestellung, die die Teilhabe am Regelangebot ermöglichen soll, beziehen, sind im KiFöG zusätzlich Regelungen für die pädagogische Arbeit zu treffen. Ebenso wie in der schulischen Bildung bedarf es demnach für die elementare Bildung neben der heilpädagogischen auch sonderpädagogischer Qualifikationen der pädagogischen Fachkräfte, die im Fachkräftegebot und in der Fachkraft-Kind-Relation des KiFöG berücksichtigt werden müssen. Im Sinne der Behindertenrechtskonvention beginnt Barrierefreiheit in den Köpfen der Menschen. Der Staat hat sich verpflichtet, entsprechend bewussteinbildende Maßnahmen flächendeckend durchzuführen. Auch dies ist im KiFöG bei der Regelung von Leistungen der Fort- und Weiterbildung der Mitarbeitenden zu berücksichtigen, um die Qualität der Arbeit in den Einrichtungen diesbezüglich langfristig sichern zu können.

Mit § 78 b – g SGB VIII kann eine transparente und leistungsgerechte Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in Sachsen-Anhalt gesichert werden. Im vorgelegten Entwurf nimmt das Land unzulässige Einschränkungen dieser Regelung vor.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege hat in ihren Einlassungen zum ersten Regierungsentwurf vorgeschlagen, die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen nach § 78 b–g SGB VIII zu regeln. Das Land folgte diesem Vorschlag leider nur in Teilen: Es legt für den Leistungserbringer eine anteilige Leistungsverpflichtung in Form eines Eigenanteils fest und verzichtet durch die Beschränkung auf die Buchstaben b-d des §78 auf seine Steuerungsfunktion durch die Verpflichtung der Beteiligten zur Verhandlung eines Landesrahmenvertrages. Der Verweis auf die einzurichtende Schiedsstelle in §11(5) ist aus Sicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege nicht tragfähig, wenn nicht im Vorfeld verbindliche Parameter für die Verhandlung der Leistungsentgelte vereinbart und schriftlich festgelegt werden. Im Sinne der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Steuerungsverantwortung der Länder im Blick auf die Schaffung vergleichbarer Lebensbedingungen ist ein Rahmenvertrag das Mittel, durch die Verpflichtung aller Beteiligten zur Verhandlung verbindlicher Parameter der Leistungserbringung eine Grundlage zur Erfüllung dieses grundgesetzlichen Auftrags zu schaffen. Leistungsverpflichteten und Leistungserbringern soll dadurch eine hinreichend kalkulierbare Grundlage für die Leistungserbringung gegeben werden: Für vergleichbare Angebote sind inhaltliche Vorgaben zu machen, an denen sich alle Beteiligten orientieren. Damit bildet ein

Rahmenvertrag auch die Grundlage für Einigungsprozesse in Schiedsstellenverfahren. Der Verweis des Landes auf die Verhandlungsfähigkeit Freier Träger erscheint im Blick auf die Kassenlage Sachsen-Anhaltischer Gebietskörperschaften nicht als tragfähig. Ohne verbindliche Parameter, auf die sich die Träger beziehen können, besteht die Gefahr, dass die Leistungsverpflichtete ihre Position in der Finanzierungsfrage zu Lasten der Freien Träger nutzt. Entsprechende Erfahrungen in Gemeinden, die sich in prekärer finanzieller Situation befinden, unterlegen diese Annahme.

Aus Sicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege ist es notwendig, Inhalte der Leistungen zu bestimmen und abrechenbare Kosten in Art und Höhe zu definieren, um das Konfliktpotential in den Vergütungsverhandlungen zu minimieren.

Ebenso muss es eine eindeutige Regelung im Gesetzestext geben, dass die Investitionskosten der Träger zu den „sonstigen für den Betrieb notwendigen Kosten“ im Sinne von §11 Abs. 4 Satz 2 gehören. Wir schlagen vor, den Begriff „Investitionskosten“ entsprechend der Vorgaben in §78b Abs.1 Ziff. 2 SGB VIII im Wortlaut in §11 Abs. 4 aufzunehmen.

Zu definierende Parameter sind insbesondere:

- Leistungsmerkmale in einer Leistungsvereinbarung/ Leistungsbeschreibung,
- Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungen,
- Personal- und Sachkosten,
- investitionsbedingte Kosten,
- Kostenzuordnung der Kostenarten zu den Entgeltteilen,
- Abrechnungsregeln,
- Antrags- und Kalkulationsunterlagen,
- Aufgaben der Leistungsverpflichteten.

Klärungsbedarf ergibt sich für die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege auch für Übergangsregelungen in Bezug auf die Rechtsgültigkeit bestehender Verträge zwischen Leistungserbringern und Gemeinden. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege fordert eine klare Regelung im Gesetzestext zur Gestaltung der Übergänge von bestehenden Verträgen zwischen bisher freien Trägern und Gemeinden bis zur Verhandlung der Entgeltverträge mit den dann leistungspflichtigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. In der Vergangenheit wurden negative Erfahrungen beim Wechsel der Finanzierungszuständigkeiten gemacht. Um dem vorzubeugen und diesen Übergang zu gestalten, sollte im Gesetzestext eine Regelung zur Fortgeltung bestehender Verträge bis zur Verhandlung der Entgeltverträge getroffen werden. Denn es ist nicht auszuschließen,

dass diese in der Rechtsprechung anerkannte Rechtsfigur der sogenannten gesetzlichen Schuldübernahme¹ von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe mit der Begründung unterlaufen wird², dass diese nicht ursprünglicher Vertragspartner der bereits in der Vergangenheit abgeschlossenen Finanzierungsverträge sind.

Prospektive Entgelte müssen leistungsorientiert sein. Sie werden bestimmt durch gesetzliche Regelungen zu den Rahmenbedingungen, Vereinbarungen im Rahmenvertrag und Angeboten des Trägers. Die gesetzliche Festschreibung eines durch den Leistungserbringer zu tragenden Eigenanteils widerspricht dieser Definition und ist bei einer Finanzierung nach §78 SGB VIII aus Sicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege für eine Pflichtleistung des Staates nicht anwendbar. Ein Eigenanteil ließe sich demnach lediglich für zusätzliche Angebote des Trägers erbringen, wäre damit aber nicht Teil des zu verhandelnden Leistungsentgelts. Wir gehen davon aus, dass es sich hier um einen redaktionellen Fehler handelt, der in einer weiteren Überarbeitung des Gesetzentwurfes revidiert werden muss.

Transparente Finanzierungsregelungen beinhalten klare Aussagen zur Höhe der Finanzierunganteile der Leistungsverpflichteten. Diesem Anspruch wird der vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht.

Der vorgelegte Gesetzentwurf regelt lediglich den Anteil des Landes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung und überlässt alles andere dem Verhandlungsgeschick der Beteiligten. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege fordert im Sinne einer transparenten Gesamtfinanzierung die Festlegung der Finanzierungsanteile von Landkreis und Wohnsitzgemeinde des Kindes. Durch die bisher unklare Regelung erfolgt keinerlei Steuerung durch das Land im Sinne der oben benannten Schaffung vergleichbarer Lebensbedingungen. Dieser Verantwortung darf sich das Land nicht entziehen. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege votiert außerdem für die Festschreibung landeseinheitlicher Elternbeiträge. Wie die Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern zeigen, sind die Elternbeiträge der instabilste Teil in einem Finanzierungsmodell nach §78 SGB VIII: Steigende Gesamtkosten schlagen sich hier direkt nieder. Durch die Festlegung eines einheitlichen Elternbeitrages und die Verpflichtung zur Erhebung bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe ließe sich verwaltungsarm sowohl die Regelung für Mehrkindfamilien als auch die Deckelung der Beiträge insgesamt regeln. Im Sinne der oben benannten Zukunftsfähigkeit der Kindertageseinrichtungen sollte das Land hierzu eine eindeutige gesetzliche Regelung finden.

¹ OVGE Mecklenburg-Vorpommern v. 22.11.2005, Az.: 1 L 373/04; Alexander Schink, bei Zuständigkeitsveränderungen in der öffentlichen Verwaltung, S. 158 ff.

² Dieses ist in Thüringen in den Jahren 2008 bis 2010 bei der Finanzierungsumstellung im Bereich der Behindertenhilfe am Anfang in rechtswidriger Form geschehen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass das vorgelegte Gesetz einer redaktionellen Überarbeitung im Blick auf die verwendeten Begrifflichkeiten bedarf. Es ist an verschiedenen Stellen nicht klar, wer genau gemeint ist. Das ist besonders in der Frage der Leistungsverpflichtung hochproblematisch. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege votiert für die Verwendung einheitlicher und eindeutiger Rechtsbegriffe für die Leistungsverpflichtete und schlägt vor in §3 Abs. 4 hinter den Worten „den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe“ das Wort Leistungsverpflichtete in Klammern aufzunehmen. Somit wird deutlich, dass unter „Leistungsverpflichtete“ ausschließlich die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu verstehen sind. Konflikten in der Umsetzung kann somit vorgebeugt werden. Festzustellen ist an dieser Stelle noch einmal, dass die Träger der Freien Wohlfahrtspflege im Kontext der Leistungserbringung nach §78 SGB VIII nicht unter den Leistungsverpflichteten subsumiert werden können und dem entsprechend in §11(1) keine Erwähnung finden dürfen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Land sich mit dem Gesetzentwurf in Teilen dem Anspruch an eine zukunftsfähige Kindertagesbetreuung annähert, es im Blick auf die Qualitätssicherung jedoch an grundsätzlichen Steuerungsmechanismen fehlen lässt. Im Blick auf die demografische Entwicklung ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Kinder im Land weiter sinkt. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege geht davon aus, dass die dadurch frei werdenden Mittel im Betreuungssystem verbleiben und zur Qualitätssicherung genutzt werden. Für die aktuelle Gesetzesnovellierung gehen wir davon aus, dass das Land seine Steuerungsverantwortung im Sinne des Grundgesetzes wahrnimmt und den Gesetzentwurf entsprechend überarbeitet.

Magdeburg, 11.09.2012