

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

Az.: 50.01/lo/no
14.05.2012

Referentenentwurf des Ministeriums für Arbeit und Soziales zur Novellierung des Kinderförderungsgesetzes Sachsen-Anhalt (Stand: 15.März 2012)

hier: Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung am 18.05.2012

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt die im Referentenentwurf vom 15.03.2012 angelegte sukzessive Umsetzung des Anspruches auf einen Ganztagsplatz (§ 3 Anspruch auf Kinderbetreuung) zum 1. August 2013 und folgend zum 1. August 2014. Somit wird nun dem im Grundgesetz verankerten Gleichstellungsgrundsatz, beziehungsweise auf das Recht auf Bildung Rechnung getragen. Dies ist eine Forderung der LIGA Sachsen-Anhalt, die sie in ihren Sozialzielen veröffentlicht hat.

Weiterhin sind die Einführung der Beitragsstaffelung für Mehrkindfamilien und die Stärkung der Elternrechte positiv zu bewerten.

Ein erster wichtiger Schritt zur Verbesserung der Qualität in den Einrichtungen ist die stufenweise Einführung mittelbarer pädagogischer Arbeitszeiten.

Trotz der benannten positiven Aspekte bleibt der Entwurf hinter den in den Dialogforen und Expertengesprächen geweckten Erwartungen weit zurück. Der Entwurf verfehlt den Anspruch an eine zeitgemäße Berücksichtigung europäischer Qualitätsstandards für frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung.

Darüber hinaus werden lediglich Mindeststandards festgelegt und im Übrigen auf die nachfolgende Einstellung von Verordnungen verwiesen. Diese Form der Verfahrensregelung ist für die Beurteilung eines Referatswurfes äußerst problematisch.

Eine fachlich fundierte Norm wird vermisst. An dieser Stelle sieht sich die LIGA in ihrer grundlegenden Kritik bestätigt, dass dieser Entwurf sowohl handwerklich als auch inhaltlich einer dringenden Überarbeitung bedarf.

Nachfolgend erfolgt eine Schwerpunkt-Kommentierung:

§ 5 Aufgaben der Tageseinrichtungen/ Tagespflege

Die LIGA fordert ressortübergreifende abgestimmte Bildungskonzepte. Dies betrifft insbesondere die Übergänge von Kita zu Schule und Hort zu (Förder-)Schule.

Im Entwurf wird die Forderung nach einem Qualitätsmanagementsystem festgeschrieben. Es ist aber in keiner Weise geregelt, wie die damit in Verbindung stehenden Aufwendungen – auch nach dem neuen § 79a SGB VIII und § 45 SGB VIII - anzurechnen sind.

Trotz zahlreicher Erkenntnisse und Evaluationsergebnisse aus Fachtagungen zum Thema Sprachstandsfeststellung im Land, sind die Absätze 2a bis 2d weiterhin Bestandteil des Referentenentwurfes. Dies ist unverständlich. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die pädagogischen Fachkräfte bereits weit vor dem vorletzten Jahr vor der Einschulung sprachliche Entwicklungsdefizite bei Kindern erkennen und nicht nur sprachliche! Was den pädagogischen Fachkräften fehlt ist kein Sprachtest, sondern bessere Rahmenbedingungen, wie z.B. Standards entsprechend des Kinderbetreuungsnetzwerkes der EU.

§ 6 Tagespflege

Der Gesetzgeber beabsichtigt, die zukünftigen Aufgaben und Anforderungen der Tagespflege mit denen von Tageseinrichtungen gleichzusetzen. Hier fordert die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege den Gesetzgeber auf, die Norm eindeutig zu formulieren.

§ 8 Besondere Angebote

Mit der Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention durch den Bund und deren Anerkennung durch die Länder ergibt sich die Verpflichtung, die Umsetzung des Rechts auf Bildung auch im KiFöG gesetzlich zu regeln. Diesem Anspruch trägt das Land mit dem einfachen Austausch des Begriffes „Integration“ durch „Inklusion“ in keiner Weise Rechnung. Da sich die Leistungen der Eingliederungshilfe 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 BRK beginnt Barrierefreiheit in den Köpfen der Menschen. Der Staat hat sich verpflichtet, entsprechend Bewusstsein bildende Maßnahmen flächendeckend durchzuführen. Auch dies ist im KiFöG bei der Regelung von Leistungen der Fort- und Weiterbildung der Mitarbeitenden zu berücksichtigen.

§ 9 Träger

Bei der Benennung, wer Träger von öffentlich geförderten Tageseinrichtungen für Kinder sein kann, fehlt eine Aussage zum Subsidiaritätsgrundsatz gemäß SGB VIII § 4 und somit zur Vorrangstellung der Leistungserbringung durch freie Träger im Land Sachsen-Anhalt. An dieser Stelle wird auf die Verfassung des Landes sowie auf das Erste Buch Sozialgesetzbuch § 17 Abs.3 verwiesen, in dem der Staat und die Kommune zur aktiven Förderung freier Träger verpflichtet sind.

§ 10 Sicherstellungsaufgabe und Bedarfsplanung

Die Wiedereinführung der Bedarfsplanung wird begrüßt. Sie unterstreicht den Sicherstellungsauftrag des örtlichen öffentlichen Jugendhilfeträgers.

Der Absatz 2 bestimmt, dass der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe Tageseinrichtungen und Tagespflege fachlich beraten wird. Diese Fachberatung lehnen wir als freier Träger der Jugendhilfe ab. Sie greift ein in die Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes und missachtet §17(3) Erstes Buch Sozialgesetzbuch, die Selbständigkeit des freien Trägers in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgabe.

Eine Beratung der Tageseinrichtungen und Tagespflegepersonen wird auf die Verantwortungsebene des örtlichen Trägers der Jugendhilfe übertragen. Fachberatung im Sinne der Einhaltung von Fachstandards und einrichtungsbezogenen örtlichen Prüfungen nach § 45 SGB VIII, sind sachgerecht beim örtlichen oder überörtlichen Träger anzusiedeln. Da die freien Träger der Wohlfahrtspflege im Bereich der Tageseinrichtungen in ausreichendem Maße QM-Systeme vorweisen, besteht der berechtigte Zweifel ob dies durch die, wie in der Kommentierung vorgesehen, örtlichen Träger der öffentliche Jugendhilfe vorgenommen werden kann, wenn diese nachweislich eigene QM-Systeme nicht vorhalten. Fachberatung ist durch die dem jeweiligen Träger von Tageseinrichtungen zugeordneten Verband zu organisieren und durch Land und Kommunen finanziell zu unterstützen. Der örtliche Träger der Jugendhilfe hat lediglich nach § 45 SGB VIII und § 79 a Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe zu prüfen, wie der jeweilige Träger der Einrichtung Standards umsetzt. Nur so kann aus Sicht der Verbände die notwendige Qualität gesichert und der Trägerpluralität Rechnung getragen werden. Wir empfehlen die Einsetzung einer Vollzeitstelle (beim Spitzenverband) ab 1.200 Plätzen in den jeweiligen Mitgliedseinrichtungen.

§ 11 Finanzierung der Tagesbetreuung in Tageseinrichtungen und in Tagespflege

Es ist sachlogisch nachvollziehbar, dass die in § 10 ausgeführte Norm der Bedarfsplanung mit § 11 Finanzierung in einem Kontext gesehen werden muss. Die bestehende Intransparenz zur Finanzierung von Kindertagesstätten soll in § 11 Abs. 1 anhand der tatsächlichen Erfassung und Abrechnung von Personalkosten mit den Leistungsverpflichtenden und dem zuständigen Ministerium direkt erfolgen.

Die finanzielle Beteiligung des Landes und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind auf eine prozentuale pädagogische Fachkräfte-Förderung ausgerichtet. Begründet wird diese Umstellung mit mehr Kostentransparenz und einem vereinfachten Berechnungsverfahren von Seiten des Landes.

Diese Transparenz erachtet die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege als landesgesetzliche Halbherzigkeit. Das gesamte Kita-System steht auf dem Prüfstand, wenn es um die Beurteilung der Notwendigkeit, Angemessenheit und Transparenz geht. Unter diesen gesetzlichen Vorgaben ist ein Leistungsvergleich unter den Trägern nicht möglich, denn Gemeinden können ihre Kosten weiterhin selbst bestimmen und intransparent darstellen.

Der Absatz 6 - in diesem Absatz wird die Finanzierung freier Träger geregelt - wird ergänzt durch die Regelungen der Bedarfsplanung. In der Begründung wird ausschließlich auf die freien Träger abgestellt, um bessere kalkulierbarere Kosten der Leistungsverpflichteten zu garantieren. Diese Begründung ist für die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege unverständlich. In die Bedarfsplanung gehören alle Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen einer Gebietskörperschaft.

Das Finanzierungssystem ist weiterhin auf ein duales System angelegt. Die gesetzliche Regelung geht grundsätzlich von einem zu erbringenden Eigenanteil eines freien Trägers aus und das in der Regel bis zu 5% der Gesamtkosten, ohne Beachtung bzw. Anerkennung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des freien Trägers. Das Subsidiaritätsprinzip wird mit dieser gesetzlichen Regelung ad absurdum geführt.

Diverse Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichtsurteile seit in Kraft treten des Kinderförderungsgesetzes im Jahr 2003 und die finanziellen Nöte in den Städten und Gemeinden veranlassen uns darauf hinzuweisen, dass die Leistungsverpflichtete davon ausgeht, dass ein freier Träger 5% der Gesamtkosten zu erbringen hat. Setzen sich diese Annahmen in der Praxis durch, besteht die Gefahr von Insolvenzen bei freien Trägern. Die Konsequenz daraus ist, dass Einrichtungen in die kommunale Trägerschaft zurückgeführt werden oder der freie Träger wird zur Leitungsübernahme gezwungen.

Insgesamt ist die gewählte Konstruktion der Erstattungswege und Ermittlung von Betreuungs- und Verweildauern, zukünftige Personalbemessung usw. sehr fragil. Mit der zur Verfügung stehenden Zeit hätte eine solidere Planung und Ermittlung vorgelegt werden müssen. Sowohl die fehlende Bedarfsplanung als auch die fehlende Verwaltungsordnung zeigen, dass das Gesetz in der Praxis enorme Probleme auslösen wird. Die Leistungsverpflichtenden werden sehr einseitig zu ihren Gunsten die Verfahren auslegen. Eine ungleiche Behandlung von öffentlichen und freien Trägern ist ersichtlich. Freie Träger der Jugendhilfe werden mit Verwaltungsaufgaben und der zusätzlichen Erbringung eines Eigenanteils versehen, z.B. Einforderung von Elternbeiträgen, Erbringung von einem bis zu 5%tigen Eigenanteil an den Gesamtkosten, usw. schlechter gestellt. Mit der vorgeschlagenen Norm leistet der Gesetzgeber keinen Beitrag für eine vereinfachte und transparente Darstellung der Kosten und Ausgaben zur Finanzierung von Kindertagesstätten und Tagespflege.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege schlägt eine Regelung der Leistungsberechnung für Kindertagesstätten, Horte usw. nach §§ 78b-g SGB VIII vor, nach der jedes Leistungsangebot mit dem Leistungsverpflichtenden verhandelt und die damit in Verbindung stehenden Kosten nachgewiesen werden. Eine Erfassung von Kostenarten und Leistungen ist in dieser Form wesentlich leistungsgerechter und erfüllt die Ansprüche transparenter Verfahren, die in der Fachpraxis der Hilfen zur Erziehung seit Jahren erfolgreich praktiziert werden. Das Land hätte mit dieser Verfahrensregelung eine einfache Form der Kostenermittlung/ Kind und könnte valide Aussagen zu Angeboten, Qualitäten, Personalbedarf, Kostenentwicklung usw. vornehmen.

Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege bedauert, dass sich der Referentenentwurf nicht - wie im Oktober 2011 - an dem veröffentlichten Eckpunktepapier zur Novellierung des Kinderförderungsgesetzes orientiert. Danach wäre es zu einer Vereinfachung des Verfahrens und zur transparenten Gestaltung des Mitteleinsatzes durch Leistungsvereinbarungen aller Träger von Kindertageseinrichtungen sowie zur gewollten und gewünschten Qualitätssicherung und Qualitätsweiterentwicklung in der frühkindlichen Bildung gekommen.

§ 12 Betriebskosten

Auch an dieser Stelle ist der sachlogische Zusammenhang zu § 11 vorhanden, aber anhand der fehlenden Verwaltungsordnung höchst problematisch. Die Verwaltungsklagen der Vergangenheit belegen, dass zu Ungunsten der freien Träger der Jugendhilfe keine transparente Offenlegung von Querschnittsaufgaben der Verwaltung – Betriebs- und Sachkosten, Personal- und Verwaltungsaufwand – vorgenommen wird. Die hier vorgestellte deskriptive Norm bedarf der Ausformulierung, da nicht definiert ist, welche Form der Sachkosten zur Kostenerstattung herangeführt wird. Ein Selbstkostenblatt zur Erfassung der Kostenarten, ist an dieser Stelle sehr zu empfehlen.

§ 13 Teilnahmebeiträge

Wie eingangs bereits erwähnt, ist der maximale Elternbeitrag von 160% ab dem zweiten Kind einer Familie in Tageseinrichtungen für Kinder ein wichtiger Bestandteil der sozialpolitischen Ausrichtung der Regierungskoalition. Insgesamt ist die Umsetzung der §§ 10 bis 13, die dringend einer Konkretisierung bedürfen, für die Handlungssicherheit und die Aufrechterhaltung der Angebote von Bildungslandschaften von enormer Bedeutung.

§ 19 Elternsprecherinnen und Elternsprecher, Kuratorium und Elternbeirat

Sehr zu begrüßen ist die vom Gesetzgeber beabsichtigte Form der Elternbeteiligung im Bereich der Frühkindlichen Bildung.

In der Beschreibung der Norm muss die Tragweite der Kompetenzen eines Kuratoriums deutlich herausgearbeitet werden. Dienst- und Fachaufsicht, Personal- und Gebäudeverantwortung sowie bauliche Beschaffenheit sind vom Träger der Einrichtung zu verantworten und dafür haftet auch der Träger. Die in Abs. 4 ausgeführten Bestandteile erfordern hohe Kompetenzen, die Erziehungsberechtigte ohne Sachkenntnis schwer entscheiden können. Dies bezieht sich ebenso auf die konzeptionelle Ausrichtung des Trägers und die in der Praxis sich sukzessiv entwickelnden Anforderungen und neuen Ausrichtungen. Darüber hinaus muss konsequent die Beteiligung von Elternvertretern im Landesjugendhilfeausschuss beschrieben sein, die in Abs. 5 erfolgen muss.

§ 21 Fachpersonal

Die Fachkraft-Kind-Relation wird weder an europäischen noch an bundesweiten Standards ausgerichtet. Sachsen-Anhalt hat bundesweit eine der besten Versorgungsquoten, manifestiert jedoch mit diesem Entwurf die schlechteste Fachkraft-Kind-Relation in Deutschland.

Der Gesetzgeber ist sicher gut beraten, wenn die bestehenden Studienabschlüsse und neuen Studiengänge im Bundesland harmonisiert werden, um Absolventen die Möglichkeit der beruflichen Etablierung zu ermöglichen, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen und fachlichen Anforderungen erfüllen. Die in Abs. 3 Satz 6 und 7 ausgewiesenen Normen sind in keiner Weise geeignet Klarheit herzustellen. Zumal diese Norm eng mit § 45 Abs. 2 SGB VIII gekoppelt ist und die in Abs. 3 Satz 6 und 7 beschriebenen Personenkreise keinerlei Konkretisierung ausweisen und mit dem 60stündigen Nachweis zur Aus- Fort- und Weiterbildung einen Widerspruch in der Konstruktion an sich darstellen. Der örtliche Träger der Jugendhilfe, der in Sachsen-Anhalt nach § 45 SGB VIII die Voraussetzungen prüft, wird hier vor eine unlösbare und der Willkür ausgesetzten Aufgabe gestellt. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege sieht hier dringenden Klärungsbedarf.

§ 22 Mittelbare pädagogische Tätigkeit, Fortbildung

Mittelbare pädagogische Arbeitszeiten sind für Fachpersonal unabdingbar.

Leitungen von Kindertageseinrichtungen haben einen besonderen Stellenwert im Einrichtungsmanagement. Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege forderte eine eindeutige und klare Regelung zum Umfang der Leitungsfreistellung und –finanzierung. Der unbestimmte Rechtsbegriff „angemessen“ trägt den besonderen Anforderungen an Leitungskräfte in keiner Weise Rechnung.

§ 24 Verordnungsermächtigungen

Wie bereits ausgeführt, wird ein Gesetz erst in Gänze zu kommentieren sein, wenn die notwendigen und erforderlichen Verwaltungsordnungen vorliegen. Das zuständige Ministerium ist aufgefordert, hier zeitnah einen Entwurf zu präsentieren, um sowohl den Trägern als auch den Parlamentariern des Landes die nun überfällige Klarheit und Transparenz zu erbringen, die erforderlich ist. Insgesamt ist die in der Tat schlecht ausgeführte handwerkliche Umsetzung der Novellierung des Kinderförderungsgesetzes in der bestehenden Fassung zu kritisieren.