

Einreicher: CDU-Fraktion, SPD/BVB-Fraktion, Frakt. DIE LINKE, FDP, BLR, Grüne/RdUM

Antrag öffentliche Sitzung

Beratungsfolge	Datum	Stimmenverhältnis				Lt. Beschlussvorschlag	Abweichender Beschluss (s. beiliegendes Formblatt)
		Ja	Nein	Stimmenenthaltung	Einstimmig		
Kreisausschuss	27.11.2018						
Kreistag Uckermark	05.12.2018						

Inhalt:

Auskömmliche Kita-Finanzierung

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag Uckermark bittet die Landesregierung, bei der Novellierung des Kita-Gesetzes nachfolgende Punkte zu berücksichtigen:

- Personalbemessung (NPP) an Betreuungszeiten anpassen: Um Stufe 7,5 bis 10 Stunden ergänzen (§10, Abs.1 KitaG).
- Zeitzuschlag von 10% auf NPP zum Ausgleich von Öffnungszeiten
- Zuschuss des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zu den Personalkosten auf 100 % der Bemessungsgröße anheben (§16, Abs. 2 KitaG) für alle Altersstufen
- Gleichbehandlung der freien Träger zu kommunalen Trägern hinsichtlich Übernahme der nichtpädagogischen Betriebskosten durch die Gemeinden. Katalog der Kosten ergänzen (§ 16, Absatz 3 Satz 1)
- Eigenleistung der Träger an die Finanzkraft derselben anpassen (§14, Abs. 2 KitaG) Gleichbehandlung durch die Gemeinden durch die Bezuschussung auf das Niveau der eigenen kommunalen Kitas.
- Präzisierung der Bestimmung nach § 16, Abs. 3, Satz 2 KitaG.

Begründung:

Nach derzeitiger Rechtslage ist die Betreuung der Kinder in Kindertagesstätten eine kommunale Aufgabe. Zur Finanzierung „beteiligt“ sich das Land Brandenburg mit Zuschüssen an die „örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe“, also hier den Landkreis. Die Landkreise ihrerseits geben auch nur Zuschüsse zu den Personalkosten (genauer des sog. notwendigen pädagogischen Personals, NPP) und die Gemeinden sind nur zur Übernahme der Kosten des Gebäudes und dessen Unterhaltung verpflichtet. Es verbleiben

erhebliche, nicht gedeckte Kosten. Elternbeiträge mindern dieses Defizit etwas, sollen aber ausdrücklich nicht zur Deckung des Fehlbedarfs dienen. Letztlich wäre also die verbleibende Finanzierungslücke durch den Träger selbst qua Eigenleistung zu schliessen¹). Die soll in Geld oder geldwerten Leistungen bestehen.

Zu den Einzelheiten der Finanzierung und der Unterdeckung wird weiter unten im Detail ausgeführt.

Inzwischen hat die Landesregierung den Einstieg in die Elternbeitragsbefreiung für das letzte Jahr vor der Einschulung beschlossen. Weitere Jahrgänge sollen folgen bis zur vollständigen Beitragsbefreiung. Damit will die Landesregierung die Betreuung der Kinder in Kindertagesstätten als „Bildung von Anfang an“ kostenlos stellen. Bildung ist Ländersache, aber auch die Finanzierung derselben. Die derzeitige Mischfinanzierung staatlich und privat wird dem staatlichen Bildungsauftrag nicht gerecht. Der Staat darf sich nicht auf eine Teilfinanzierung zurückziehen.

Es besteht seit jeher ein Missverhältnis zwischen den Leistungen, die der Gesetzgeber von einem Kita-Träger fordert und der finanziellen Kompensation.

Kita-Gesetz §1:

Die Kindertagesbetreuung gewährleistet die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und dient dem Wohl und der Entwicklung der Kinder.

Kita-Gesetz §9:

Die Kindertagesstätten sollen bedarfsgerechte Öffnungszeiten anbieten, die am Kindeswohl orientiert sind. Der Lebensrhythmus der Kinder, die Arbeitszeiten von Eltern, die Bedürfnisse der Eltern der aufzunehmenden Kinder sowie die Schul- und Ferienzeiten sind zu berücksichtigen.

Kita-Gesetz § 12:

(1) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Aufgabe, die Kindertagesbetreuung nach § 1 zu gewährleisten.

Es werden Betreuungszeiten nur bis 7,5 Stunden bezuschusst, obwohl die Betreuungszeit 10 Stunden betragen darf. Eine Kita muss bedarfsgerechte Öffnungszeiten von mindestens 10 Stunden vorhalten und benötigt dafür mehr Personal als NPP. Die Personalbemessung (NPP) deckt noch nicht einmal die Betreuungszeiten ab. Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe trägt nicht die gesamten Personalkosten des sogenannten notwendigen pädagogischen Personals, sondern gibt nur einen Zuschuss. Der Sachkostenzuschuss der Gemeinden gilt nicht für Nebenleistungen durch z.B. Hausmeister, Reinigungskräfte oder Küchenhilfen, die aber ebenfalls notwendig sind. Usw.

Der Prozess der „Entschädigung“ der Kita-Träger für die entfallenden Elternbeiträge gestaltet sich bereits in der ersten Stufe als sehr komplex. Eine 1:1-Kompensation ist nicht möglich, weil die von der Zahlung befreiten Eltern ja ihr Einkommen nicht mehr angeben müssen. So sieht das neue Gesetz eine Pauschale vor. Höhere Einnahmen sind durch den Träger nachzuweisen. Immerhin noch 40% der Träger hatten Einnahmen über der Pauschale. Sie müssen das in einer „als ob“ Rechnung belegen unter Heranziehung der Einkommensverteilung der nicht befreiten Eltern. Sie müssen die Rechtskonformität ihrer Beitragsordnungen belegen, letztlich also durch Offenlegung ihrer Betriebskosten, die „auf „Angemessenheit“ und „Ortsüblichkeit“ überprüft werden.

Doch selbst dieses Verfahren greift spätestens dann nicht mehr, wenn alle Jahrgänge von der Beitragszahlung befreit werden. Dann muss eine generelle Ersatzlösung gefunden werden. Man ist sich dessen bewusst, dass das Kita-Gesetz völlig novelliert werden muss. Für freie Träger sind die Elternbeiträge de facto eines der wichtigsten Instrumente zur Deckung der finanziellen Lücke. Es ist einleuchtend, dass „der Staat“ nicht die Vielfalt der Beitragsordnungen abbilden und den Ersatz der ausfallenden Beiträge nur nach einheitlichen Kriterien vornehmen kann. Ein zentrales politisches Anliegen ist die Angleichung der Elternbeiträge²⁾ heisst es in der sogenannten Lesefassung des Gesetzes zum Einstieg in die Elternbeitragsfreiheit in Kitas.

Umso mehr kommt es darauf an, dass die finanziellen Lücken der bestehenden Kita-Finanzierung geschlossen werden. Kommunale Träger schliessen die Finanzierungslücken aus der Gemeindekasse. Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit, freie Träger gleichzustellen indem die Finanzierungslücken a priori beseitigt werden. Darum werden nachfolgend die einzelnen Finanzierungselemente beleuchtet.

Personalbemessung (§10, Abs.1 KitaG).

Tatsächliche Betreuungszeiten zur Grundlage machen

Man kann leicht aus dem Personalrechner zurückrechnen, dass, wenn es im Personalrechner heisst „über 6 h“, dass dies finanziell 7,5 Stunden Betreuungszeit entspricht. Viele Kinder werden aber bis zu 10 Stunden betreut. Dementsprechend wäre im Personalrechner eine weitere Stufe hinzuzufügen.

So wäre also das berechnete NPP je Kind (ohne Leitungskräfte):

Krippe Betreuungszeit bis 6 h: 0,16
 Betreuungszeit über 6 bis 7,5 h: 0,2
 Betreuungszeit über 7,5 bis 10h: 0,266

Kindergarten Betreuungszeit bis 6h: 0,0727
 Betreuungszeit über 6 bis 7,5 h: 0,0909
 Betreuungszeit über 7,5 bis 10h: 0,1212

Hort Betreuungszeit bis 4 Stunden 0,04
 Betreuungszeit über 4 bis 6 Stunden 0,06
 Betreuungszeit über 6 bis 8 Stunden 0,08

Leider korrespondieren die berechneten Personalstellen (1NPP= 1VZE) nicht mit den netto-Präsenzzeiten der Erziehrinnen.

§ 2 KitaPersV

(1) In der in § 10 Abs. 1 des Kindertagesstättengesetzes genannten Personalausstattung sind neben der unmittelbaren pädagogischen Arbeit mit den Kindern auch Tätigkeiten wie Vor- und Nachbereitung und Elternarbeit enthalten sowie sämtliche Ausfallzeiten durch Urlaub, Krankheit und Fortbildung

1 Jahr hat 52,14 Wochen, davon hat eine Erzieherin 5 Wochen Urlaub, ist im Durchschnitt 2 Wochen krank und sollte sicher auch 2 Wochen Schulung, Vor-und Nachbereitungszeit haben. Verbleiben netto 43,14 Wochen a 40 Stunden, also im Jahresdurchschnitt ist sie nur höchstens 33,1 Stunden in der Woche anwesend.

Angenommen der Fall, dass in einer Kita 11 Kindergartenkinder mit bis zu 7,5 Stunden täglich, mithin 37,5 Stunden in der Woche zu betreuen sind, also nach Personalrechner von 1 Erzieherin betreut werden. Die ist aber im Schnitt nur 33,1 Stunden präsent.

Dies zeigt es besteht kein logischer Zusammenhang zwischen Arbeitszeit der Erzieherinnen und der Personalzumessung. Im hier beschriebenen Fall wäre ein Zeitzuschlag auf das NPP in Höhe von rd. 10% zu machen.

In der Realität sind aber die Kinder nicht gleichzeitig da, sondern verteilen sich unregelmässig auf die mindestens 50 Wochenstunden Öffnungszeit. Dem begegnen die Kitas mit einer „Personalstreckung“ bei Verletzung des Betreuungsschlüssels.

Das NPP ist lediglich eine fiktive Basis für die Bezuschussung durch den Landkreis und hat mit der erforderlichen Personalvorhaltung der Kitas wenig zu tun. Letztlich wäre das Problem der Personalbemessung auf die Basis Öffnungszeit und Netto-Präsenzzeit zu stellen. Als erste Massnahme würde die Einführung der 10 Stunden-Stufe helfen, ausserdem noch ein Zeitzuschlag zur Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitszeiten.

Abschlag auf Bemessungsgrundlage beseitigen.

Der Personalkostenzuschuss ist der wichtigste Bestandteil der Kita-Finanzierung

§16 (2) KitaG:

„Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährt dem Träger der Kindertagesstätte einen Zuschuss zu den Kosten des notwendigen pädagogischen Personals der Einrichtung, das zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß § 1 erforderlich ist. Der Zuschuss beträgt 88,6 Prozent dieser Kosten für jedes betreute Kind im Alter bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, 86,4 Prozent dieser Kosten für jedes betreute Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Einschulung und 84 Prozent dieser Kosten für jedes betreute Kind im Grundschulalter. Dieser Zuschuss wird höchstens für die Anzahl des tatsächlich beschäftigten pädagogischen Personals gewährt.“

Das NPP ist ohnehin nur eine fiktive Personalzahl (korrekter Stellenzahl), die deutlich unterhalb des wahren Personalbedarfs einer Kita liegt. Daher ist die Bezuschussung des NPP sowieso nur eine Teilbezuschussung für das Kita-Personal.

Darüber hinaus werden nicht die Bemessungsgrundlagen selbst, sondern nur 84- 88,6 % derselben als Zuschuss gewährt. Woher dies kommt, bleibt unklar.

Daher: Der „Zuschuss“ nach § 16 (2) KitaG soll 100 % der Bemessungsgrundlage betragen.

Öffentliche und freie Träger von Kitas von einer Gemeinde hinsichtlich der Bereitstellung von Immobilien und bezüglich der Übernahme der sonstigen nichtpädagogischen Betriebskosten gleich behandeln.

Kommunen als Kita-Träger tragen bei ihren Kitas nicht nur die Gebäude und deren Bewirtschaftungskosten, sondern übernehmen zwangsläufig auch alle weiteren, nichtpädagogischen Betriebskosten.

Der freie Träger hat gegenüber der Gemeinde lediglich Anspruch nach § 16 Absatz 3 Satz 1: Die Gemeinde stellt dem Träger einer gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 erforderlichen Kindertagesstätte das Grundstück einschließlich der Gebäude zur Verfügung und trägt die bei sparsamer Betriebsführung notwendigen Bewirtschaftungs- und Erhaltungskosten für Gebäude und Grundstücke.

Die Gemeinden legen diese Regelung gegenüber freien Trägern sehr eng aus und stützen sich dabei auf Oberverwaltungsgerichtsurteile. Kosten für fest angestelltes „technisches“ (nichtpädagogisches) Personal der Einrichtung (z. B. Hausmeister, Reinigungskräfte, Fahrer, Küchenhilfen) können nicht als Bewirtschaftungs- und Erhaltungskosten gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 KitaG geltend gemacht werden.

Es gibt allerdings Gemeinden wie Bernau, die einen Katalog der Sachkosten, die die Gemeinde bei freien Trägern finanzieren und über die enge Auslegung nach Gesetz hinausgehen.

Die Forderung muss deshalb sein: Gleichstellung der Kitaträger durch Festlegung aller Kosten für den Betrieb der Kitas, die die Gemeinden zu erstatten haben, d.h. Erweiterung des Katalogs der Sachkosten in § 16 (3) Satz 1 KitaG um alle nichtpädagogischen Kosten für den Betrieb der Kitas.

Eigenleistung des Trägers (§ 14 Abs. 2 Satz 1 KitaG) nach dessen Finanzkraft definieren. Freie Träger und kommunale gleichstellen.

„Als mögliche Träger von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung hebt § 14 Abs. 1 Satz 1 KitaG freie Träger der Jugendhilfe, Gemeinden und Gemeindeverbände hervor. Für all diese Träger gilt gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 KitaG, dass sie bereit und in der Lage sein müssen, eine angemessene Eigenleistung zu erbringen. Im Finanzierungssystem des KitaG kommt der Eigenleistung die Funktion zu, denjenigen Teil der Betriebskosten abzudecken, der nicht bereits durch die Zuschüsse der öffentlichen Hand gemäß § 16 Abs. 2 und 3 KitaG sowie durch die Elternbeiträge gedeckt ist“, sagt der Rechts-Experte Baum Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht aus Berlin.

Was ist die Logik einer solcher Bestimmung? Woher soll der freie Träger das Geld nehmen? Warum soll ein freier Träger aus eigener Tasche bezahlen, was in einer kommunalen Kita die Gemeinde übernimmt? Tatsächlich können freie Träger die Eigenleistung oft nur durch Quersubvention aus anderen öffentlichen Geschäftsfeldern bedienen.

Und weiter: „ Steht das „Ob“ einer Eigenleistung mithin außer Frage, so ergibt sich für das „Wie“ ein größerer Spielraum. Die Eigenleistung kann in Form von Geld erfolgen, etwa durch das Einwerben von Spenden, aber auch durch Sachleistungen. Ebenso kann der Träger seiner gesetzlichen Verpflichtung genügen, indem er ehrenamtliche Arbeit für die Einrichtung nachweist; die Eigenleistung entspricht dann den ersparten Betriebskosten, z. B. für die Gartenpflege oder sonstige Instandsetzungsmaßnahmen.“

Es fehlt völlig eine Quantifizierung der möglichen Eigenleistungen nach der Finanzkraft des jeweils betroffenen Trägers (vgl. § 74 Abs. 3 Satz 3 SGB VIII). Gemeinhin gilt bei freien Trägern ein Wert von 50 Euro je Kind und Monat als Abgeltung, ein sehr erheblicher Betrag. Ob der zur Deckung der Finanzlücke ausreicht, steht dahin. Bei Kommunalen Trägern wird „die Eigenleistung“ immer so hoch sein, dass die oben genannte Bedingung, die Finanzlücke zu schliessen, erfüllt ist. Denn schliesslich kann eine Kommune ihre Kitas nicht unterfinanzieren. Es wäre ein Gebot der Gleichbehandlung, freie Träger hinsichtlich der

Bezuschussung durch die Gemeinde gleichzustellen, d.h. die Eigenleistung derselben auf den benötigten Betrag hin zu bezuschussen.

Präzisierung der Bestimmung nach § 16, Abs. 3, Satz 2 KitaG.

Baum:“ Nach § 16 Abs. 3 Satz 2 KitaG soll die Gemeinde dem Träger einer laut Bedarfsplan gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 KitaG erforderlichen Kindertagesstätte den Zuschuss erhöhen. Dieser Anspruch hat im gesetzlichen System die Funktion, Finanzierungslücken schließen, die sich ungeachtet der Beiträge des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (§ 16 Abs. 2 KitaG), der Gemeinde (§ 16 Abs. 3 Satz 1 KitaG) sowie der Personensorgeberechtigten (§ 17 Abs. 1 KitaG) zur Deckung der Betriebskosten ergeben können. Insofern regelt § 16 Abs. 3 Satz 2 KitaG eine Fehlbedarfsfinanzierung“.

Kommt eine freie Kita trotz aller Sparanstrengungen in finanzielle Bedrängnis, so wird sie versuchen, von ihrer Gemeinde eine Hilfe nach § 16 (3) Satz 2 zu bekommen. Die Gemeinde wird prüfen, ob der Kita-Träger alle zumutbaren Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft hat. Dazu gehören auch die Elternbeiträge, die der Träger also auf das maximal Zulässige anheben muss! Die Gemeinde wird prüfen, ob die Kita sparsam gewirtschaftet hat, also z.B. Personal für Leistungen eingesetzt hat, die nach §16 (3) Satz 1 nicht erstattungsfähig sind wie Hausmeister, Reinigungskräfte, Essenbereitung, Aufsichtspersonen, oder dass die Öffnungszeit zu lange sei, oder dass man mehr pädagogisches Personal als NPP beschäftigt habe, verweist in der Regel darauf, dass für die Zuschussung von Personal der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig sei, usw, usw. Geht der Träger nun zu letzterem, wird er wieder auf §16 (3) Satz 2 verwiesen und so entspinnt sich ein Behörden-Ping-Pong ohne Ergebnis.

Es fehlt an Ausführungsbestimmungen. Der Anspruch auf Erhöhung des Zuschusses nach § 16 Abs. 3 Satz 2 KitaG ist faktisch kaum zu realisieren.

Quellen:

1. Finanzierung von Kindertagesstätten in Brandenburg. Auslegungshilfe zu §§ 15 ff. KitaG für Träger von Tagesbetreuungseinrichtungen. Dr. Christoph Baum, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Berlin
2. Nichtamtliche Lesefassung KitaG und KitaBKNV mit den Änderungen durch das Gesetz zum Einstieg in die Elternbeitragsfreiheit in Kitas (Beschluss des Landtags vom 30.05.2018)

gez. Wolfgang Banditt
gez. Gerd Regler
gez. Gerhard Rohne
gez. Bernd Hartwich
gez. Jürgen Mittelstädt
gez. i.V. Uwe Neumann

Unterschrift

27.11.2018

Datum