

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



**Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 und
Bericht über Angelegenheiten
von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1
der Landeshaushaltsordnung
des Landes Sachsen-Anhalt**

Hinweise und Empfehlungen zur Evaluation
des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KiFöG)

Teil 2 – 2020

Erkenntnisse aus Vorortprüfungen bei Einrichtungsträgern

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis.....	VII
Abbildungsverzeichnis.....	VII
Anlagenverzeichnis	VII
1 Vorwort	8
2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	10
3 Einführung	11
3.1 Bundesgesetzliche Grundlagen	11
3.2 Aufgabenwahrnehmung und -verantwortung der Kindertagesbetreuung.....	12
3.3 Anspruch auf Kindertagesbetreuung im Land Sachsen-Anhalt	13
3.4 Grundzüge des Systems zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung.....	14
3.5 Schwerpunkte der Prüfung	15
3.6 Landesmittel	15
4 Feststellungen zur Novellierung des KiFöG	18
4.1 Bewertung der Novellierung des KiFöG mit Wirkung zum 1. Januar bzw. 1. August 2019	18
4.2 Änderung des Umfangs des Betreuungsanspruchs (§ 3 KiFöG)	19
4.3 Beabsichtigte transparente Finanzierung durch Systemwechsel (§§ 12 und 12a KiFöG)	20
4.4 Stärkere Unterstützung der Gemeinden (§ 12a KiFöG)	22
4.5 Entlastung der Eltern (§ 13 Abs. 4 KiFöG)	23
4.6 Entlastung von Erzieherinnen und Erziehern (§ 21 Abs. 2 KiFöG)	24
4.7 Förderung von zusätzlichem Personal für Kitas mit besonderen Bedarfen (§ 23 KiFöG)	27
4.7.1 Bisherige Umsetzung der Förderung von Kitas mit besonderen Bedarfen	27
4.7.2 Hinweise für die weitere Umsetzung der Förderung von Kitas mit besonderen Bedarfen.....	30
4.8 Stärkung der Rolle der Gemeinden (§§ 10, 11a KiFöG).....	32
4.9 Anerkennung staatlich geprüfter Fachkräfte (§ 21 Abs. 3 Nr. 2 KiFöG).....	32
4.10 Hortbetreuung.....	33
4.11 Weiterentwicklung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen (LEQ)	33

4.11.1	Mangelnde Einwirkungsmöglichkeiten der zahlungsverpflichteten Gemeinden	35
4.11.2	Nicht auskömmliche Finanzierung durch einseitige Vorgabe von Kostenpauschalen	37
4.12	Verpflegungskosten (§ 13 Abs. 6 KiFöG)	39
4.12.1	Bisherige Anerkennungspraxis	40
4.12.2	Verpflegungskosten als Bestandteil der Betriebskosten.....	41
4.13	Aktuellere Berechnungsgrundlagen, einheitliche Softwarelösung (§ 15 KiFöG)	44
4.14	Staffelung der Betreuungsverträge (§ 5 Abs. 5 KiFöG)	46
4.15	Vergleichbare Kostenstrukturen.....	47
5	Empfehlungen aus dem zweiten Prüfungsteil	50
5.1	Landeseinheitliche Qualitätsvorgaben/Definition einer Regelbetreuung.....	50
5.2	Berücksichtigung des Leistungsumfanges einer Einrichtung bei der Entgeltbemessung	53
5.3	Neustrukturierung der Finanzierung; Kostenbeiträge der Eltern.....	58
5.4	Verhandlungen zu LEQ-Vereinbarungen/ Finanzierung der Einrichtungen	63
5.5	Einhaltung des Prospektivitätserfordernisses.....	65
5.6	Aufwand und Nachweise bei dem Abschluss der LEQ-Vereinbarungen	66
5.7	Vorlage einrichtungsbezogener Kostenabrechnungen.....	67
5.8	Finanzielle Mehraufwände für die inklusive und integrative Betreuung	69
6	Schlussfolgerungen	73
	Zuständigkeit des Senats	75

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	– Bundesgesetzblatt
BVerwGE	– Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes
e. V.	– eingetragener Verein
FinanzBeteiligVO	– Verordnung über die finanzielle Beteiligung der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften an den Kosten der Förderung und Betreuung der Kinder vom 19. Juli 2013 (GVBl. LSA S. 396), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2017 (GVBl. LSA S. 246)
GVBl. LSA	– Gesetz- und Verordnungsblatt Sachsen-Anhalt
Hort	– Tageseinrichtungen zur Betreuung von Kindern ab 3 Jahren bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres
KG	– Kindergarten (Einrichtung zur Betreuung von Kindern ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt)
KiFöG	– Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt vom 5. März 2003 (GVBl. LSA S. 354), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. Januar 2020 (GVBl. LSA S. 2)
KiQuTG	– Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vom 19.12.2018 (BGBl. I S. 2696)
Kita	– Kindertagesstätte
KK	– Kinderkrippe (Einrichtung zur Betreuung von Kindern unter 3 Jahren)
Kommune/n	– lokale öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften des Landes Sachsen-Anhalt: Gemeinden (ohne oder mit Stadtrecht), Gemeindeverbände und Verbandsgemeinden
KVG LSA	– Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA 2014 S. 288), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 7. Juli 2020 (GVBl. LSA S. 372)
LEQ	– Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gem. § 11a KiFöG in Verbindung mit §§ 78b ff. SGB VIII
LHO LSA	– Landeshaushaltsordnung Sachsen-Anhalt vom 30. April 1991 (GVBl. LSA S. 35), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 24. März 2020 (GVBl. LSA S. 108)

LSA	– Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	– Landtagsdrucksache
LVerfG	– Landesverfassungsgesetz
n. F.	– neue Fassung
öJHT	– örtliche/r Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte)
Rdnr.	– Randnummer
S.	– Satz
SGB II	– Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	– Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	– Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XII	– Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
StaLA LSA	– Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt
TVöD	– Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
TVöD SuE	– Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst - Sozial- und Erziehungsdienst
VwVfG	– Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846)
VwVfG LSA	– Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt vom 18. November 2005 (GVBl. LSA 2005 S. 698), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 8. April 2020 (GVBl. LSA S. 134)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Haushaltsmittel in €.....	16
--------------------------------------	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzierungsstruktur (vereinfachte Darstellung).....	59
Abbildung 2: Empfohlene Finanzierungsstruktur.....	62

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Eckpunktepapier des Koalitionsausschusses

Anlage 2: Berechnung Mehrkosten bei Berücksichtigung höherer Abwesenheiten

Anlage 3: Musterkostenblatt (gem. § 2 Abs. 3 der Verordnung über den Inhalt von Vereinbarungen über den Betrieb von Kindertageseinrichtungen in der ab 21. Juli 2020 geltenden Fassung)

1 Vorwort

Der Landesrechnungshof kann¹ auf Grund von Prüfungserfahrungen den Landtag sowie die Landesregierung und einzelne Minister beraten. Liegen Prüfungsergebnisse vor, die für anstehende Entscheidungen der Legislative oder der Landesregierung Gewicht haben, kann der Landesrechnungshof diese Angelegenheiten von besonderer Bedeutung dem Landtag außerhalb der Bemerkungen und der Denkschrift in einem Sonderbericht² übermitteln. Die Landesregierung ist in diesem Fall gleichzeitig zu unterrichten.

Die Förderung, Betreuung und Bildung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen ist nach wie vor ein Thema, welches das Land Sachsen-Anhalt, die öffentlichen und freien Jugendhilfeträger, die Kommunen sowie die breite Öffentlichkeit bewegt. Ausgangspunkt ist das Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (KiFöG).

Mit Wirkung zum 1. August 2013 ist im Land ein grundlegend geändertes KiFöG in Kraft getreten. Demnach werden die Betriebskosten der Einrichtung gemeinsam durch das Land, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (öJHT), die Gemeinden, in deren Gebiet die Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (Wohnsitzgemeinden) sowie die Eltern finanziert. Seitdem wurde das KiFöG mehrfach novelliert. An den grundlegenden Finanzierungsregelungen hat der Gesetzgeber jedoch bis heute festgehalten.

Bereits in den Jahren 2016 und 2017 hatten wir die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen nach dem KiFöG geprüft und dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration sowie dem Landesverwaltungsamt unsere Prüfungsfeststellungen in einer Prüfungsmitteilung vom 24. August 2017 übermittelt. Zudem hielten wir es für wichtig, über diese Ergebnisse und Schlussfolgerungen dem Landtag gesondert zu berichten. Zu diesem Zweck veröffentlichten wir am 28. September 2017 einen Sonderbericht³ mit Hinweisen und Empfehlungen zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes des Landes.

In den Jahren 2017 und 2018 setzten wir die Prüfung fort. Während wir im ersten Teil die übergeordnete Verwaltungsebene der Kindertagesbetreuung geprüft hatten, stand im zweiten Teil der Prüfung die lokale Ebene im Fokus. Insgesamt 26 freie und kommunale Träger von Kindertageseinrichtungen haben wir in den zweiten Prüfungsteil einbezogen.

¹ Gemäß § 88 Abs. 2 LHO.

² Gemäß § 99 Abs. 1 LHO.

³ LT-Drs. 7/1955 vom 6. Oktober 2017. Der Sonderbericht nach § 99 Abs. 1 LHO stellt zugleich eine beratende Äußerung für den Landtag und die Landesregierung nach § 88 Abs. 2 LHO dar.

Abrufbar unter <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/starweb/PADOKA/index.htm> oder https://lrh.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/LRH/Berichte/Sonderberichte/LRH_LSA_KifoeG_2017_.pdf.

Die Ergebnisse der Prüfung liegen dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration sowie dem Landesverwaltungsamt mit der Prüfungsmitteilung vom 24. Juli 2020 vor.

Wir hatten bereits im ersten Teil Probleme bei der Umsetzung des Gesetzes festgestellt, die sich maßgeblich aus dem gewählten Finanzierungssystem ergeben haben. Diese Umsetzungsprobleme bestätigten sich im zweiten Teil der Prüfung auf der kommunalen Ebene.

Auch mit dem zweiten Sonderbericht zu diesem Thema verfolgen wir das Ziel, dem Landtag und der Landesregierung wichtige Hinweise, Empfehlungen und Anregungen für eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorschriften des KiFöG zu geben. Dieser Sonderbericht ergänzt damit als Teil 2 den Sonderbericht vom 28. September 2017.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- Die praktische Umsetzung des gesetzlich festgelegten Mindestpersonalschlüssels führt dazu, dass dieser zeitweise erheblich unterschritten wird. Dadurch werden den Betreuungsanspruch begrenzende Maßnahmen wie bspw. Einschränkungen der Öffnungszeiten erforderlich.
- In einer Reihe von Einrichtungen ist die Finanzierung durch die kommunale Ebene aufgrund festgelegter betragsmäßiger Anerkennungsgrenzen der öJHT nicht auskömmlich.
- Das Fehlen konkreter landeseinheitlicher Vorgaben dazu, welche
 - Regelstandards das Leistungsangebot eines Trägers erfüllen muss, damit dem Landesinteresse entsprochen wird,
 - Kostenpositionen zum Betrieb einer Kindertageseinrichtung erforderlich und angemessen sind sowie
 - Kostensystematik verbindlich anzuwenden ist,

hat die Entgeltverhandlungen sowohl für die Einrichtungsträger als auch die öJHT erheblich erschwert⁴.

- In den Leistungsbeschreibungen festgelegte leistungsbestimmende Faktoren (z. B. besonders lange Öffnungszeiten, keine jährlichen Schließzeiten) werden bei der Bemessung der Entgelte oftmals nicht hinreichend berücksichtigt.
- Fehlende Nachweispflichten gegenüber Gemeinden eröffneten den freien Trägern insbesondere in den ersten Verhandlungsjahren die Möglichkeit, durch großzügige Entgeltkalkulationen Überschüsse zu erwirtschaften. In Einzelfällen war dies auch tatsächlich feststellbar. Über die Verwendung erzielter Überschüsse waren die Träger gegenüber den zur Defizitfinanzierung verpflichteten Gemeinden nicht rechenschaftspflichtig.
- Einige Einrichtungsträger haben gegenüber den öJHT im Vorfeld der Entgeltverhandlungen die Vorlage von Ausgabennachweisen oder einrichtungsbezogenen Kostendaten verweigert. Da gesetzliche Sanktionsmöglichkeiten fehlen, hatte dies keinen Einfluss auf die Finanzierung dieser Träger.
- Die Betreuung inklusiver oder integrativer Kinder sowie von verhaltensauffälligen Kindern verursacht einen pädagogischen und organisatorischen Mehrbedarf. Dieser wird derzeit bei der Finanzierung der Einrichtungen nicht berücksichtigt.

⁴ Zu den bei den Entgeltvereinbarungen berücksichtigungsfähigen Kosten hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration zwischenzeitlich durch Verordnung mit Wirkung vom 21. Juli 2020 festgelegt, dass die Entgeltvereinbarungen mindestens die Angaben des der Verordnung beigefügten Musterkostenblattes enthalten müssen (s. Punkte 4.11.2, 4.15 und 5.4 sowie Anlage 3).

- Beim Einsatz von therapeutischen Kräften (z. B. Heilpädagogen) in integrativen Gruppen ist unklar, ob diese als pädagogische Fachkräfte auch für die Regelbetreuung anerken- nungsfähig sind und wie deren Einsatz bei der Entgeltbemessung berücksichtigt wird.
- Mittelbare Verpflegungskosten werden bei der Entgeltbemessung durch die öJHT nicht einheitlich berücksichtigt. Dies führt zu ungleichen Kostenbelastungen der Eltern.

3 Einführung

3.1 Bundesgesetzliche Grundlagen

Seit dem Jahr 1996 hat jedes Kind, welches das 3. Lebensjahr vollendet hat, bis zur Einschulung einen bundesrechtlich gewährleisteten Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 Abs. 1 SGB VIII).

Zum 1. August 2013 hat der Gesetzgeber diesen Anspruch auch auf Kinder ab Vollendung des 1. Lebensjahres bis zum 3. Lebensjahr erweitert (§ 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII).

Unter Kindertageseinrichtungen (Kindertagesstätten (Kitas), Kinderkrippen, Kindergärten und Horte) werden im Allgemeinen Institutionen zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern durch sozialpädagogische Fachkräfte in Gruppen (Jahrgangsgruppen, Altersgruppen, alters- gemischten Gruppen oder offenen Gruppen) verstanden. Kindertagespflege bezeichnet die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern von einer geeigneten Tagespflegeperson ent- weder im Haushalt der Personensorgeberechtigten oder im Haushalt der Tagesmutter/-vater.

Kinderkrippen sind Tageseinrichtungen zur Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum vollendeten 3. Lebensjahr, Kindergärten für Kinder ab dem 3. Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule und Horte für schulpflichtige Kinder im Alter von bis zu 14 Jahren. In Kitas werden Kinder verschiedener Altersgruppen (d. h. Krippen- und Kindergartenkinder, teilweise auch Hortkinder) gemeinsam oder nebeneinander betreut und gefördert.

Der Umfang der Kinderbetreuung richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Das SGB VIII definiert keinen zeitlichen Umfang des Rechtsanspruchs. Die evtl. Festlegung eines zeitlich definierten Mindestumfanges an Betreuungsstunden bleibt somit den Bundesländern überlas- sen.

Die Finanzierung von Tageseinrichtungen wird gem. § 74a S. 1 SGB VIII durch Landesrecht geregelt und die Förderung in Kindertagespflege wird durch Gewährung einer laufenden Geld- leistung gem. § 23 SGB VIII an die Tagespflegeperson finanziert.

3.2 Aufgabenwahrnehmung und -verantwortung der Kindertagesbetreuung

Die Errichtung und die Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen obliegt der kommunalen Ebene, d. h. den Landkreisen und kreisfreien Städten als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (öJHT) und den Kommunen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Der Betrieb der Einrichtungen gehört zur kommunalen Daseinsvorsorge und ist teilweise durch bundesgesetzliche Vorgaben reglementiert.

Die kommunale Ebene ist damit für die Absicherung eines bedarfsgerechten Bestands an Tageseinrichtungen und für das Angebot einer Betreuung verantwortlich, die den Vorgaben des SGB VIII entspricht.

Das SGB VIII regelt zwar weder einen konkreten zeitlichen Umfang des Betreuungsanspruches der Leistungsberechtigten noch enthält es konkrete Vorgaben, wie der gesetzliche Förderauftrag umzusetzen ist. Aus den § 22 ff. SGB VIII sind nach ihrem Sinn und Zweck jedoch Mindeststandards für die Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder abzuleiten, deren Einhaltung von den Leistungsverpflichteten zu gewährleisten ist. Danach sollen die Betreuungsangebote so ausgestaltet sein, dass die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gefördert, die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützt und ergänzt sowie den Eltern dabei geholfen wird, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können (§ 22 SGB VIII). Die öJHT sollen die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und weiterentwickeln sowie ihr Angebot pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren (§ 22a SGB VIII). Der zeitliche Umfang der täglichen Förderung richtet sich gem. § 24 SGB VIII für Krippenkinder nach dem individuellen Bedarf. Für Kindergartenkinder hat der öJHT darauf hinzuwirken, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht.

Die Kommentarliteratur⁵ geht dabei aufgrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei einer Ganztagsbetreuung von einer Mindestbetreuungszeit von 6 Stunden täglich aus. Aufgrund dieser Sicherstellungsaufgabe obliegt auch die entsprechende Finanzierungspflicht in erster Linie der kommunalen Ebene. Aufgabe des Landes ist es dabei, die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe zu fördern sowie auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen (§ 82 SGB VIII).

⁵ Jahn, SGB VIII, § 24, Rdnr. 27.

Die Regelungen des SGB VIII geben Mindeststandards für Betreuungsangebote vor, die durch landesrechtliche Regelungen erweitert werden können (§ 24 Abs. 6 SGB VIII). Die Finanzierung lediglich dieser weitergehenden Ansprüche würde dann dem Land obliegen.

3.3 Anspruch auf Kindertagesbetreuung im Land Sachsen-Anhalt

Jedes Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Land hat gegen den öJHT, in dessen Gebiet es seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang Anspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung (§ 3 Abs. 1 und 5 KiFöG). Der Umfang des bedingungslosen Betreuungsanspruchs auf einen Kita-Platz wurde reduziert. Seit dem 1. August 2019 umfasst ein ganztägiger Platz für Kinder bis zum Beginn der Schulpflicht ein Betreuungsangebot von bis zu 8 Stunden täglich bzw. 40 Wochenstunden (vorher bis zu 10 Stunden täglich bzw. 50 Wochenstunden) und für Schulkinder von 6 Stunden je Schultag bzw. bis zu 8 Stunden je Ferientag (§ 3 Abs. 3 KiFöG).

Der Anspruch auf Förderung und Betreuung in einer Kindertageseinrichtung gilt als erfüllt, wenn ein Platz in einer für Kinder zumutbar erreichbaren Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle angeboten wird (§ 3 Abs. 6 KiFöG). Die Eltern haben gem. § 3 Abs. 7 KiFöG das Recht, den täglichen Betreuungsbedarf gemäß ihren individuellen Bedürfnissen zu wählen.

Das KiFöG definiert ebenso wie das SGB VIII keinen konkreten zeitlichen Umfang für einen Ganztagsanspruch. Es legt aber eine Obergrenze von nunmehr 8 Stunden täglich fest. In den öffentlichen Statistiken des Statistischen Landesamtes (StaLA) zur Kinderbetreuung sind Betreuungszeiten „mehr als 7 Stunden täglich“ als Ganztagsplatz eingeordnet.

Träger von Tageseinrichtungen können gem. § 9 KiFöG Gemeinden (kommunale Kitas), anerkannte Träger der freien Jugendhilfe oder sonstige juristische Personen sein, deren Zweck das Betreiben einer Tageseinrichtung ist und die die Anforderungen des Steuerrechts an die Gemeinnützigkeit erfüllen. Sie haben gem. § 5 Abs. 3 KiFöG ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag auf Grundlage des Bildungsprogramms „Bildung: elementar - Bildung von Anfang an“ und unter besonderer Beachtung der Sprachförderung umzusetzen. Jede Tageseinrichtung hat nach einer Konzeption und einem durch den Träger frei zu wählenden Qualitätsmanagementsystem zu arbeiten.

3.4 Grundzüge des Systems zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Die Förderung und Betreuung in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen wird in Sachsen-Anhalt gemeinsam durch das Land, die öJHT, die Gemeinden, in deren Gebiet die Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (Wohnsitzgemeinden) sowie die Eltern finanziert (§ 11 Abs. 1 KiFöG).

Das Land beteiligt sich durch pauschale gesetzlich festgelegte Zuweisungen an die öJHT für jedes in Sachsen-Anhalt in einer Tageseinrichtung oder Tagespflege betreute Kind an der Finanzierung.

Die monatlichen Festbeträge pro betreutem Kind werden gestaffelt nach Altersgruppen, d. h. für Kinder unter 3 Jahren (Kinderkrippe), für Kinder von 3 Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht (Kindergarten) und für Schulkinder (Hort). Die Bemessung und Verteilung der Landeszuweisungen erfolgt auf Grundlage der Jahrespersonalkosten und des Mindestpersonalschlüssels für pädagogische Fachkräfte, dem Umfang der vertraglich vereinbarten Betreuungszeit und der Zahl der im Zuständigkeitsbereich des öJHT betreuten Kinder nach der amtlichen Statistik zum 1. März des Vorjahres (§ 12 KiFöG).

Die öJHT leiten die ihnen vom Land gewährten Zuweisungen an die Träger von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen weiter, die in die Bedarfsplanung gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 KiFöG aufgenommen sind und sich an den jeweiligen tariflichen Bedingungen orientieren. Die öJHT gewähren darüber hinaus aus eigenen Mitteln weitere Zuweisungen für jedes betreute Kind (§ 12a KiFöG).

Den ggf. darüber hinaus bestehenden Finanzierungsbedarf der Kindertageseinrichtungen hat die Wohnsitzgemeinde zu tragen. Zur Deckung dieses Finanzbedarfes können Kostenbeiträge der Eltern durch die Gemeinde festgelegt und erhoben werden, in deren Gebiet die Kinder betreut werden (§§ 12b, 13 KiFöG).

In enger Abstimmung verhandeln der öJHT und die Gemeinden mit den Einrichtungsträgern Vereinbarungen über den Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII (Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen – LEQ). Hierzu haben die öJHT das Einverständnis mit den Gemeinden herzustellen (§ 11a Abs. 1 KiFöG).

3.5 Schwerpunkte der Prüfung

Wir haben auf der Grundlage der §§ 88 ff. LHO die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen und -tagespflege nach dem KiFöG geprüft.

Übergeordnetes Ziel der Prüfung war es, ein Gesamtbild über die Kosten der Kindertagesbetreuung, die Kostenstrukturen und die entsprechenden Finanzierungsanteile des Landes, der Landkreise und kreisfreien Städte, der Kommunen und der Eltern zu erhalten.

Im 1. Teil der Prüfung haben wir das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration, das Landesverwaltungsamt (hier das Landesjugendamt) sowie die Jugendämter der 11 Landkreise und 3 kreisfreien Städte des Landes Sachsen-Anhalt einbezogen.

Der 2. Prüfungsteil ist auf die kommunalen und freien Träger von Kindertageseinrichtungen fokussiert, von denen wir 26 in die Prüfung einbezogen haben. Zudem behandeln wir ergänzend zu den Empfehlungen in dem ersten Sonderbericht weitere Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen, die aus unserer Sicht für die künftige Fortentwicklung des KiFöG von Bedeutung sind. Er bezieht sich insbesondere auf folgende Prüfungsschwerpunkte:

- vergleichende Betrachtung der Kostenstrukturen der Kindertageseinrichtungen,
- Inhalte der Vereinbarungen nach § 11a KiFöG (Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach den §§ 78b ff SGB VIII),
- bedarfsgerechte Erfüllung des Betreuungsanspruches in der Praxis.

3.6 Landesmittel

Die Landesmittel zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung sind im Landeshaushalt bei Kapitel 05 17 Titel 633 63 - Zuweisungen an Gemeinden für Kindertageseinrichtungen und Titel 633 64⁶ - Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus Bundeszuweisungen für Betriebs- und Betreuungskosten veranschlagt.

In den Jahren 2012 bis 2021 standen bzw. stehen hierfür jährlich Mittel in folgender Höhe zur Verfügung:

⁶ Bis zum Jahr 2013: Titel 632 64.

Tabelle 1: Zur Verfügung stehende Haushaltsmittel 2012 bis 2021

- in € -

Jahr	Haushaltsansatz bei Titel 633 63/64 (davon Bundesmittel für Betriebskostenzuschüsse)	Haushalts-Ist (gerundet)	Steigerung zum Ist des Vorjahres (gerundet)
2012	184.208.400 (13.361.000)	184.183.324	
2013	205.552.200 (19.072.000)	205.030.206	+ 11,3 %
2014	226.654.300 (21.577.000)	226.684.730	+ 10,6 %
2015	255.561.600 (22.415.000)	255.757.289	+ 12,8 %
2016	278.786.800 (22.177.000)	300.431.062	+ 17,5 %
2017	332.288.200 (45.304.000)	332.544.337	+10,7 %
2018	316.252.100 (47.621.000)	346.850.678	+ 4,3 %
2019	393.003.600 (21.848.000)	390.668.534*	+ 12,6 %
2020	431.075.000 (21.757.000 €)		+ 10,3 %**
2021	444.869.600 (21.589.000 €)		+ 3,2 %***

* lt. endgültigem Abschluss (aggregierte Titelübersicht Dezember 2019 endgültig)

** hier abweichend Soll 2020 zum Ist 2019 und ohne die Bundesmittel gemäß KiQuTG in Höhe von 35.792.900 €

*** hier abweichend Soll 2021 zum Soll 2020 und ohne die Bundesmittel gemäß KiQuTG in Höhe von 57.562.200 €

Im Betrachtungszeitraum der letzten 10 Jahre haben sich diese Ausgaben mehr als verdoppelt.

Von rund 184 Mio. € im Jahr 2012 stiegen diese um rund 261 Mio. € auf geplant rund 445 Mio. € im Jahr 2021. Durchschnittlich steigerten sich die Ausgaben um mehr als 10 % jährlich.

Nicht berücksichtigt sind dabei die zusätzlichen Bundesmittel auf der Grundlage des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz, KiQuTG) in Höhe von rund 93 Mio. €, die im Betrachtungszeitraum für die Jahre 2020 und 2021 gleichfalls über den Landeshaushalt in das System der Kindertagesbetreuung fließen. Diese werden in Sachsen-Anhalt vorrangig zur Beitragsbefreiung der Eltern und nachrangig für qualitative Zwecke, bspw. für zusätzliche Fachkräfte, Programme zur Gewinnung von Fachkräften, Schulgeldbefreiung der Ausbildung zu Erzieherinnen und zur pädagogischen Fachberatung, eingesetzt.

Die im Rahmen der KiFöG-Novellierungen ab dem Jahr 2013 erfolgten Qualitätsverbesserungen hat überwiegend das Land getragen. Nach den Evaluationsergebnissen des Zentrums für Sozialforschung ist bspw. der Finanzierungsanteil des Landes an den Kosten der Kindertagesbetreuung im kostenintensiven Krippenbereich von 2012 bis 2016 von 16 % auf 36 % überproportional gestiegen. Der Finanzierungsanteil der Gemeinden im Krippenbereich ist demgegenüber im gleichen Zeitraum von 56 % auf 35 % gesunken.⁷

Die deutlichen Ausgabensteigerungen des Landes beruhen u. a. auf der Tarifentwicklung und der Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation – einiges davon hat das Land bewusst zur Entlastung der Kommunen allein übernommen – sowie der steigenden Erstattung des Landes für die Beitragsbefreiung von Eltern.

Zur Einordnung dieser Finanzierungsleistungen des Landes weisen wir nochmalig darauf hin, dass die Errichtung, die Unterhaltung und der Betrieb von Kindertageseinrichtungen zur kommunalen Daseinsvorsorge gehören und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden sind. Bei der in diesem Zusammenhang stetig geführten Debatte um den finanziellen Ausgleich für Mehrbelastungen der Kommunen aufgrund des Konnexitätsgrundsatzes ist Folgendes zu berücksichtigen: Nur die Vorgaben des Landes sind ausgleichspflichtig, die über bereits bestehende bundesgesetzliche Vorgaben (Standards des SGB VIII) hinausgehen. Es ist also abzugrenzen, was von der kommunalen Ebene im Wege der Daseinsvorsorge als Grundstandard der Kindertagesbetreuung vorzuhalten und zu finanzieren ist. Ausgleichspflichtig wären daran anknüpfend darüber hinaus gehende Vorgaben des Landes, die mit Mehrbelastungen der Kommunen einhergehen. Die Kostenregelung in Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verlangt zudem nicht, dass das Land vollen Kostenersatz zu leisten hat, so dass bei den Kommunen auch eine „Interessenquote“ bei der Kostendeckung verbleiben kann⁸ (s. ergänzend Punkte 4.1 und 5.1).

⁷ Vgl. Pkt. 5.1 der Zusammenfassung der Evaluation des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (LT-Drs. 7/1855 vom 15. September 2018).

⁸ LVerfG E 11, S. 429, 447.

4 Feststellungen zur Novellierung des KiFöG

Nachfolgend bewerten wir unter Berücksichtigung unserer Prüfungserfahrungen das Fünfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt⁹.

Die Regelungen sind ab dem 1. Januar 2019 bzw. in Teilen ab dem 1. August 2019 in Kraft getreten. Anschließend stellen wir festgestellte Probleme dar, mit denen sich die Einrichtungsträger bei der Umsetzung der letzten großen KiFöG-Novelle (aus dem Jahr 2013) konfrontiert sahen. Darauf bauen unsere Empfehlungen für die künftige Fortentwicklung des KiFöG auf.

4.1 Bewertung der Novellierung des KiFöG mit Wirkung zum 1. Januar bzw. 1. August 2019

Der Koalitionsausschuss der Regierungskoalition Sachsen-Anhalts hatte am 8. Mai 2018 ein Eckpunktepapier vorgelegt (Anlage 1). Auf dessen Grundlage wurde das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration gebeten, einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten. Die Landesregierung hat dementsprechend am 18. September 2018 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes (LT-Drs. 7/3381) in den Landtag eingebracht. Das Gesetz wurde mit Änderungen am 13. Dezember 2018 verabschiedet.

Das zum 1. Januar 2019 bzw. in Teilen zum 1. August 2019 auf dieser Grundlage neu gefasste KiFöG enthält aus unserer Sicht eine Vielzahl positiver, teilweise aber auch kritikwürdiger Ansätze. Grundsätzlich können wir nicht nachvollziehen, dass durch die Erhöhung der Landespauschalen und die weitere Entlastung bei den Elternbeiträgen zusätzliche Landesmittel in erheblicher Höhe in bereits bestehende Strukturen gelenkt werden, ohne diese von der Erfüllung konkreter Qualitätsvorgaben für die Kindertagesbetreuung abhängig zu machen. Das Land finanziert damit weiterhin zu einem wachsenden Anteil originäre kommunale Aufgaben, ohne dabei steuernd auf die Betreuungs- und Bildungsqualität Einfluss zu nehmen.

Bereits in dem Sonderbericht Teil 1 haben wir auf den Einfluss von strukturellen und fachlichen Mindeststandards auf die Qualität der Bildungsprozesse bei der institutionellen Betreuung hingewiesen. Dabei legten wir unter Verweis auf die originäre Sicherstellungsfunktion der kommunalen Ebene bei der Errichtung und Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen sowie bundesgesetzliche Vorgaben (SGB VIII) insbesondere dar, aus welchen Gründen die Vorgabe

⁹ Vom 13. Dezember 2018 (GVBl. LSA S. 420).

von Qualitätsstandards nicht automatisch auch zu einer alleinigen Finanzierungspflicht des Landes aufgrund des Konnexitätsgrundsatzes führen kann.

Hierzu verweisen wir ergänzend auf die Ausführungen unter Punkt 5.1 in dem hier vorliegenden Teil 2 (Landeseinheitliche Qualitätsvorgaben/Definition einer Regelbetreuung).

Positiv an der im Jahr 2019 erfolgten Gesetzesänderung hervorzuheben ist bspw., dass die Kostenbeiträge der Eltern künftig wieder von der betreuenden Gemeinde erhoben werden (§ 13 Abs. 2 KiFöG). Dadurch werden Abrechnungsprobleme und Verwaltungsaufwand vermindert, wenn Kinder nicht in der Wohnsitzgemeinde betreut werden.

Die einzelnen Änderungen bewerten wir wie folgt:

4.2 Änderung des Umfangs des Betreuungsanspruchs (§ 3 KiFöG)

Der Gesetzgeber hat den Umfang des bedingungslosen Betreuungsanspruchs auf einen Kita-Platz ab dem 1. August 2019 geändert. Kinder bis zum Beginn der Schulpflicht haben gem. § 3 Abs. 3 und 4 KiFöG seitdem grundsätzlich einen Betreuungsanspruch von 8 Stunden täglich bzw. 40 Wochenstunden. Sofern die familiäre Situation oder ein anderer Bedarf eine erweiterte ganztägige Betreuung erfordern, soll sich dieser auf 10 Stunden täglich bzw. auf bis zu 50 Wochenstunden erhöhen. Damit gehört Sachsen-Anhalt immer noch zur Spitzengruppe im Ländervergleich. In vielen Ländern wird ein geringerer bzw. kein Mindestumfang landesgesetzlich festgelegt.

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich jedoch nicht, wie die entsprechende Bedarfsprüfung bei Geltendmachung des erweiterten Betreuungsanspruches ausgestaltet sein soll. Zudem wird offen gelassen, wer die Kosten für die über 40 Wochenstunden hinausgehenden Betreuungsstunden trägt, wenn von dieser Option Gebrauch gemacht wird.

Soweit die über den Grundanspruch hinausgehenden Kosten allein von den Eltern zu tragen wären, weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass dies eine Benachteiligung von in Vollzeit beschäftigten Eltern nach sich ziehen würde, wenn diese bspw. weite Anfahrtswege zur Erwerbstätigkeit haben.

Der Landesrechnungshof hebt hervor, dass der Rechtsanspruch auf institutionelle Betreuung gem. § 24 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII u. a. der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen soll. Gemäß § 1 KiFöG soll die Kinderbetreuung neben dem Wohl und der Entwicklung der Kinder gleichfalls auch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

4.3 Beabsichtigte transparente Finanzierung durch Systemwechsel (§§ 12 und 12a KiFöG)

Nach § 12 Abs. 1 KiFöG gewährt das Land eine Zuweisung für jedes betreute Kind. Der Bemessung und Verteilung der Mittel werden die folgenden Kriterien zugrunde gelegt:

- die Jahrespersonalkosten einer pädagogischen Fachkraft nach dem geltenden TVöD SuE des Vorjahres,
- der Mindestpersonalschlüssel,
- der Umfang der vertraglich vereinbarten Betreuungszeit¹⁰
- und die Zahl der im Zuständigkeitsbereich des öJHT betreuten Kinder¹¹.

Zudem soll nach der Gesetzesbegründung bei den Jahrespersonalkosten von einem Mittelwert der Entgeltgruppe 8a und 8b TVöD SuE Erfahrungsstufe 5 ausgegangen werden.

Die Finanzierungsanteile der öJHT werden nicht mehr prozentual an die Landesbeteiligung gekoppelt, sondern pauschal festgelegt (§ 12a Abs. 2 KiFöG).

Der Landesrechnungshof hat bereits in dem Sonderbericht Teil 1 ausgeführt, dass die Annahmen des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration zur Kalkulation der Landespauschalen im Rahmen der letzten großen KiFöG-Novelle im Jahr 2013 nicht den tatsächlichen Entwicklungen entsprachen.

Da dieses Risiko bei der Festlegung von auf Prognosen beruhenden Pauschalen grundsätzlich immer besteht, hatte der Landesrechnungshof angeregt, den Finanzierungsanteil des Landes und der öJHT künftig nicht mehr durch – aus Annahmen hergeleiteten – pauschale Zuweisungsbeträge pro Kind zu erbringen.

Dem folgt der Gesetzgeber mit dem im Jahr 2019 novellierten KiFöG nicht. Zudem werden die Landespauschalen auch weiterhin nicht nach dem in Anspruch genommenen Betreuungsumfang gewichtet¹².

¹⁰ Gem. den Statistiken zur Kindertagesbetreuung nach § 98 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 SGB VIII zum 1. März des Vorjahres.

¹¹ Gem. den Statistiken zur Kindertagesbetreuung nach § 98 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 SGB VIII zum 1. März des Vorjahres.

¹² D. h., der Landeszuschuss ist bei einem Betreuungsvertrag über 5 Stunden täglich genauso hoch wie bei einem Vertrag über 8 Stunden täglich, was die Höhe der zu verhandelnden Entgelte für einen in Anspruch genommenen Platz maßgeblich beeinflusst (vgl. Feststellungen im Pkt 4.10.2 des Sonderberichtes 2017).

Darüber hinaus haben wir noch folgende Anmerkungen zur Kalkulation der Kinderpauschalen:

1. Fiktive Ausgangsbasis für die Bestimmung der Personalkosten

Es wird unterstellt, dass die Erzieher/innen paritätisch in die Entgeltgruppen S 8a und S 8b eingruppiert sind. Dies entspricht nicht unseren Prüfungserfahrungen. Danach werden Erzieher/innen zu einem weit überwiegenden Teil nach der Entgeltgruppe S 8a vergütet. Dies bestätigen die Evaluationsergebnisse des Zentrums für Sozialforschung e. V.¹³, wonach im Jahr 2014 nur 3 % der pädagogischen Fachkräfte in die Entgeltgruppe S 8 (neue S 8b) eingruppiert waren. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass in einem bestimmten Umfang Leitungsgehälter (S 13 und S 15 bis S 18), Gehälter für fachlich koordinierende Erzieher/innen bzw. Erzieher/innen mit heilpädagogischer Ausbildung (S 9), ständige Vertreter/innen (S 9b bis S 17), aber auch Kinderpfleger und Sozialassistenten (S 2 bis S 4) in die Berechnung einzubeziehen sind. Dies kann die Fehlprognose der in die Entgeltgruppe S 8b eingruppierten Erzieher/innen möglicherweise ausgleichen. Nach unseren Schätzungen¹⁴ dürften die nach den tatsächlichen Entgeltgruppen (in die das Personal eingruppiert ist) gewichteten Gehälter unter den Mittelwerten der Entgeltgruppen S 8a und S 8b liegen.

2. Zugrunde gelegte durchschnittliche Betreuungszeiten

Der Gesetzesinitiator geht bei der Kalkulation der Landespauschalen von durchschnittlichen Betreuungszeiten von 8,5 (Kinderkrippe) bzw. 8,7 (Kindergarten) Stunden aus. Wir können nicht einschätzen, inwieweit aufgrund der Absenkung des bedingungslosen Ganztagsbetreuungsanspruchs von 10 auf 8 Stunden täglich perspektivisch davon auszugehen ist, dass auch die durchschnittlichen Betreuungszeiten sinken.

3. Keine aktuelle Datenbasis bei der Ermittlung der Anzahl der betreuten Kinder

Der Bezug auf statistische Belegungszahlen des Vorjahres bleibt bei der Kalkulation der Landesfinanzierungsanteile bestehen. Bereits im Sonderbericht Teil 1 hatten wir dargestellt, dass die gewählte Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Landesmittel aufgrund der mangelnden Aktualität fehleranfällig ist. Grundsätzlich stellt sich nach wie vor die Frage, ob eine

¹³ Bericht zur Evaluation des KiFöG, Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung, LT-Drs. 7/1855 vom 15. September 2017.

¹⁴ Auf Grundlage der Angaben zu den Beschäftigungsgruppen in Tabelle 5 der Statistik des StaLA „Tageseinrichtungen für Kinder und öffentlich geförderte Kindertagespflege zum 1. März 2017“ dürften rd. 70 % des Personals in die Entgeltgruppe S 8a (Gruppenerzieher), jeweils rd. 4 % in die Gruppen S 8b und S 9 (Erzieher mit herausgehobenen Aufgaben) bzw. S 13/ S 15 bis S 18 (Leiter/innen) und rd. 22 % in die Gruppen S 2 bis S 4 (Kinderpfleger/innen) eingruppiert sein. Valide Berechnungen würden jedoch eine statistische Erfassung der tatsächlichen Entgeltgruppen und Stufenzuordnungen des in den Kitas beschäftigten Personals voraussetzen.

stichtagsbezogene Meldung der Belegungszahlen und deren Hochrechnung auf das gesamte Jahr tatsächlich repräsentativ sein kann. Nach unseren Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen wird diese Meldung nicht durch eine Kontrollinstanz abgesichert, sondern von den Trägern direkt an das Statistische Landesamt gemeldet. Zudem ist bspw. weiterhin unklar, wie neue Einrichtungen gefördert werden sollen, wenn diese folglich nicht in der Vorjahresstatistik enthalten sein können.¹⁵ Die verbindliche Verwendung einer landesweiten Datenbank könnte zu einer belastbareren Finanzierungsgrundlage führen. Eine solche Datenbank, die u. a. Belegdaten und (pseudonymisierte) Daten zu den Personalausgaben je Fachkraft enthält (siehe dazu im Einzelnen unter Punkt 4.13), könnte eine bedarfsgerechtere Finanzierungsbeteiligung des Landes ermöglichen.

4.4 Stärkere Unterstützung der Gemeinden (§ 12a KiFöG)

Nach der Gesetzesbegründung zu § 12a zum Gesetzentwurf vom 19. September 2018¹⁶ sollte die Finanzierungsbeteiligung der öJHT im Jahr 2019 auf die Beträge festgeschrieben werden, die bei Fortschreibung des bestehenden KiFöG zu leisten wären¹⁷. Ab dem Jahr 2020 sollen die Beträge entsprechend der Tarifentwicklung durch Verordnung angepasst werden, wobei sich der jeweilige Prozentsatz der Anpassung aus der Differenz der nach § 12 Abs. 1 KiFöG ermittelten Jahrespersonalkosten im Vergleich zu den Vorjahreswerten ergeben soll.

Wir können nicht nachvollziehen, warum die tariflichen Personalkostensteigerungen insofern im Jahr 2019 allein vom Land finanziert wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies auch für die Folgejahre eine erhöhte finanzielle Beteiligung des Landes bewirkt, da die weitere regelmäßige Fortschreibung der Pauschalen des Landes und der öJHT von dieser Basis aus erfolgt.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund im Jahr 2019 von einer Beteiligung der öJHT an diesen Steigerungen abgesehen wurde.

¹⁵ Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.5.

¹⁶ Siehe S. 50 sowie Anlage 2 zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 7/3381.

¹⁷ Bei einer Fortschreibung des alten KiFöG hätte der Landesanteil 49 % betragen müssen; mit Umstellung der Pauschalen ab 1. Januar 2019 betrage der Landesanteil aber 50 % der Kosten. Das Land trage so zu einer weiteren Entlastung der Gemeinden bei (siehe S. 47 der Gesetzesbegründung).

4.5 Entlastung der Eltern (§ 13 Abs. 4 KiFöG)

Für Familien mit einem Kindergeldanspruch für 2 oder mehr Nichtschulkinder, die gleichzeitig in Tageseinrichtungen oder Tagespflegestellen betreut werden, soll ab dem 1. Januar 2019 der gesamte Kostenbeitrag den Kostenbeitrag, der für das älteste betreute Nichtschulkind zu entrichten ist, nicht übersteigen. Davon abweichend ist ab dem 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2021 von Familien mit einem Kindergeldanspruch für 2 oder mehr Kinder, die gleichzeitig in Tageseinrichtungen oder Tagespflegestellen gefördert und betreut werden, nur der Kostenbeitrag für das älteste betreute Kind und für jedes weitere Kind zu entrichten, das die Schule besucht.

Eine Beitragsfreiheit in diesem Umfang sollte nach unserer Auffassung erst erfolgen, wenn in allen Einrichtungen ausreichende qualitätssichernde Rahmenbedingungen vorliegen. Die in Sachsen-Anhalt zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel sind nach unseren Erkenntnissen aus der Prüfung insbesondere aufgrund der sehr hohen Betreuungsquoten gegenwärtig aber nicht auskömmlich, um den nach fachpolitischen und wissenschaftlichen Empfehlungen erforderlichen Qualitätsausbau des frühkindlichen Bildungssystems voranzutreiben.

Zur Entlastung der Eltern bei der Entrichtung von Kostenbeiträgen hatten wir deshalb bereits in dem Sonderbericht Teil 1 ausgeführt, dass Leistungsverbesserungen bei den strukturellen und personellen Rahmenbedingungen in Sachsen-Anhalt derzeit Vorrang haben sollten. Insbesondere hatten wir empfohlen, den Einsatz der für die Kindertagesbetreuung verfügbaren Landesmittel stärker mit der Erfüllung festgelegter Qualitätsanforderungen zu verknüpfen. Weitere kostensteigernde Maßnahmen wie bspw. die Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises oder weitere Entlastungen der Eltern sollten erst in Erwägung gezogen werden, wenn auch eine den wissenschaftlichen Empfehlungen entsprechende Prozessqualität sichergestellt ist.

Dies gilt umso mehr, als der Bund mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG, sog. Gute-KiTa-Gesetz) die Länder ab dem Jahr 2019 vorrangig bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung unterstützt (§ 2 S. 1 KiQuTG). Nur nachrangig sollen auch u. a. Maßnahmen zur Entlastung der Eltern von den Kitagebühren förderfähig sein (§ 2 S. 2 KiQuTG). Dem entgegen wird die Landesregierung jedoch nach dem Gesetz zur Umsetzung des KiQuTG vom 16. Januar 2020 und des mit dem Bund abgeschlossenen Vertrages zur Umsetzung des KiQuTG nur 37,4 % für nach § 2

KiQuTG vorrangige Maßnahmen und 51,1 %¹⁸ für die befristete zusätzliche Beitragsermäßigung einsetzen. Das sind bezogen auf die gesamten Bundesmittel nach dem Gesetz in Höhe von 139,8 Mio. € allein 71,5 Mio. € für die Beitragsermäßigungen.

Für künftige Novellierungen des KiFöG hält der Landesrechnungshof die vorrangige Umsetzung qualitätssteigernder Maßnahmen (wie bspw. die Erhöhung der Mindestpersonalschlüssel auf das wissenschaftlich erforderliche Niveau¹⁹) für notwendig.

In diesem Zusammenhang unterstreichen wir dennoch positiv, dass von der im politischen Raum teilweise geäußerten Forderung Abstand genommen wurde, die Kostenbeiträge nach sozial-ökonomischen Aspekten (dem Einkommen der Eltern) zu bemessen. Eine solche Staffelung ist in der Regel mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Eine Staffelung nach zeitlicher Inanspruchnahme (Betreuungsumfang), Betreuungsart und Anzahl der gleichzeitig in Einrichtungen betreuten Geschwisterkinder halten wir für ausreichend, um die Sozialverträglichkeit zu gewährleisten. Zudem besteht für einkommensschwache Eltern die Möglichkeit der Ermäßigung/Übernahme der Kostenbeiträge gem. § 90 Abs. 2 SGB VIII²⁰.

4.6 Entlastung von Erzieherinnen und Erziehern (§ 21 Abs. 2 KiFöG)

Bei der Finanzierung der Personalkosten werden seit dem 1. August 2019 Ausfallzeiten von 10 Tagen pro Fachkraft und Jahr anerkannt. Dazu wurde die Mindest-Fachkraft-Kind-Relation gem. § 21 Abs. 2 KiFöG geringfügig verbessert. So ist bspw. im Krippenbereich eine Fachkraft für rechnerisch 5,35 Kinder unter 3 Jahren statt wie bisher für 5,56 Kinder zu planen.

Bei der Bemessung der Mindestpersonalschlüssel wird das arbeitsvertraglich vereinbarte Volumen des Erziehungspersonals zugrunde gelegt, was verschiedene Probleme aufwirft. So wurden bis zum 31. Juli 2019 u. a. die Abwesenheitszeiten der Fachkräfte bei dessen Bemessung nicht berücksichtigt. Wir haben in diesem Zusammenhang insbesondere darauf hingewiesen, dass dabei auf den gesetzlichen Urlaubsanspruch im Bereich des TVöD SuE, Durchschnittswerte für krankheitsbedingte Abwesenheiten und einen als angemessen erachteten Umfang für Fortbildungen abgestellt werden sollte.²¹

¹⁸ Die übrigen 11,5 % der Bundesmittel werden außerhalb der Zwecke des KiQuTG für die Beitragsermäßigung für die erweiterte Zielgruppe gem. § 90 SGB VIII eingesetzt.

¹⁹ Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.12.

²⁰ Bzw. § 90 Abs. 4 SGB VIII in der seit 1. August 2019 geltenden Fassung.

²¹ Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.12.

Vor diesem Hintergrund befürworten wir, dass Ausfallzeiten nunmehr überhaupt bei der Festlegung der gesetzlichen Mindest-Fachkraft-Kind-Relation berücksichtigt werden. Der bisher geregelte Umfang von lediglich 10 Tagen pro Fachkraft und Jahr ist nach unseren Prüfungserfahrungen jedoch nicht bedarfsgerecht. So sind in der Praxis bspw. im Jahr 2017 - nach den von verschiedenen Trägern zur Verfügung gestellten statistischen Auswertungen (exklusive Krankheitstage ohne Lohnfortzahlung) - Erzieher/innen allein durchschnittlich zwischen 16 bis 22 Tagen pro Jahr krankheitsbedingt ausgefallen. Auch die Techniker Krankenkasse²² hatte im Jahr 2014 die Krankheitsdaten der bei ihr versicherten Erzieherinnen und Erzieher ausgewertet und festgestellt, dass diese im Jahr 2014 durchschnittlich 18,9 Tage krankgeschrieben waren.

Hinzu kommen der tarifvertraglich bestehende Urlaubsanspruch von 30 Arbeitstagen²³ pro Jahr sowie Fortbildungstage, die nach dem Bildungsprogramm des Landes vorausgesetzt werden. Aufsummiert ergibt sich bei angenommenen 15 Krankheits-, 30 Urlaubs- und 2 Fortbildungstagen eine Abwesenheitsquote von jährlich 47 Tagen. Ausgehend von 250 Arbeitstagen pro Jahr entspricht die Annahme von nur 47 Abwesenheitstagen einer Abwesenheitsquote von rd. 19 %. Dies deckt sich mit den Angaben²⁴ der von uns befragten Träger. Nach unseren Berechnungen würden bei Berücksichtigung von Abwesenheitszeiten von 20 (anstatt 10) Tagen jährlich weitere Mehrkosten für das Land i. H. v. rd. 15,2 Mio. € (Anlage 2) entstehen, deren Einsatz jedoch zur Erreichung des vom Gesetzesinitiator verfolgten Zweckes („Verbesserung der Kinderförderung in Sachsen-Anhalt“) nach unserer Auffassung besser geeignet wäre als bspw. weitere Entlastungen bei den Elternbeiträgen mit Landesmitteln.

An dieser Stelle weisen wir auch darauf hin, dass derzeit weder bundes- noch landesgesetzlich zum Schutz des Kindeswohls ein zusammenhängender „Urlaubsanspruch“ des betreuten Kindes von der Kindertageseinrichtung vorgesehen ist. Nur sehr vereinzelt werden solche Regelungen verpflichtend in der Betriebsordnung oder den Betreuungsverträgen aufgenommen. Nach Aussage der befragten Träger ist vermehrt feststellbar, dass Kinder die Einrichtung (bis auf einzelne Krankheitstage) ganzjährig, auch während des Jahresurlaubs der Eltern, besuchen. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass dem gesetzlichen Urlaubsanspruch der Fachkräfte eine korrelierende Abwesenheit der betreuten Kinder gegenübersteht.

²² <https://www.krankenkassenzentrale.de/magazin/tk-studie-erzieher-ueberdurchschnittlich-haeufig-krank-42416#> (letzter Aufruf am 21. Juli 2020)

²³ Sofern der TVöD gilt, ggf. abweichende Urlaubsansprüche bei anderen Tarifverträgen und Vereinbarungen.

²⁴ Nahezu übereinstimmend wurde eine Jahresnettoarbeitszeit der Erzieher/innen von 80 % der arbeitsvertraglich geschuldeten Wochenstundenzahl benannt.

Nach alledem werden bei der Berücksichtigung von 10 Ausfalltagen im Mindestpersonalschlüssel und unterstellten tatsächlichen Abwesenheiten von rund 50 Tagen jährlich lediglich 20 % der tatsächlichen anfallenden Abwesenheiten angerechnet. Nach der vorliegenden Datenlage wäre ein weitaus höherer Zeitanteil angemessen und aus folgenden Gründen zur Steigerung der Betreuungsqualität zweckmäßig.

Die bisherige Bemessung des Personalschlüssels (speziell die Nichtberücksichtigung von Abwesenheitszeiten beim pädagogischen Personal) hat nach einhelliger Einschätzung der geprüften Einrichtungen zu deutlichen Einschränkungen bei der Qualität der Betreuung geführt.

In dem Sonderbericht Teil 1 hatten wir u. a. dargestellt, dass unzureichende Rahmenbedingungen nach dem Stand der Wissenschaft zu negativen Entwicklungsverläufen bei Kindern führen können.²⁵ Zu den Rahmenbedingungen, die die Qualität der pädagogischen Arbeit beeinflussen, gehören die:

- pädagogische Konzeption und deren Umsetzung,
- Qualifikation des pädagogischen Personals,
- Relation zwischen Fachpersonal und Kinderzahl,
- Gruppengrößen,
- Raumgestaltung und die pädagogischen Angebote für die Kinder,
- Kontinuität der Beziehungen (insbesondere im Krippenbereich) sowie
- Kooperation mit den Eltern und weiterführenden Bildungseinrichtungen.

Im Wesentlichen muss der Personaleinsatz in den Kindertageseinrichtungen aufgrund des gesetzlichen Bildungsauftrags gem. § 22 SGB VIII so bemessen sein, dass pädagogisches Handeln angemessen ermöglicht wird. Dies wird gestützt durch die Gesetzesbegründung des Bundesgesetzgebers zu § 22 SGB VIII. Forschungsergebnisse belegen die Wichtigkeit früher Förderung und deren positive Auswirkungen auf den weiteren Bildungsweg²⁶. Ferner ist auch das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie in seinem Endbericht „Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung“ vom 27. Juli 2016 zu dem Ergebnis gelangt, dass von einer Verbesserung der Qualität von Kindertageseinrichtungen nicht nur die Kinder selbst sowie die Eltern und die Erzieher/innen, sondern letztlich auch die öffentlichen Haushalte profitieren würden.

²⁵ Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.11ff.

²⁶ Siehe Bundestagsdrucksache 15/3676, S. 24.

Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass der Umfang der Berücksichtigung von Ausfallzeiten von 10 Tagen pro Fachkraft auch den vom Gesetzesinitiator verfolgten Zielen nicht gerecht wird. Ausweislich der Gesetzesbegründung bildet die Grundlage für die Novellierung des KiFöG der Koalitionsvertrag. Dieser sieht vor, zur Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation Ausfallzeiten des Personals wegen Urlaub, Krankheit und Fortbildung im Personalschlüssel zu berücksichtigen.

Positiv sehen wir, dass der Gesetzgeber die Notwendigkeit weiterer Anpassungen erkannt hat (s. Vorwort zur Gesetzesbegründung). Dass die Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation schrittweise erfolgen muss, um fachliche Standards mit den Realitäten des Arbeitsmarktes zu verknüpfen, können wir nachvollziehen. Die Fachkraft-Kind-Relation sollte nach unserer Auffassung im Rahmen künftiger Gesetzesnovellierungen weiter verbessert werden.

Vor diesem Hintergrund ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund die Landesregierung darauf verzichtet hat, als nächsten Schritt zur Umsetzung des KiQuTG in höherem Umfang Bundesmittel für nach § 2 KiQuTG vorrangige Maßnahmen (insbesondere die Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation) einzusetzen.

4.7 Förderung von zusätzlichem Personal für Kitas mit besonderen Bedarfen (§ 23 KiFöG)

4.7.1 Bisherige Umsetzung der Förderung von Kitas mit besonderen Bedarfen

Kitas mit besonderen Bedarfen werden vom Land bzw. dem Bund im Rahmen eines Landesprogramms ab dem 1. August 2019 zusätzlich unterstützt. Um individuelle Benachteiligungen auszugleichen und Chancengleichheit herzustellen, werden den öJHT dazu die Jahrespersonalkosten für 100 pädagogische Fachkräfte zur Förderung von Angeboten für Nichtschulkinder zur Verfügung gestellt, die diese an geeignete Kindertageseinrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich weiterleiten sollen. Aufgrund des Landesgesetzes zur Umsetzung des KiQuTG (LT-Drs. 7/5259) werden diese 100 Fachkräfte und zusätzlich in den Jahren 2020 bis 2022 weitere 37 Fachkräfte aus Bundesmitteln finanziert (§ 23 Abs. 1a KiFöG).

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat die Umsetzung in einer Verordnung²⁷ geregelt. Danach gewährt das Land den öJHT pauschale Festbeträge, die sich nach der Zahl der im jeweiligen Zuständigkeitsbereich des öJHT betreuten Kinder bis zum Eintritt in die Schule richten (§ 3 Abs. 3 Verordnung). Die öJHT verteilen die Zuweisungen in eigener

²⁷ Verordnung über das Verfahren der Verteilung der nach § 23 Abs. 1 des Kinderförderungsgesetzes zur Verfügung gestellten Mittel vom 12. August 2019 (GVBl. LSA S. 254).

Verantwortung und leiten diese an geeignete Tageseinrichtungen weiter (§ 3 Abs. 5 Verordnung). Geeignet sind nach § 3 Abs. 6 der Verordnung Kindertageseinrichtungen, die mit besonderen sozialen Herausforderungen konfrontiert sind. Die relevanten pädagogischen, sozioökonomischen oder sonstigen Indikatoren, aus denen sich besondere soziale Herausforderungen ableiten lassen, sollen sich aus der Jugendhilfeplanung oder eigenständigen Konzepten des öJHT ergeben.

Für die Weiterleitung der Mittel durch die öJHT an Einrichtungsträger sind die Kriterien und Indikatoren nach § 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung zu beachten.

Unsere Erhebungen bestätigen die grundsätzliche Notwendigkeit der Berücksichtigung und Finanzierung von zusätzlichen Personalkapazitäten, soweit Kinder mit besonderem Förderbedarf betreut werden.

Danach ergibt sich ein besonderer Förderbedarf nach unserer Auffassung insbesondere bei Kindern mit sozial-emotionalen Verhaltensauffälligkeiten (Aggressivität, hohe Gewaltbereitschaft, starke Schüchternheit, Aufmerksamkeitsstörungen, Angststörungen), nicht altersgerechter Entwicklung oder Sprachdefiziten, soweit²⁸ sie nicht bereits über andere individuelle Hilfeleistungen abgegolten werden.

Kinder mit diesen Einschränkungen bedürfen gezielter Frühförderung durch geeignete Fachkräfte, um evtl. bestehende Entwicklungsdefizite wirksam kompensieren zu können.

Die bei den örtlichen Erhebungen befragten Fachkräfte haben in diesem Zusammenhang folgende Erfahrungen geschildert, die dies stützen:

- In sozial benachteiligten Familien ist teilweise eine Überforderung bei der Kindererziehung feststellbar, die in Defiziten in elementaren Bereichen (Unterversorgung mit Lebensmitteln, mangelnde Hygiene, keine Bildungsangebote, fehlende kulturelle Teilhabe) mündet. Um Vernachlässigung und Entwicklungsverzögerungen zu kompensieren, sind auch eine intensive Beratung der Eltern sowie besondere Unterstützungs- und Koordinationstätigkeiten (z. B. Gespräche mit dem Jugendhilfeträger und dem Sozialhilfeträger) erforderlich.

²⁸ Die Eingliederungshilfen gleichen bspw. nur behinderungsspezifische Mehrbedarfe aus. Teilweise sind Beeinträchtigungen (Verhaltensauffälligkeiten oder Entwicklungsverzögerung) aber nicht so erheblich, dass sie unter den in den Sozialgesetzbüchern zugrunde gelegten Behinderungsbegriff fallen. Erhöhte Betreuungsaufwände bestehen für die Fachkräfte bei der Betreuung des Kindes aufgrund seiner Beeinträchtigung aber trotzdem. Außerdem werden bestimmte Mehraufwände (insbesondere organisatorischer Art) nicht von gewährten Eingliederungshilfeleistungen gedeckt.

- Viele Regularien bei der Beantragung von bestimmten Unterstützungsleistungen sind bei sozial schwachen Eltern bzw. bestehenden Sprachbarrieren schwer vermittelbar. Der Kommunikationsbedarf und die (Zusammen-) Arbeit mit den Eltern/Erziehungsberechtigten sind hier intensiver. Oftmals sind Beratungs- und Hilfeleistungen (z. B. beim Ausfüllen von Formularen und Anträgen) erforderlich.
- Die Erziehungspartnerschaft mit Eltern mit Migrationshintergrund ist aufgrund bestehender Sprachbarrieren oftmals problembehaftet. Fehlende Deutschkenntnisse der Eltern erschweren die Kommunikation, so dass organisatorische Absprachen nicht möglich und einzuhaltende Regelungen und Abläufe im Kitaalltag (mitzubringende Utensilien, Hol- und Bringeweiten, Gruppen- oder Getränkegeldkassierung) häufig schwer zu vermitteln sind.

Diese Herausforderungen bestehen neben der pädagogischen Arbeit am Kind und sind nach unseren Erhebungserkenntnissen mit dem geltenden Personalschlüssel nicht leistbar. Daher bedarf es nach unserer Ansicht zusätzlicher geeigneter Fachkräfte (z. B. Sozialpädagogen; je nach Bedarf auch Fachkräfte mit interkultureller Kompetenz), die die pädagogischen Fachkräfte bei der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Jugendhilfe, Beratungsstellen sowie bei der Elternarbeit entlasten. Deren Einsatz sollte bei der Finanzierung von Einrichtungen berücksichtigt werden.

Dass eine funktionierende Erziehungspartnerschaft zwischen Eltern und Fachkräften Einfluss auf die Prozessqualität in einer Kita hat, bestätigen z. B. die Ergebnisse der sogen. NUBBEK²⁹-Studie (Wolfgang Tietze u. a., Berlin 2012). Dort wurde empfohlen, Einrichtungen, in denen ein hoher Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund betreut wird, durch hoch qualifiziertes Personal und günstige Rahmenbedingungen (z. B. einen verbesserten Erzieher-Kind-Schlüssel) besonders zu fördern.

Aus den dargestellten Gründen bewertet der Landesrechnungshof die Förderung von zusätzlichem Personal für Kitas mit besonderen Bedarfen grundsätzlich positiv.

²⁹ Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit.

4.7.2 Hinweise für die weitere Umsetzung der Förderung von Kitas mit besonderen Bedarfen

Nach der Verordnung zur Verteilung der nach § 23 Abs. 1 KiFöG zur Verfügung gestellten Mittel werden diese in einem ersten Schritt als pauschale Festbeträge nach den statistischen Kinderzahlen vom Landesjugendamt auf die einzelnen öJHT verteilt. Eine Bedarfsprüfung und eine auf dieser Grundlage gesteuerte Mittelzuweisung auf dieser Ebene sind nicht vorgesehen.

Dazu merken wir an, dass bereits auf der Ebene der öJHT als Erstempfänger der Mittel in den verschiedenen Jugendamtsbezirken unterschiedliche Bedarfe zum Ausgleich besonderer sozialer Herausforderungen existieren dürften, die sich nicht allein anhand der Zahl der statistisch betreuten Kinder in dem jeweiligen öJHT abbilden lassen. Wir verweisen hier bspw. auf die Konzentration sogen. „sozialer Brennpunktbezirke“ in den kreisfreien Städten.

Die öJHT sollen nach der Verordnung in einem zweiten Schritt für die Weiterleitung der Mittel an Träger geeigneter Tageseinrichtungen die in der Verordnung aufgeführten Kriterien und Indikatoren berücksichtigen. § 4 Abs. 1 der Verordnung legt dazu 9 sehr allgemein gehaltene Kriterien fest, von denen die Letztempfänger (Einrichtungsträger) lediglich mindestens eines als Schwerpunkt umsetzen müssen. Kriterien sind bspw. „die allgemeine Gesundheitsförderung“, „die Stärkung der Einrichtung in der Zusammenarbeit mit den Eltern“ und „die Stärkung der Team- und Netzwerkarbeit“.

Da bspw. in jeder Kita bereits nach dem Bildungsprogramm an den jeweiligen Bedarfen der Kinder ausgerichtete Förderungen anzubieten sind, dürfte allein die Erfüllung eines der benannten Kriterien kein Merkmal einer Einrichtung sein, die in überdurchschnittlichem Maße mit besonderen sozialen Herausforderungen konfrontiert ist.

Nach unserer Auffassung war daher eine Beurteilung allein nach den in § 4 Abs. 1 der Verordnung genannten Kriterien, ob die Voraussetzung für eine zusätzliche Förderung der Einrichtung erfüllt ist, sehr erschwert. Deshalb schlugen wir zur Anhörung zum Entwurf der Verordnung konkrete Indikatoren für die Bestimmung von Einrichtungen mit besonderen sozialen Herausforderungen vor.

Diese hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration in § 4 Abs. 2 der Verordnung übernommen:

1. Anzahl der betreuten Kinder mit Migrationshintergrund,
2. Anteil der Kinder, die sich im Leistungsbezug nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch befinden,

3. Anteil der Eltern mit Kostenbeitragsübernahme,
4. Anteil an Familien in besonderen Lebenslagen,
5. Anteil der Kinder mit Entwicklungsverzögerungen (Sprachentwicklung, Motorik),
6. Anteil der Kinder mit sozial-emotionalen Auffälligkeiten,
7. Anteil der Kinder mit Leistungen der Hilfen zur Erziehung,
8. Anteil der Kinder mit gesundheits- oder religionsbedingten Ernährungsbesonderheiten.

Allerdings sind diese Indikatoren nach der Verordnung nicht zwingend zu berücksichtigen, sondern nur in Betracht zu ziehen. Auch kann eine Einrichtung auch bei Erfüllung nur eines Indikators vorrangig vor anderen Einrichtungen, die mehrere Indikatoren erfüllen, gefördert werden, wenn dieser eine Indikator entsprechend hoch bewertet wird.

Nach unserer Auffassung verschenkt das Land bereits mit der pauschalen Verteilung der Mittel auf die öJHT nur nach der Anzahl der in Tageseinrichtungen betreuten Nichtschulkinder Steuerungspotential. Anstatt des gewählten Gießkannenprinzips wäre eine Konzentration auf „soziale Brennpunkte“ aus unserer Sicht zweckmäßiger. Auch der Entscheidungsprozess der öJHT zur Weiterleitung der Mittel an geeignete Kindertageseinrichtungen sollte auf der Grundlage verbindlicher und nachvollziehbar gewichteter Kriterien und Indikatoren erfolgen. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Einrichtungen in welchem Maß vor besondere soziale Herausforderungen gestellt sind und welcher zusätzliche Förderbedarf daraus abzuleiten ist.

Zudem sollte in der Verordnung berücksichtigt werden, inwieweit diese besonderen Bedarfe nicht bereits durch Leistungen der SGB VIII und IX gefördert werden bzw. gefördert werden könnten (Umsetzung des § 23 Abs. 3 KiFöG).

Der Landesrechnungshof sieht es als erforderlich an, dass der Gesetzgeber die grundlegenden Kriterien für die Verteilung der Mittel gem. § 23 KiFöG konkret festlegt und auch bereits in der Verordnungsermächtigung gem. § 24 Abs. 3 Nr. 7 KiFöG³⁰ vorgibt. Dem zuständigen Ministerium sollte der Erlass der Verordnung zudem verpflichtend vorgegeben werden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration sollte in der Verordnung die Verteilung der Mittel anhand von verbindlichen gewichteten Kriterien und Bedarfsindikatoren sowie konkrete verpflichtende Vorgaben zum Verfahren regeln. Die Verordnung sollte zudem festlegen, wie dies überprüft und von anderen Hilfeleistungen für Kinder mit besonderen Bedarfen aufgrund individueller Rechtsansprüche abgegrenzt wird.

³⁰ Bis zum 31. Dezember 2019 war die entsprechende Vorschrift in § 23 Abs. 3 Nr. 5 KiFöG zu finden.

4.8 Stärkung der Rolle der Gemeinden (§§ 10, 11a KiFöG)

Die Rolle der Gemeinden wurde gestärkt, indem diese künftig an der Bedarfsplanung des öJHT beteiligt werden und die zwischen den öJHT und den Einrichtungsträgern zu schließenden Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in enger Abstimmung mit den Gemeinden verhandelt werden. Das Einvernehmen soll auf den Vereinbarungen schriftlich dokumentiert werden.

Dies kann grundsätzlich als positiv angesehen werden. Allerdings wird dadurch auch der Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand zum Abschluss der Vereinbarungen steigen, was wiederum als Kritikpunkt anzusehen ist. Zudem enthält § 11a KiFöG auch weiterhin keine Regelung, welchen Einfluss es auf die Entgeltverhandlung hat, wenn das Einvernehmen endgültig³¹ versagt wird.

Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb, eine kindbezogene pauschale Kostenbeteiligung der Gemeinden anstelle der bisherigen Defizitfinanzierung zu prüfen. Hierzu wird auch auf Punkt 5.3 verwiesen.

4.9 Anerkennung staatlich geprüfter Fachkräfte (§ 21 Abs. 3 Nr. 2 KiFöG)

Nach § 21 Abs. 3 Nr. 2 KiFöG sollen ab dem 1. Januar 2019 staatlich geprüfte Fachkräfte für Kindertageseinrichtungen als pädagogische Fachkräfte anerkannt werden können.

Damit soll augenscheinlich dem bestehenden Fachkräftemangel im Erzieherbereich begegnet werden, was grundsätzlich als positiv zu bewerten ist.

Voraussetzung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch, dass das Bildungsniveau bei der Ausbildung zur staatlich geprüften Fachkraft für Kindertageseinrichtungen einen Abschluss nach sich zieht, der dem Qualifikations- und Kompetenzprofil der Fachkräfte nach dem bisherigen KiFöG entspricht.

Einer veröffentlichten Informationsbroschüre des Landes ist zu entnehmen, dass im Rahmen eines Modellprojektes eine 3-jährige praxisintegrierte Ausbildung stattfinden soll (d. h. Ausbildung erfolgt im Wechsel in Berufsschule und Einrichtung). Offen bleibt, in welcher Entgeltgruppe das ausgebildete Personal einzugruppiert ist.

³¹ Dies ist möglich, da die Schiedsstelle nicht ermächtigt ist, das Einvernehmen zu ersetzen.

4.10 Hortbetreuung

Der Koalitionsausschuss formulierte ausweislich des Eckpunktepapiers die Absicht zu prüfen, unter welchen Rahmenbedingungen die Horte in das Schulgesetz aufgenommen werden können, um die Entwicklung der Grundschulen zu Ganztagschulen zu befördern.

Dies entspricht auch unserer Auffassung, die wir im Sonderbericht Teil 1 dargestellt haben.³² Bspw. würden Abstimmungsprobleme zwischen Schule und Hort hinsichtlich der Betreuungszeiten vermieden. Der Einsatz des pädagogischen Personals könnte optimiert werden.

Eine Übernahme der Horte in das Schulgesetz hat der Gesetzgeber bei der Novellierung des KiFöG bisher nicht geprüft. Auch bei den letzten Schulgesetzänderungen hat der Gesetzgeber eine solche Änderung nicht erwogen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine solche Prüfung bei künftigen Novellierungen des KiFöG bzw. des Schulgesetzes nachzuholen.

4.11 Weiterentwicklung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen (LEQ)

Das Finanzierungssystem auf Grundlage von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen wird beibehalten.

Dazu haben wir folgende Anmerkungen:

Die von uns geprüften Einrichtungen (öJHT, Gemeinden und freie Träger) haben unterschiedliche Erfahrungen mit der Umstellung auf das seit dem Jahr 2013 geltende Entgeltsystem (ohne konkrete Rahmenvorgaben durch das Land) geschildert. Übereinstimmend wurde geäußert, dass der Verwaltungsaufwand für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung mit der KiFöG-Novellierung im Jahr 2013 für alle am Finanzierungssystem Beteiligten beträchtlich gestiegen ist. Dies lag u. a. darin begründet, dass in die aufgenommenen Verhandlungen 3 Parteien einzubeziehen sind, von denen ein Verhandlungspartner (öJHT) neu in das Abrechnungssystem einbezogen worden ist. Jede einzelne Kostenposition war darzulegen und seitens der öJHT auf ihre Angemessenheit zu prüfen. Der zur Umsetzung des neuen LEQ-Systems erforderliche Umfang an zusätzlichen Personalkapazitäten war anfangs für die öJHT zudem schwer abschätzbar bzw. durchsetzbar. Aufgrund der Anzahl und Vielfalt an Einrichtungsträgern, mit denen die öJHT in ihrem Zuständigkeitsbereich Verhandlungen zu führen hatten,

³² Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.13.5.

waren diese oft umfangreichen Verhandlungsprozesse mit den bei den öJHT zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten in der gesetzlich geregelten Übergangszeit häufig nicht umsetzbar. Einige öJHT hatten bis zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht mit allen Trägern ihres Zuständigkeitsbereiches Vereinbarungen realisieren können. Die Gründe dafür sind vielschichtig:

- Teilweise haben Träger die Vertragsverhandlungen mit dem öJHT abgebrochen oder dazu gar nicht erst aufgefordert, da sie die Vorlage von Belegen zum Nachweis der Einnahmen und Ausgaben des vergangenen Betriebsjahres, die die Grundlage für Vertragsverhandlungen bilden, abgelehnt haben. Die mit den zuständigen Gemeinden vor der KiFöG-Novelle im Jahr 2013 praktizierten Finanzierungsverfahren (z. B. Erstattung auf Grundlage von Abrechnungsbögen oder auf Grundlage pauschaler Betriebskostenzuschüsse) wurden deshalb fortgeführt.
- Teilweise scheiterten Vertragsabschlüsse an noch strittigen einzelnen Kostenpositionen oder dem gemeindlichen Einvernehmen. Die eingeleiteten Schiedsverfahren sind langwierig und laufen vielfach über mehrere Jahre. Solange zu bestimmten Ausgabepositionen keine Einigung herbeigeführt werden konnte, musste der Träger auf die strittige Ausgabe entweder verzichten oder mit dem Risiko in Vorleistung gehen, dass keine Erstattung erfolgt (Planungsunsicherheiten).
- Ein öJHT erkannte erst im Rahmen aufgenommener Vertragsverhandlungen, dass der Finanzierungsbedarf der freien Träger zumeist über den in der Finanzierungsrichtlinie der Stadt festgelegten Finanzierungspauschalen liegt. Daran scheiterten die Vertragsverhandlungen und die Finanzierung der Träger wurde auf Grundlage des bisherigen Verfahrens fortgeführt. Trotz des Umstandes, dass diese Finanzierung zum Teil nicht auskömmlich war, wurde das Verfahren von einigen Trägern akzeptiert, um der Gefahr zu begegnen, dass die Einrichtung aus dem Bedarfsplan gestrichen wird.
- Teilweise stehen den öJHT nicht die erforderlichen personellen Ressourcen zur Verfügung, um mit allen Trägern des Zuständigkeitsbereiches Verhandlungen in der erforderlichen Tiefe zu führen.

Es wurde jedoch übereinstimmend eingeschätzt, dass eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes zu erwarten ist, soweit die Erstverhandlungen mit allen Trägern abgeschlossen sind und aufgrund gesammelter Erfahrungswerte mehrjährige Geltungszeiträume für die verhandelten Entgelte erreicht werden können. Dies dürfte insbesondere der Fall sein, wenn die Einigung auf eine einheitliche Kostensystematik erfolgt und eine Vertrautheit mit den festgelegten Nachweismechanismen eingetreten ist.

Eine allgemeingültige Aussage, ob die Umstellung des Finanzierungssystems - abgesehen vom anfänglichen Verwaltungsaufwand - eher positive oder eher negative Auswirkungen auf die Qualität der Kindertagesbetreuung sowie das Finanzierungsverfahren hatte, kann nicht getroffen werden. So hat die Umstellung im Jahr 2013 nach unseren Erhebungen vor allem bei den freien Trägern und den Gemeinden - je nach Verhandlungsgeschick - zu unbefriedigenden Ergebnissen für jeweils eine Verhandlungspartei geführt. Jeweils aus gemeindlicher und Trägersicht stellen wir im Folgenden kurz die uns geschilderten Problemlagen dar, die erhebliche Systemfehler bei der Kita-Finanzierung offenbaren:

4.11.1 Mangelnde Einwirkungsmöglichkeiten der zahlungsverpflichteten Gemeinden

Nach § 12b KiFöG hat die Gemeinde, in deren Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, den verbleibenden Finanzbedarf zu tragen, soweit der Finanzierungsbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes in einer Tageseinrichtung oder in einer Tagespflegestelle nicht vom Land und dem jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gedeckt wird. Zur Deckung des verbleibenden Finanzbedarfs können Kostenbeiträge gemäß § 13 KiFöG erhoben werden. Das verbleibende Finanzierungsdefizit ist dabei u. a. abhängig von den zwischen Einrichtungsträger und öJHT verhandelten Entgelten.

Sofern der öJHT die Gemeinden nicht intensiv an den Entgeltverhandlungen beteiligt hat, bestand für freie Träger gerade zu Beginn der Umstellungsphase, d. h. bei den Erstverhandlungen, die Möglichkeit, Prognosen und Kostenbestandteile in die Entgeltkalkulationen einfließen zu lassen, deren Angemessenheit die öJHT mangels eigener Erfahrung nicht in jedem Fall hinreichend beurteilen konnten. Insbesondere Personalkosten wurden bei den Entgeltverhandlungen teilweise zu hoch prognostiziert. Dadurch waren über die abgerechneten Entgelte gegenüber den tatsächlichen Kosten für die Träger Überschüsse generierbar. Dies ist möglich, da Personalkosten z. B. wegen längeren krankheitsbedingten Ausfällen, die nicht durch den Einsatz einer Ersatzfachkraft ausgeglichen werden, erfahrungsgemäß starken Schwankungen unterliegen können. Dadurch realisierte Einsparungen brauchen von den Trägern nicht angegeben werden. Nach Auskunft einiger der von uns befragten Gemeinden ließen freie Träger teilweise auch Erfahrungsstufen des Personals, Sonderzahlungen an die Mitarbeiter und Tarifanpassungen an den TVöD in die Entgeltkalkulation einfließen, die tatsächlich nicht gewährt bzw. umgesetzt worden sind.

Solche Umstände waren für die Gemeinden in den Fällen nicht feststellbar, in denen die Entgelte durch freie Träger mit den öJHT verhandelt wurden. Die Vorlage von Nachweisen zu den tatsächlich entstandenen Kosten konnten im Rahmen der Verhandlungen künftiger Entgelte nur von den öJHT verlangt werden (§ 11a Abs. 4 KiFöG in der bis 31. Dezember 2018

geltenden Fassung). Die Gemeinden waren zur Finanzierung verpflichtet, ohne selbst Nachweise über die tatsächlich entstandenen Kosten verlangen zu können. Gerade in der Startphase des Entgeltsystems hat dies teilweise in belegbaren Fällen dazu geführt, dass Überschüsse in erheblicher Höhe generiert worden sind. Letztlich ist aufgrund der Gemeinnützigkeit der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe³³ die Verwendung dieser Überschüsse nur für gemeinnützige Zwecke erlaubt. Die Überschüsse müssen daher im System der Kita-Finanzierung verbleiben. In den von uns festgestellten Fällen haben die Träger die Überschüsse in den Einrichtungen auch tatsächlich für den Betriebszweck verwendet, z. B. für neue Spielgeräte und Modernisierungen. Die Gemeinden hatten jedoch keine rechtliche Handhabe, Nachweise für die Verwendung der Überschüsse, die aus kommunalen Mitteln erwirtschaftet worden sind, zu verlangen.

Dem kann entgegnet werden, dass nachträgliche Kostenausgleiche bei prospektiv verhandelten Entgelten gerade ausgeschlossen sind (§ 78d Abs. 1 SGB VIII). Es ist dem Entgeltsystem immanent, dass nicht verbrauchte Mittel nicht zurückgefordert werden. Die Entgelte sind jedoch für den laufenden Vereinbarungszeitraum bei unvorhersehbaren wesentlichen Veränderungen der Annahmen, die der Entgeltvereinbarung zugrunde lagen, auf Verlangen einer Vertragspartei neu zu verhandeln (§ 78d Abs. 3 SGB VIII³⁴). Diese Möglichkeit lief in einem System ins Leere, in dem einem Zahlungsverpflichteten kein Recht eingeräumt war, sich die tatsächlich entstandenen Kosten nachweisen zu lassen. Mangels Verpflichtung der freien Träger, Einnahmen und Ausgaben gegenüber der Gemeinde offenzulegen, konnte diese nicht feststellen, ob eine erhebliche Abweichung der den Entgelten zugrundeliegenden Annahmen eingetreten war.

Vor diesem Hintergrund schätzt der Landesrechnungshof es als positiv ein, dass im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens mit Wirkung vom 1. Januar 2019 Einrichtungsträger auch gegenüber den Gemeinden verpflichtet sind, die Einnahmen und Ausgaben des zuletzt abgerechneten Haushaltsjahres der Tageseinrichtung nachvollziehbar, transparent und durch Nachweise belegt darzulegen.

Allerdings ließen und lassen sich auch die öJHT aufgrund der vergleichbaren Regelung bisher die entstandenen Kosten i. d. R. nicht unterjährig nachweisen. Folgerichtig kann die Beantragung von Neuverhandlungen wegen erheblicher Abweichung von den Prognosen faktisch nur einseitig (durch den Einrichtungsträger) und nur für den Fall genutzt

³³ Nach § 9 Abs. 1 KiFöG können nur anerkannte Träger der freien Jugendhilfe oder sonstige juristische Personen, deren Zweck das Betreiben einer Tageseinrichtung ist und die die Anforderungen des Steuerrechts an die Gemeinnützigkeit erfüllen, freie Träger im Sinne des KiFöG sein. Die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe setzt dabei nach § 75 SGB VIII voraus, dass die juristische Person gemeinnützige Ziele verfolgt.

³⁴ Auf diese Regelung wurde in den meisten abgeschlossenen LEQ auch Bezug genommen.

werden, dass die tatsächlichen Kosten zu Ungunsten des Trägers von den kalkulierten Entgelten abweichen.

Der Landesrechnungshof verweist vor dem Hintergrund der dargestellten Problemlage auf die Empfehlungen in dem Sonderbericht Teil 1, Rechtsfolgen an die Verweigerung der Herausgabe und Nichtvorlage der für die Finanzierung erforderlicher Daten und Nachweise zu knüpfen.³⁵ Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Kinderbetreuung sollten auf einer Ebene (öJHT) gebündelt werden, wobei eine pauschale Beteiligung der Kommunen an den Betriebskosten zu prüfen ist.

4.11.2 Nicht auskömmliche Finanzierung durch einseitige Vorgabe von Kostenpauschalen

Das Entgeltsystem hat (auch aufgrund des Fehlens von Rahmenvorgaben) bei einigen Trägern zu einer nicht kostendeckenden Finanzierung geführt. So haben einige öJHT in eigenen Finanzierungsrichtlinien für bestimmte Kostenbestandteile Finanzierungspauschalen und Anerkennungsgrenzen für die Vertragsverhandlungen festgelegt. Für manche Träger sind diese jedoch aus verschiedenen Gründen nicht auskömmlich. Mehrbedarfe haben diese Träger dabei häufig aus Eigenmitteln (vermehrte Arbeitseinsätze von Eltern oder Quersubventionierung durch andere Betriebsbereiche) finanziert.

Von der Festlegung starrer Kostenpauschalen und Anerkennungsgrenzen sollte aus Gründen der Vielschichtigkeit der Trägerlandschaft abgesehen werden.

Entgeltrelevante Unterschiede können sich z. B. aus der Lage und Größe oder dem Alter der Einrichtung, den baulichen und örtlichen Gegebenheiten, der Infrastruktur und besonderen Konzeptionen ergeben. So sind bspw. Instandhaltungsaufwendungen und Energiekosten bei einem neu errichteten Gebäude erfahrungsgemäß weitaus niedriger als bei älteren Gebäuden mit Sanierungsbedarf. Der Aufwand für Reinigung und Hausmeisterarbeiten hängt stark von der Größe des Gebäudes bzw. des Außenbereichs und dessen Beschaffenheit ab.

Kleinsteinrichtungen im ländlichen Raum oder kleine Elterninitiativen haben oftmals gerade im administrativen Bereich und beim Personaleinsatz (sowohl der Fachkräfte als auch beim technischen Personal) höhere Bedarfe als sehr große Träger mit verschiedenen Geschäftsbereichen, die Synergien effektiver nutzen können. Demgegenüber fallen ggf. geringere Mietkosten an. Gerade in sehr kleinen Einrichtungen freier Träger werden administrative Aufgaben

³⁵ Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.9.

(Statistik, Entgeltverhandlung und -abrechnung, allgemeine Verwaltungsaufgaben, Personalplanung) mitunter in der Freizeit der Leiterin erledigt, da die für Leitungs- und Verwaltungstätigkeiten pauschal oder belegungs- bzw. fachkraftzahlabhängig anerkannten Zeiteile der Leitungskraft oftmals nicht bedarfsgerecht und ausreichend sind. Ein belegungsunabhängiger Sockelbetrag für Leitungsstunden wäre erforderlich, um Kleinsteinerichtungen nicht zu benachteiligen.

Das Finanzierungskonzept der öffentlichen Hand muss diese heterogenen Voraussetzungen der verschiedenen Träger berücksichtigen. Wird eine Kindertageseinrichtung nicht auskömmlich finanziert, kann dies Auswirkungen auf ihre Angebote und die Qualität der pädagogischen Prozesse haben. Soweit für Kleinsteinerichtungen höhere Platzkosten anfallen als für große Einrichtungen, wäre dies nach unserer Ansicht in einem gewissen Rahmen hinzunehmen. Aus dem gesetzlichen Betreuungsanspruch, dem Wunsch- und Wahlrecht der Eltern und der gemeindlichen Daseinsfürsorge ist für die öffentliche Hand die Verpflichtung abzuleiten, ein bedarfsgerechtes, von Trägervielfalt geprägtes und möglichst wohnortnahes Angebot an Kitas zu gewährleisten.

Für dieses Finanzierungssystem hatte das Land zum Zeitpunkt der Prüfung keine konkreten Rahmenvorgaben gemacht. Deshalb hing die Berücksichtigung der Kostenbestandteile bei der Entgeltbemessung stark davon ab, welche Kosten der öJHT (bzw. die beteiligte Gemeinde) dem Grunde und der Höhe nach als zum Betrieb der Kita erforderlich und angemessen erachtete. So wurden z. B. Verwaltungsgemeinkosten teilweise nach konkreter Abrechnung, teilweise als pro Kind-Pauschalen und häufig nach prozentualen Anteilen an den Ausgaben für die pädagogischen Fachkräfte anerkannt. Wir hatten bereits im Sonderbericht Teil 1³⁶ exemplarisch dargestellt, in welchen Kostenbereichen im Landesvergleich die auffälligsten Diskrepanzen bestehen. Insbesondere Träger, die Einrichtungen in verschiedenen Landkreisen betreiben, haben uns gegenüber bestätigt, dass hier für jede Einrichtung unterschiedliche Kostenbestandteile in unterschiedlichen Höhen anerkannt sowie unterschiedliche Pauschalen für gleichwertige Leistungen gewährt werden. Zudem gelten verschiedene Abrechnungsmodalitäten und Kostensystematiken.

An dieser Stelle wird ausdrücklich und wiederholt auf das Erfordernis landesweit verbindlicher Vorgaben verwiesen. Nach übereinstimmender Auffassung aller geprüften Einrichtungen (sowohl auf Seite der öffentlichen als auch freien Träger der Jugendhilfe) ist es von grundlegender Bedeutung, dass das Land für alle Beteiligten eine vergleichbare Verhandlungsgrundlage schafft.

³⁶ Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.4.

Vor diesem Hintergrund bewertet es der Landesrechnungshof positiv, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration durch Verordnung mit Wirkung vom 21. Juli 2020 festgelegt hat, dass die Entgeltvereinbarungen mindestens die Angaben des der Verordnung beigefügten Musterkostenblattes enthalten müssen³⁷ (siehe auch Punkte 4.15 und 5.4). Dennoch fehlen weiterhin notwendige konkrete Vorgaben, bspw. zur Bestimmung der Angemessenheit der Betriebskosten, zu den Umfängen der Freistellung für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungspersonal sowie Maßstäbe und Standards für die Bewertung und Weiterentwicklung der Qualität der Leistungen.

4.12 Verpflegungskosten (§ 13 Abs. 6 KiFöG)

Gemäß § 5 Abs. 7 KiFöG hat der Träger der Tageseinrichtung auf Wunsch der Eltern die Bereitstellung einer kindgerechten Mittagsverpflegung zu sichern. Gemäß § 13 Abs. 6 KiFöG sind die Verpflegungskosten durch die Eltern zu tragen.

Nach der mit Wirkung zum 1. August 2019 eingetretenen Gesetzesänderung zählen zu den von den Eltern zu tragenden Verpflegungskosten die Kosten für Lebensmittel, Zubereitung und Lieferung der angebotenen Speisen und Getränke. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll dadurch klargestellt werden, dass die indirekten Kosten der Verpflegung (wie bspw. Portionieren, Abwaschen und Sachkosten für Geschirr und Küche) nicht zu den durch die Eltern zu finanzierenden Verpflegungskosten i. S. d. Gesetzes gehören, sondern Entgeltbestandteil werden.

Die Aufwendungen für die Verpflegung setzen sich aus den Kosten für die Lebensmittel und den Sach- und Personalkosten der Zubereitung zusammen. Dabei bestehen erhebliche Kosten-, aber auch Qualitätsunterschiede zwischen

- der Essenszubereitung mit eigenem Personal in den eigenen Räumlichkeiten (Frischküche),
- der Anlieferung der einzelnen Komponenten der Mahlzeit durch einen Caterer (Regelfall) und
- dem bloßen Erhitzen eines servierfertig angelieferten Mittagessens (angelieferte Warmverpflegung oder Tiefkühlkostsystem).

³⁷ § 2 Abs. 3 der Verordnung über den Inhalt von Vereinbarungen über den Betrieb von Kindertageseinrichtungen vom 7. Dezember 2016 (GVBl. LSA S. 361), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juli 2020 (GVBl. LSA S. 385). Das Musterkostenblatt der Verordnung beruht weitgehend auf unseren Empfehlungen.

Die Vertragsbeziehungen zum Fremdversorger werden unterschiedlich ausgestaltet. Überwiegend werden die Versorgungsverträge (unabhängig von den Betreuungsverträgen) zwischen den Eltern und dem Essensversorger geschlossen. Dabei wird der Essensbeitrag von den Eltern teilweise an die Einrichtung abgeführt, die sich gegenüber dem Caterer vertraglich gebunden hat oder direkt an den Caterer gezahlt.

4.12.1 Bisherige Anerkennungspraxis

Auf Grundlage des bis zum 31. Juli 2019 geltenden KiFöG war die Anerkennungspraxis mittelbarer Verpflegungskosten aufgrund verschiedener Rechtsauslegungen unterschiedlich. Unstreitig ist die Anerkennung der unmittelbaren Verpflegungskosten, d. h. der Kosten für die Mahlzeit und ggf. deren Anlieferung. Der Wortlaut der aktuellen Kostentragungsregelung lässt offen, ob die Eltern außerdem die Kosten zu tragen haben, die mit der Vor- und Nachbereitung der Mahlzeiten zusammenhängen (mittelbare Verpflegungskosten). Dazu zählen u. a. die Kosten für eine Hauswirtschafts-, Küchen- bzw. Servicekraft, eine Küchenausstattung sowie die Sachkosten für Küchenzubehör und Reinigungsmittel.

Gemeinsame Mahlzeiten sind Bestandteil des Kitaalltags sowie des Bildungsprogramms gemäß § 5 Abs. 3 KiFöG. Dieses gliedert Bildungsprozesse von Kindern nach Bildungsbereichen auf und stellt im Bildungsbereich „Körper“ dar, dass Mahlzeiten als körperliche, soziale und sinnliche Erfahrung zum Bildungsprozess gehören und eine Vielzahl von Bildungsanlässen bieten.

Das Verteilen der angelieferten (oder auch selbst zubereiteten) Mahlzeiten auf die Teller, das Schneiden und Waschen von Obst und Gemüse sowie das Geschirrspülen sind nur einige der Aufgaben, die Voraussetzung für das Anbieten einer kindgerechten Verpflegung sind. Vor- und nachbereitende Arbeiten gehören demzufolge zum Kitaalltag, sind jedoch nicht originäre Aufgaben der pädagogischen Fachkräfte. Insofern kommt nur ein stundenweiser Einsatz einer Hauswirtschafterin/Küchenkraft in Betracht. Deren Tätigkeit ist folglich klar dem Betrieb der Einrichtung zuzurechnen und demgemäß entgeltrelevant.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration vertrat ausweislich eines Empfehlungsschreibens an die öJHT die Rechtsauffassung, dass die Eltern diese mittelbaren Kosten beim Verpflegungsentgelt nicht zu tragen haben. Die Mehrzahl der öJHT ist zu dem gleichen Ergebnis gekommen. Wir teilen diese Auffassung.

Dessen ungeachtet blieben drei öJHT bei ihrer Auffassung, dass auch mittelbare Verpflegungskosten durch die Eltern zu tragen sind und somit bei den Entgeltverhandlungen nicht berücksichtigt werden. So zahlen Eltern, deren Kinder in den Einzugsbereichen dieser öJHT betreut werden, die Dienstleistungen zur Vor- und Nachbereitung der Mahlzeiten³⁸ zusätzlich zum Kostenbeitrag. Die unterschiedliche Auslegung der gesetzlichen Vorschrift und Berücksichtigung dieser Kostenbestandteile führte damit - neben den bereits differenzierten Kostenbeiträgen - zu weiteren unterschiedlichen Kostenbelastungen der Eltern in Sachsen-Anhalt.

Ein öJHT hat nach uns vorliegenden Unterlagen zudem bei der Erstattung von Betriebskosten (neben den Kosten für die Wirtschaftskraft) weder die Anschaffung eines Geschirrspülers noch von Geschirrspültabs als betriebsnotwendig anerkannt. Dies ist nach unserer Ansicht bereits aus hygienischen Gründen bedenklich und zumindest in größeren Einrichtungen weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass dies gesetzlich eindeutig geregelt und einheitlich umgesetzt wird. Er empfiehlt ausdrücklich zu regeln, dass die zu den Betriebskosten gehörenden indirekten Verpflegungskosten, insbesondere die Sachkosten für die Vor- und Nachbereitung der Mahlzeiten sowie die Personalkosten einer stundenweisen Küchenkraft, entgeltrelevant sind und nicht gesondert nur von den Eltern als (zusätzlicher) Kostenbeitrag erhoben werden.

4.12.2 Verpflegungskosten als Bestandteil der Betriebskosten

In diesem Zusammenhang regen wir an, auf längere Sicht sämtliche Verpflegungskosten, mit hin auch die Kosten der unmittelbaren Verpflegung, in das System der Finanzierung über LEQ-Vereinbarungen einzubeziehen. Der gesetzliche Versorgungsauftrag im KiFöG sollte dazu nicht auf die Mittagsmahlzeit begrenzt, sondern auf zwei weitere Mahlzeiten (Frühstück und Vesper; bei verlängerten Öffnungszeiten entsprechend Vesper und Abendbrot) sowie die Getränke ausgeweitet werden.

³⁸ Der an den Versorger zu zahlende Essensbeitrag wird dazu bspw. um einen Service-Anteil erhöht, von dem der Essensversorger die Hauswirtschaftskraft entlohnt.

Folgende Erwägungen sprechen dafür:

In dem Beschluss des Landtages „Gesunde Ernährung von Kita- und Schulkindern und regionale Versorgung fördern“ (LT-Drs. 7/2769) vom 19. April 2018 heißt es unter Nr. 1 u. a., dass Kinder so früh wie möglich an das Thema gesunde und ausgewogene Ernährungsweise herangeführt werden sollen.

Im Kitaalltag kommt es mehrfach zu der Situation, dass Eltern den Beitrag für die Mittagsversorgung nicht beim Caterer leisten. In der Folge werden die betreffenden Kinder von der Versorgung des Fremdanbieters ausgeschlossen. Da die abgeschlossenen Betreuungsverträge in vielen Fällen keine Regelungen erhalten, welche Auswirkungen Zahlungsrückstände beim Essensversorger auf den Betreuungsvertrag haben, hat das pädagogische Fachpersonal die Entscheidung zu treffen, wie in solchen Fällen zu verfahren ist. Schließlich existieren auch keine gesetzlichen Vorgaben, welche Auswirkungen dies auf den Betreuungsanspruch des Kindes hat. In Einzelfällen lassen die Einrichtungen das betreffende Kind dennoch an der Versorgung teilnehmen (die anfallenden Kosten werden so faktisch solidarisch durch die zahlenden Eltern getragen). Einige Träger sehen sich aus nachvollziehbaren Gründen³⁹ allerdings gezwungen, das betreffende Kind während der Mittagsmahlzeit von der Betreuung auszuschließen. Die Eltern werden dann entsprechend gebeten, ihr Kind abzuholen. Teilweise ermöglichen Träger den Eltern in diesem Fall auch, ihrem Kind Lebensmittel mitzugeben. Mitgebrachte Mahlzeiten entsprechen nach den geschilderten Erfahrungen der pädagogischen Fachkräfte oft nicht den Ansprüchen an eine ausgewogene und gesunde Ernährung.

Um dem entgegenzuwirken, haben einige freie und auch kommunale Träger bereits eine Ganztagsverpflegung in ihr Konzept aufgenommen. Hierfür erheben sie – neben den Kosten für die Mittagsmahlzeit – entsprechende Verpflegungsbeiträge/ Versorgungspauschalen von den Eltern für das Angebot einer Frühstücks- und Vespermahlzeit sowie Getränkepauschalen.

Aufgrund der vor Ort festgestellten Situationen empfehlen wir zu prüfen, ob und inwieweit die gesamte Essensversorgung in den Verantwortungsbereich der Einrichtungen verlagert werden kann. Es ist, auch in Umsetzung des Landtagsbeschlusses (LT-Drs. 7/2769), sicherzustellen, dass landesweit ein ausgewogenes und kindgerechtes Verpflegungsangebot gewährleistet wird.

Gesunde und gemeinsame Mahlzeiten sind elementare Bestandteile des Kitabetriebes. Sie können und sollten als pädagogische Prozesse in den Kitaalltag eingebaut werden. Die

³⁹ Gegenüber dem Kind ist es nicht vermittelbar, warum alle anderen Kinder an den Mahlzeiten teilnehmen dürfen und es selbst ausgeschlossen wird. Auch pädagogisch wäre ein solches Vorgehen untragbar.

Ernährung hat Einfluss auf die Lern- und Leistungsfähigkeit sowie die körperliche und geistige Entwicklung der Kinder. Das Ernährungsverhalten manifestiert sich in der Regel bereits im Kindesalter. Aus dem Bildungsauftrag folgt daher auch die Aufgabe, gesunde Essgewohnheiten der betreuten Kinder zu fördern. Dies setzt unseres Erachtens voraus, dass die angebotene Lebensmittelzusammensetzung für alle Kinder den Anforderungen an eine kindgerechte Ernährung entspricht. Als Maßstab hierfür sollten die Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE-Qualitätsstandards) herangezogen werden, die Kriterien für ein vollwertiges und gesundheitsförderndes Speisenangebot aufgestellt hat.

Durch die grundsätzlich verpflichtende Teilnahme⁴⁰ jedes in einer Einrichtung betreuten Kindes an der angebotenen Verpflegung kann diesem unabhängig vom familiären Umfeld eine regelmäßige und gesunde Ernährung ermöglicht werden. Folglich sollte die Verpflegung durch gesetzliche Vorgaben zum Bestandteil der Kindertagesbetreuung gemacht werden. Damit wäre ein Anstieg der Platzkosten verbunden. Diese Mehrkosten könnten theoretisch zunächst auf sämtliche Finanzierungsbeteiligte (öffentliche Hand und Eltern⁴¹) verteilt werden. Da für alle Eltern jedoch in Höhe der unmittelbaren Verpflegungskosten eine Ersparnis eintreten würde, könnten die Mehrkosten letztlich auch von diesen allein getragen werden. Im Verhältnis der Kostensteigerung wären dann die Kostenbeiträge zu erhöhen. Die Festlegung des Kostenbeitrages, der die Verpflegungskosten beinhaltet, wäre durch die Staffelung nach dem Betreuungsumfang und die vorausgesetzte Teilnahme an einer warmen Mittagsmahlzeit dabei nahezu verursachungsgerecht möglich. Die finanzielle Gesamtbelastung der Eltern dürfte sich letztlich aufgrund des Wegfalls der Verpflegungskosten in der Summe nicht grundlegend ändern. Gleichwohl ließe sich für die Empfänger von Transferleistungen der Verwaltungsaufwand bei der Beantragung von Kostenübernahmen⁴² reduzieren. Im gleichen Zuge würden so bei der Übernahme der Betreuungskosten mögliche Zahlungssäumnisse für die Essensverpflegung vermieden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, bei den nächsten Novellierungen des KiFöG zu prüfen, sämtliche Verpflegungskosten, mithin auch die Kosten der unmittelbaren Verpflegung, in das System der Finanzierung über LEQ-Vereinbarungen einzubeziehen und die gesamte Essensversorgung in den Verantwortungsbereich der Einrichtungen zu verlagern.

⁴⁰ Ausnahmen wären bei bestimmten Erkrankungen, die eine spezielle Ernährung erfordern, selbstverständlich zu berücksichtigen.

⁴¹ Dies würde nach unserer Ansicht jedoch die Neukonzipierung der bisherigen Entlastung von Mehrkindfamilien voraussetzen. Dabei müsste berücksichtigt werden, dass die Eltern bei den Verpflegungskosten bislang gar nicht entlastet worden sind.

⁴² Derzeit müssen die Übernahme der Kostenbeiträge (§ 90 Abs. 3 SGB VIII) und der Mittagsverpflegung (§ 28 Abs. 6 SGB II) gesondert beantragt werden.

4.13 Aktuellere Berechnungsgrundlagen, einheitliche Softwarelösung (§ 15 KiFöG)

Der Koalitionsausschuss hatte ausweislich des Eckpunktepapiers beabsichtigt, durch die Einführung einer einheitlichen Software bzw. einer gesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten zu Kinderzahlen und Betreuungsumfängen landesweit überprüfbare Betreuungszahlen zu erhalten, um die Landeszuweisungen daran anpassen zu können.

Den in dem Sonderbericht Teil 1 dargestellten Problemlagen

- des Nachlaufens der Landespauschalen⁴³ durch die Zugrundelegung von nicht aktuellen Kinderzahlen (Zahlen zum 1. März des Vorjahres) und
- der fehlenden Wichtung⁴⁴ der Pauschalen nach Betreuungszeiten

könnte so begegnet werden.

Die beschlossene Neuregelung des KiFöG lässt dies jedoch nicht erkennen.

Eine entsprechende IT-Lösung könnte den Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Finanzierung und Verwaltung von öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen stark reduzieren. Zudem könnten Fehler bei der Datenermittlung reduziert und Doppelanmeldungen vermieden sowie die Abstimmung zwischen verschiedenen öJHT vereinfacht werden. Gegenwärtig erfolgt z. B. die Meldung von Belegungszahlen sowohl an die öJHT als auch an das Statistische Landesamt. Die gemeldeten Daten sind jedoch hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit durch die Kostenträger nicht immer überprüfbar.

Ein einheitliches Erfassungstool würde zudem eine geeignete Grundlage für ein Finanzierungssystem durch prozentuale Beteiligung an den Betriebskosten bilden.

Wir empfehlen hierzu Folgendes:

Die Software sollte eine umfassende Nutzung für sämtliche mit der Verwaltung und Finanzierung von Kitas im Zusammenhang stehende Abläufe ermöglichen, indem sie eine Kombination

⁴³ Aufgrund des Abweichens der tatsächlichen bzw. prognostischen Kinderzahlen von den Kinderzahlen, die für die Auszahlung der KiFöG-Pauschalen zugrunde gelegt werden, werden nicht für jeden tatsächlich belegten Platz deckungsgleich Landes- und öJHT-Mittel gezahlt. Durch die Abweichung der tatsächlichen Belegungszahlen von den Stichtagszahlen werden die platzbezogenen Landes- und öJHT-Pauschalen letztlich nicht für jeden Platz gezahlt oder bei der Defizitermittlung berücksichtigt. Zudem sind die Belegungszahlen zum 1. März eines Jahres nicht repräsentativ für die jährliche Belegung.

⁴⁴ Die Zuweisungen für einen 5-stündigen Betreuungsplatz sind genauso hoch wie die für einen 8-Stundenplatz. Durch den nicht gewichteten Abzug der Landes- und öJHT-Mittel von den Platzkosten wird das ermittelte Kostendefizit für eine 5-Stundenbetreuung im Verhältnis erheblich geringer als für eine 8-Stundenbetreuung. So entsteht bei steigendem Stundenumfang eine jeweils höhere finanzielle Beteiligung der Gemeinde und teilweise eine Überkompensierung bei geringerem Stundenumfang (siehe Sonderbericht Teil 1 Punkt 4.10).

aus Kita-Portal (Grundlage für die Bedarfsplanung), Kita-Datenbank (Datenbank mit Eckdaten zu den betreuten Kindern) und Leistungsabrechnungssoftware bildet und Datenabgleiche erlaubt. Als Grundlage für ein belastbares Planungs-, Abrechnungs- und Auswertungssystem sollte die Software mithin sämtliche Prozesse abbilden. Das beträfe neben der Ersterfassung von Bedarfen, z. B. in Wartelisten, die Organisation der Platzvergabe und der Belegungs- und Personalplanung, die Kostenbeitragsabrechnung und die Leistungsabrechnung gegenüber den öffentlichen Kostenträgern sowie die Führung von Statistiken.

Dementsprechend sollten den zuständigen Ministerien, dem Landesjugendamt, dem Statistischen Landesamt, den öJHT, den Trägern, der Einrichtungsleitung und im Rahmen einer Portalfunktion zu Zwecken der Bedarfsanmeldung auch den Eltern jeweils Zugriffs-, Bearbeitungs- und Auswertungsrechte im erforderlichen Umfang⁴⁵ eingeräumt und gleichfalls entsprechende Nutzungspflichten auferlegt werden.

Viele Einrichtungsträger nutzen bereits verschiedenste Kitasoftwaresysteme, teilweise mit Schnittstellen zur Finanzbuchhaltung. Einige öJHT haben Kita-Portale zur Erfassung der Betreuungsbedarfe eingerichtet. Diese bestehenden Anwendungen könnten möglicherweise ausgebaut und so umfassend nutzbar gemacht werden. Ebenso könnte ein Dienstleistungsunternehmen mit der Neuentwicklung einer entsprechenden Anwendung beauftragt werden. So könnte die Software auf die Gesetzlichkeiten in Sachsen-Anhalt zugeschnitten werden und erforderliche Tools und Schnittstellen enthalten. Folgende Daten/Funktionen müssten dabei je nach Berechtigung erfassbar, editierbar und (ggf. pseudonymisiert/anonymisiert) abrufbar sein bzw. eingerichtet werden:

- Belegungszahlen, Kapazitäten und Auslastungen,
- Betreuungsbedarfe,
- Stammdaten zu den betreuten Kindern und den eingesetzten Fachkräften,
- Berechnungstool für den Personaleinsatz auf Grundlage der Belegungsdaten,
- Betreuungsumfänge, ggf. Anwesenheitszeiten, Geschwisterkinder etc.,
- geltende Kostenbeiträge und Ermäßigungen bzw. Kostenübernahmen,
- Leistungsabrechnung gegenüber Kostenträgern,
- Suchfunktionen nach bestimmten Merkmalen,
- Erstellung von Statistiken.

⁴⁵ Zugriffsrechte sind aus datenschutzrechtlichen Erwägungen auf die für die jeweiligen Zwecke erforderlichen Umfänge zu beschränken. Personenbezogene Daten dürften dabei nur durch begrenzte Personenkreise editierbar sein und Auswertungsrechte zu personenbezogenen Daten müssten durch Automatismen pseudonymisiert/anonymisiert werden.

Gleichzeitig könnte eine Schnittstelle zum Bildungsministerium/-bereich eingerichtet werden, um eine verlässlichere Grundlage zur Planung der künftigen Schülerzahlen zu erhalten. Dies würde nach unserer Ansicht die Schulentwicklungsplanung erheblich optimieren.

Die den Trägern für die Nutzung der Software entstehenden Kosten (ggf. auch die Kosten zu Schnittstellen bereits vorhandener Softwarelösungen) wären dann bei den Entgelten zu berücksichtigen.

Aus den dargestellten Gründen empfiehlt der Landesrechnungshof die im Eckpunktepapier in Aussicht gestellte Einführung einer landesweiten Software bzw. Datenerhebung ausdrücklich.

Er erwartet, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die Anforderungen, den Nutzen und den Aufwand für den Aufbau und die Einführung einer solchen Softwarelösung zeitnah prüft.

4.14 Staffelung der Betreuungsverträge (§ 5 Abs. 5 KiFöG)

Für Kinder bis zum Schuleintritt und für Schulkinder während der Schulferien soll mit Wirkung zum 1. August 2019 ab der 5. Betreuungsstunde eine stündliche Staffelung angeboten werden. Während der Schulzeiten soll für Schulkinder nach der 4. Betreuungsstunde eine stündliche Staffelung angeboten werden.

Diese Festlegung bewerten wir grundsätzlich als positiv. Sie erleichtert insbesondere die Kalkulationen der platzbezogenen Entgelte. In der Vergangenheit war dies teilweise dadurch erschwert, dass die von den Trägern angebotenen Betreuungsstundenstaffelungen nicht deckungsgleich mit den in den gemeindlichen Beitragssatzungen festgelegten Kostenbeitragsstaffelungen waren.

Ferner kann mit dieser Festlegung dem Umstand begegnet werden, dass freie Träger unter Verweis auf ihre Vertragsautonomie vereinzelt nur Betreuungsverträge über 5 oder 10 Stunden täglich angeboten haben. Durch diese Vertragsgestaltung sind diese Träger (gegenüber Trägern, die verschiedene Vertragsvolumina anbieten) insofern bevorteilt, dass Eltern bei einem über 5 Stunden hinausgehenden Bedarf gehalten sind, ein Vertragsvolumen für eine Ganztagsbetreuung zu binden, obwohl sie ggf. deutlich weniger Stunden in Anspruch nehmen. Im Rahmen der Defiziterstattung sind dem Träger gleichwohl die für eine Ganztagsbetreuung kalkulierten Kosten des belegten Platzes zu finanzieren.

4.15 Vergleichbare Kostenstrukturen

Zur einheitlichen Kalkulation der Pro-Platz-Kosten sollte durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration ausweislich des Eckpunktepapiers ein Kostenblatt erarbeitet werden. Nach § 24 Abs. 3 Nr. 1 KiFöG kann das Ministerium durch Verordnung die wesentlichen Bestandteile der LEQ bestimmen sowie die Verwendung eines Kostenblattes und dessen Inhalt festlegen. Diese Regelung ist seit dem 1. Januar 2019 in Kraft.

In dem Sonderbericht Teil 1 hatten wir dargestellt, dass die Bewertung, welche Kostenpositionen zum Betreiben einer Kita erforderlich und angemessen sind, regional voneinander abweicht. Jeder öJHT bzw. jede Gemeinde hat zum Zeitpunkt der Prüfung die aus seiner oder ihrer Sicht betriebsnotwendigen Kosten nach eigenem Ermessen und Schwerpunktsetzung der Kinderbetreuung festgelegt. Daher war die praktische Umsetzung der Kita-Finanzierung in Sachsen-Anhalt weder transparent noch vergleichbar. Die Entgeltverhandlungen gestalteten sich dementsprechend zeitaufwändig. Vor diesem Hintergrund empfahl es sich aus unseren Prüfungserfahrungen, ein standardisiertes Kalkulationsblatt zu verwenden, das für alle Vertragspartner verbindlich ist. Eine entsprechende Empfehlung hatten wir bereits ausgesprochen.⁴⁶

Dass das Fehlen von landesseitigen Vorgaben die Entgeltverhandlungen erheblich erschwert hat, haben die Erhebungen bei den Einrichtungsträgern bestätigt. Zu folgenden Kostenpositionen hat danach regelmäßig ein erhöhter Verhandlungsbedarf bestanden, da die von den öJHT teilweise festgelegten Anerkennungsgrenzen nach Einschätzung der Träger nicht auskömmlich waren:

- Umfang der erforderlichen Leitungsstunden,
- Berücksichtigung von krankheitsbedingten Ausfallzeiten (Einsatz einer Ersatzkraft) bei der Kalkulation der Personalkosten,
- Einsatz von Hauswirtschafts-/Küchenkräften und (Ersatz-)Beschaffung von Küchengeräten (Geschirrspüler, Kühlschrank und Ofen),
- Höhe der Verwaltungsgemeinkosten und Berücksichtigung der administrativen Aufwände sowie von Zahlungsausfällen, soweit die Einziehung der Elternbeiträge auf den Träger übertragen wurde,
- Angemessenheit des Stundenkontingents eines beschäftigten Hausmeisters,
- Berücksichtigung von Investitionen und Abschreibungen in den Entgelten,
- Angemessenheit pauschalisierter Instandhaltungsaufwendungen,

⁴⁶ Siehe Sonderbericht Teil 1 Punkte 4.4 und 4.10.

- Beschaffung von Sport- und Spielgeräten,
- Einbeziehung von Wagniszuschlägen.

Die geprüften Einrichtungen hatten sich daher nahezu übereinstimmend dafür ausgesprochen, dass eine verbindliche Festlegung durch das Land erfolgen müsste, welche Kostenbestandteile zu den Betriebskosten gehören. Eine vergleichbare/einheitliche Kostensystematik wurde vielfach ebenso als wünschenswert und vorteilhaft erachtet. Die Vielfalt der Regelungen zur Anerkennung von Kostenbestandteilen und deren Berechnungsgrundlagen ist vor allem für die Träger mit Einrichtungen in verschiedenen Kommunen mit einem zusätzlichen, aber vermeidbaren Verwaltungsaufwand verbunden.

Wir hatten vor diesem Hintergrund eine Empfehlung für ein Kostenblatt erarbeitet, welches dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration im Jahr 2018 und als Anlage zur Prüfungsmitteilung vom 24. Juli 2020 Teil 2 zur Verfügung gestellt worden ist.

Die Betriebskostenbereiche des Kostenblattes sind so strukturiert, dass eine Nutzung für möglichst alle Einrichtungsträger, unabhängig von deren Größe, den Eigentumsverhältnissen und den sonstigen Gegebenheiten, möglich ist. Aus den unter Punkt 5.4 ausgeführten Gründen halten wir dabei eine Unterscheidung zwischen objekt- und belegungsbezogenen Kostenbestandteilen für erforderlich. Die Kostenblöcke wurden im Kostenblatt daher bewusst getrennt dargestellt. Im objektbezogenen Kostenblock wären die Kosten aufzunehmen, die zumindest kurz- und mittelfristig auch bei veränderter Auslastung der gem. Betriebserlaubnis zugelassenen Plätze konstant bleiben. Diese Kosten fallen im Wesentlichen unabhängig von der tatsächlichen Auslastung an (Fixkosten).⁴⁷ Der belegungsabhängige Kostenblock (variabler Vergütungsanteil) enthält demgegenüber die Kostenpositionen, die tatsächlich von der Inanspruchnahme abhängig sind. Diese Kosten variieren je nach der Belegung. Dies betrifft insbesondere die Kosten des pädagogischen Personals sowie die Sach- und Verpflegungskosten.

Die Kosten könnten im Rahmen der erstmaligen Entgeltverhandlungen durch Vorlage von Belegen (wie geltende Tarifregelwerke, Personallisten, aus der Eingruppierung und Erfahrungsstufe hervorgeht, Lohnjournale, Arbeits- und Dienstleistungsverträge, Rechnungen, Umlageschlüssel) nachzuweisen sein. Im Rahmen folgender Entgeltverhandlungen könnten fortschreibbare und bereits nachgewiesene Ausgabepositionen (wie Versicherungsbeiträge, technisches Personal, Spiel- und Beschäftigungsmaterial) ohne Belege anerkannt und Nachweise

⁴⁷ Uns ist bewusst, dass die im objektbezogenen Kostenblock aufgeführten Positionen teilweise auch Komponenten enthalten, die zu einem bestimmten Anteil abhängig von der Belegung sind. Dazu zählen Wasser/Abwasser, Personalkosten der Wirtschaftskraft, Reinigungs-, Hygiene- und Sanitärbedarf, Ersatzbeschaffungen von Spielgeräten, ggf. Abfallentsorgung. Dies wäre jedoch hinzunehmen, da in diesen Kostenbereichen jeweils ein bestimmter Sockel-/Grundbedarf besteht, der nach unserer Ansicht den verursachungsbedingten Mehrbedarf erheblich übersteigt.

nur bei Abweichungen ab einer bestimmten prozentualen Höhe verlangt werden. Rotierende und anlassbezogene Vorortprüfungen/Schwerpunktprüfungen des öJHT (insbesondere auch hinsichtlich der Einnahmepositionen) wären ergänzend einzuplanen.

Zwischenzeitlich hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration durch Verordnung mit Wirkung vom 21. Juli 2020 festgelegt, dass die Entgeltvereinbarungen mindestens die Angaben des der Verordnung beigefügten Musterkostenblattes enthalten müssen⁴⁸ (Anlage 3). Nach Angaben des Ministeriums basiert das Musterkostenblatt auf unserer Empfehlung und wurde unter Einbeziehung der öJHT und der Kommunalen Spitzenverbände angepasst.

Abgesehen von der empfohlenen Unterteilung nach objekt- und belegungsbezogenen Kostenbestandteilen hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration das vorgelegte Kostenblatt hinsichtlich des Aufbaues und der einzelnen Kostenpositionen stark an dem Musterentwurf des Landesrechnungshofes angelehnt.

Dennoch fehlen in der Verordnung weiterhin notwendige konkrete Vorgaben. Das betrifft bspw. die Bestimmung der Angemessenheit der Betriebskosten, die Umfänge der Freistellung für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungspersonal sowie Maßstäbe und Standards für die Bewertung und Weiterentwicklung der Qualität der Leistungen.

⁴⁸ § 2 Abs. 3 der Verordnung über den Inhalt von Vereinbarungen über den Betrieb von Kindertageseinrichtungen vom 7. Dezember 2016 (GVBl. LSA S. 361), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juli 2020 (GVBl. LSA S. 385).

5 Empfehlungen aus dem zweiten Prüfungsteil

Über die Empfehlungen zu bestehenden landesrechtlichen Regelungen hinaus weisen wir auf folgende Punkte hin, die nach unserer Auffassung im Rahmen zukünftiger Gesetzesnovellierungen überprüft werden sollten.

Diese sind im Einzelnen:

5.1 Landeseinheitliche Qualitätsvorgaben/Definition einer Regelbetreuung

Wir haben bereits in dem Sonderbericht Teil 1 (Punkt 2.2, 4.2 und 4.11) dargestellt, dass die Errichtung und Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen durch bundesgesetzliche Vorgaben reglementiert ist und in erster Linie der kommunalen Ebene (d. h. den öJHT und den Kommunen) als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe obliegt. Die kommunale Ebene ist danach für die Absicherung eines bedarfsgerechten Bestandes an Tageseinrichtungen nach den Maßgaben des SGB VIII verantwortlich. Dabei stellen die §§ 22 und 22a SGB VIII bereits Qualitätsansprüche an die pädagogische Arbeit, die von den Leistungsverpflichteten zu gewährleisten sind. Auch der Bundesgesetzgeber war im Rahmen der Neufassung des SGB VIII im Jahr 2004⁴⁹ davon ausgegangen, dass sich aus dem bundesgesetzlichen Förderanspruch sowie aus wissenschaftlichen Untersuchungen die Notwendigkeit von Qualitätskriterien und Maßnahmen der Qualitätssicherung bei der Kindertagesbetreuung ergeben. Daher wurde mit der Novelle der qualitätsorientierte und bedarfsgerechte Ausbau der Kindertagesbetreuung besonders forciert. Die Finanzierung der Mehrkosten zur Erfüllung dieser gesetzlichen Zielvorgaben sollte durch eine Entlastungen der Kommunen von jährlich 2,5 Mrd. € (stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten des Arbeitslosengeldes II gem. § 46 Abs. 5 bis 10 SGB II) gesichert sein.⁵⁰

Wir haben unter Verweis auf den Einfluss frühkindlicher Bildung für eine erfolgreiche Bildungslaufbahn bereits betont, dass strukturelle Mindestqualitätsstandards bei Novellierungen des KiFöG vorgegeben werden sollten, um landesweit gleichwertige Bildungschancen für alle Kinder zu gewährleisten. Zu diesem Zweck haben wir empfohlen, die Landesmittel künftig zweckgebunden, d. h. in Verbindung mit entsprechenden Vorgaben zur Qualität der Aufgabenerfüllung, zur Verfügung zu stellen. Dabei muss nach unserer Auffassung zunächst geprüft und abgegrenzt werden, was von der kommunalen Ebene im Wege der Daseinsvorsorge zur Umsetzung des Bildungsauftrags als Grundstandard vorzuhalten und zu finanzieren ist. Daran

⁴⁹ Dabei wurde durch Ergänzungen in den §§ 22 und 22a SGB VIII u. a. der Förderauftrag von Kindertageseinrichtungen durch die Formulierung von Qualitätsmerkmalen stärker konkretisiert.

⁵⁰ Vgl. im Einzelnen Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe - Bundestagsdrucksache 15/3676.

anknüpfend muss das Land festlegen, welche staatlichen Vorgaben es für erforderlich hält, um die qualitative Verbesserung der frühkindlichen Bildung in den Kindertageseinrichtungen des Landes voranzutreiben. An dieser Empfehlung (s. Punkt 4.11 Sonderbericht Teil 1) halten wir ausdrücklich fest.

Nicht nur um professionelles pädagogisches Handeln zu ermöglichen, erachten wir Qualitätsvorgaben des Landes für erforderlich (bspw. Überprüfung des aktuellen Personalschlüssels im Krippenbereich, Gruppengrößen, Umfang und Inhalte von Fortbildungsangeboten, Mindestumfang an Leistungsstunden). Wir sehen dies auch als Voraussetzung für die Umsetzung des im KiFöG gesetzlich vorgeschriebenen Systems der LEQ-Vereinbarungen.

Gem. § 78c Abs. 2 SGB VIII sind Grundlage für die Entgelte die in der Vereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. Die Finanzierung der erbrachten Leistungen ist folglich abhängig von dem vereinbarten Leistungsangebot. Um angemessene Entgelte bestimmen zu können, müssen zunächst im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben der Kinderbetreuung definiert werden.

Dabei ist entscheidend, wie die von einem Einrichtungsträger wahrgenommene Aufgabe auszuführen ist, damit sie im öffentlichen Interesse liegt. Auch die befragten Träger haben übereinstimmend festgestellt, dass eine Leistung nur über Entgelte finanziert werden kann, wenn im Vorfeld klar definiert worden ist, wie der Träger diese zu erbringen hat. Um dabei regionale Unterschiede aufgrund unterschiedlicher kommunaler Schwerpunktsetzung zu vermeiden, sollte die Leistung vom Gesetzgeber so klar beschrieben/definiert werden, dass die Erfüllung bestimmter Mindeststandards in allen Einrichtungen sichergestellt ist.

Aus den gleichen Gründen sind auf Landesebene Rahmenvorgaben erforderlich, in welchen Korridoren bestimmte einzelne Kostenpositionen als auskömmlich anzusehen sind. Diese könnten entweder durch konkrete Vorgaben in einer Verordnung oder durch gesetzliche Regelungen festgelegt werden.

Sie würden die Grundlage für einheitliche und transparente Finanzierungsregelungen bilden. Insofern bewerten wir die Neuregelungen einer Verordnungsermächtigung in § 24 Abs. 3 Nr. 1 KiFöG grundsätzlich als positiv. Das zuständige Ministerium kann danach u. a. die wesentlichen Bestandteile der LEQ bestimmen sowie Verwendung und Inhalt eines Kostenblattes festlegen. Von der Ermächtigung zum Erlass dieser Verordnung muss jedoch auch in angemessenem Umfang (insbesondere durch hinreichend konkrete Vorgaben) Gebrauch gemacht werden. Zwischenzeitlich hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration durch Verordnung zwar festgelegt, dass die Entgeltvereinbarungen mindestens die Angaben des der Verordnung beigefügten Musterkostenblattes enthalten müssen. Dennoch fehlen weiterhin

notwendige konkrete Vorgaben, bspw. zur Angemessenheit der Betriebskosten, zu den Umfängen der Freistellung für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungspersonal sowie Maßstäbe und Standards für die Bewertung und Weiterentwicklung der Qualität der Leistungen (s. Punkte 4.11.2 und 4.15).

Hinsichtlich der Kostentragungspflicht haben wir in dem Sonderbericht Teil 1 bereits dargestellt, dass Qualitätsstandards nicht automatisch und ausschließlich aufgrund des Konnexitätsgrundsatzes⁵¹ zu Lasten des Landeshaushaltes umzusetzen sind. Nur die Aufgabenübertragungen, die für die Kommunen mit Mehrbelastungen verbunden sind, sind ausgleichspflichtig. Die Regelungen des SGB VIII sind durch landesrechtliche Regelungen erweiterbar (§ 24 Abs. 6 SGB VIII). Aber erst die Finanzierung von über die bereits bestehenden bundesgesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Standards würde dem Land (bzw., soweit sie auch über die landesgesetzlichen Standards hinausgehen, den Eltern) obliegen. Bei der in diesem Zusammenhang stets geführten Debatte um den finanziellen Ausgleich für Mehrbelastungen der Kommunen aufgrund des Konnexitätsgrundsatzes darf dies nicht unberücksichtigt bleiben. Die im Rahmen der KiFöG-Novellierung im Jahr 2013 erfolgten Qualitätsverbesserungen wurden bereits nahezu ausschließlich vom Land getragen. Darauf lassen zumindest die Evaluationsergebnisse des Zentrums für Sozialforschung e. V. schließen. Danach ist bspw. der Finanzierungsanteil des Landes an den Kosten der Kindertagesbetreuung im kostenintensiven Krippenbereich von 2012 bis 2016 von 16 auf 36 % überproportional gestiegen. Der Finanzierungsanteil der Gemeinden im Krippenbereich ist demgegenüber im gleichen Zeitraum von 56 auf 35 % gesunken.⁵²

Der Landesrechnungshof hält ausdrücklich an seiner Empfehlung aus dem Sonderbericht Teil 1 fest, dass die Beteiligung des Landes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung stärker mit der Erfüllung einheitlicher Qualitätsstandards verbunden werden sollte.

⁵¹ Überträgt das Land bestimmte staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die kommunalen Gebietskörperschaften bzw. weist es diesen bestimmte Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zu, hat es dafür gem. Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung einen finanziellen Ausgleich zu leisten.

⁵² Vgl. Pkt. 5.1 der Zusammenfassung der Evaluation des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (LT-Drs. 7/1855 vom 15. September 2018).

5.2 Berücksichtigung des Leistungsumfanges einer Einrichtung bei der Entgeltbemessung

Gem. § 11a Abs. 1 KiFöG schließt der öJHT mit den Trägern von Tageseinrichtungen für seinen Zuständigkeitsbereich im Einvernehmen mit den Gemeinden Vereinbarungen über den Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII. Grundlage für die zu verhandelnden Entgelte sind gem. § 78c Abs. 2 SGB VIII die in der Vereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. Die Finanzierung der Leistungen ist mithin abhängig vom vereinbarten Leistungsangebot.

Gem. § 12b KiFöG tragen die Gemeinden den nach Abzug der KiFöG-Pauschalen verbleibenden Finanzbedarf einer Einrichtung⁵³. Die Höhe des verbleibenden Finanzbedarfes ist abhängig von den Entgeltverhandlungen der Beteiligten.

Wie bereits dargestellt (siehe Punkt 4.11.2) haben einige öJHT bzw. Gemeinden hinsichtlich der anzuerkennenden Kostenbestandteile Richtlinien erlassen bzw. Finanzierungspauschalen festgelegt, die aus ihrer Sicht als angemessen erscheinen. Über bestimmte Grundanforderungen hinausgehende Angebote eines Trägers werden dabei oftmals nicht berücksichtigt. Werden Kindertageseinrichtungen aber nicht auskömmlich finanziert, kann dies zur Einschränkung der Betreuungsangebote führen oder die Qualität der pädagogischen Angebote negativ beeinflussen.

Einseitig festgesetzte Pauschalen erfüllen aber nicht immer den gesetzlichen Maßstab der Leistungsgerechtigkeit. Nach den Vorgaben des § 78c Abs. 2 SGB VIII müssen die Entgelte jedoch leistungsgerecht sein. § 11 Abs. 2 der Verordnung über den Inhalt von Vereinbarungen über den Betrieb von Kindertageseinrichtungen⁵⁴ bestimmt dazu, dass Entgelte leistungsgerecht sind, wenn die Leistung und das Entgelt in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Der Begriff „angemessen“ ist nach der Rechtsprechung unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Vorschrift auszulegen⁵⁵. Die öJHT haben mithin zu prüfen, ob die vom freien Träger beanspruchten Betriebskosten in einem angemessenen Verhältnis zur verhandelten Leistungsbeschreibung stehen. Das Thüringer Oberverwaltungsgericht⁵⁶ hat zur Erstattung angemessener Betriebskosten einer Kita entschieden, dass eine Gemeinde die Erforderlichkeit der Kosten nicht daran messen darf, was sie an eigenen Betriebskosten für eine Kita aufwendet.

⁵³ Zur Deckung des verbleibenden Finanzbedarfs können Kostenbeiträge von den Eltern erhoben werden (§ 12b i. V. m. § 13 KiFöG).

⁵⁴ Vom 7. Dezember 2016 (GVBl. LSA S. 361), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juli 2020 (GVBl. LSA S. 385).

⁵⁵ BVerwGE 116, 342 ff.

⁵⁶ Urteil vom 10. Juli 2015 – 3 KO 565/13.

Ebenso darf sie die Kosten einer unter Idealbedingungen betriebenen Einrichtung nicht zum Maßstab machen. Vielmehr seien *„die individuelle Organisationsform und die personellen und sachlichen Grundbedingungen des freien Trägers vor dem Hintergrund des verwirklichten quantitativen und qualitativen Betreuungserfolges in den Blick zu nehmen und zu prüfen, ob die Aufwendungen zur Erreichung des vom Gesetz geforderten Zweckes, nämlich dem Betrieb einer Kindertageseinrichtung, notwendig sind.“*

Wie unter Punkt 4.11.2 ausgeführt, bestehen zwischen den Einrichtungen je nach Beschaffenheit, Lage und Konzeption entgeltrelevante Unterschiede. Die Vorgabe fester einheitlicher pauschaler Anerkennungsbeträge kann dem schwer gerecht werden. Allenfalls wäre dies möglich, wenn die individuellen Bedingungen bei der Bemessung der Pauschalen hinreichend Berücksichtigung gefunden haben, indem einrichtungsbezogene Pauschalen z. B. nach bestimmten Kriterien gestaffelt oder von geeigneten Rechengrößen (z. B. Größe der zu reinigenden Flächen, Größe und Beschaffenheit des Außenbereichs, Baujahr und Lage des Gebäudes) abhängig gemacht werden. Aber auch dann müssen letztlich begründete, nachweisbare und nachvollziehbare Abweichungen einzelner Kostenpositionen berücksichtigungsfähig sein.

Die Leistungsgerechtigkeit von in verschiedenen Betriebskostenbereichen festgelegten Finanzierungspauschalen ist nach unseren Prüfungserfahrungen nicht bei allen öJHT gegeben. Da hauptsächlich Kostenbestandteil bei der Finanzierung der Betriebskosten Personalausgaben für die pädagogischen Fachkräfte sind, werden an dieser Stelle im Folgenden lediglich die in diesem Bereich feststellbaren Defizite aufgezeigt:

Der Einsatz der Fachkräfte wird von den öJHT regelmäßig lediglich in Höhe des gesetzlichen Mindestpersonalschlüssels vergütet. Nur teilweise werden geringfügige Aufschläge auf den Mindestpersonalschlüssel zum Ausgleich von Fehlzeiten anerkannt. Das zur Verfügung stehende pädagogische Personal stellt so gerade aufgrund der Nichtberücksichtigung von Abwesenheitszeiten (siehe Punkt 4.6) eine stark begrenzte Ressource dar, deren Einsatz im Rahmen der Arbeitsplanung durch die Kitaleitung so effektiv wie möglich zu gestalten ist. Inwieweit dies möglich ist, wird stark von den in der Einrichtung geltenden konzeptionellen Rahmenbedingungen, der individuellen Gestaltung der Arbeitsverträge sowie der Betreuungsverträge bzw. der Benutzungssatzung beeinflusst.

Faktoren, die die Personaleinsatzplanung erschweren, sind insbesondere

- das Verhältnis zwischen Hauptbetreuungszeit und Randzeiten (bspw. vor 7:00 Uhr und nach 17:00 Uhr),
- die Dauer der jährlichen Schließzeiten,
- die Flexibilität bei den Wochenarbeitszeiten des pädagogischen Personals,
- die angebotenen Staffellungen der Betreuungsumfänge (Wochenkontingente oder verlässliche Bringe- und Abholzeiten) und
- die Gruppenformen (offenes Konzept oder feste Gruppenstrukturen; integrative Gruppen).

a) Öffnungs- und Schließzeiten

Betreuungsbedarfe bestehen aus Gründen der Erwerbstätigkeit auch in den sogen. Randbetreuungszeiten (d. h. vor 7:00 Uhr und nach 17:00 Uhr). Oftmals sind in diesen Zeiten aber nur noch so wenige Kinder anwesend, dass nach dem bei der Entgeltbemessung zugrunde gelegten Mindestpersonalschlüssel keine volle Fachkraft einzusetzen wäre. Über die Entgelte werden mithin Personalkosten für die Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft finanziert, die dem im KiFöG geregelten Erzieher-Kind-Verhältnis entspricht, obwohl vom Träger zwangsläufig eine volle Fachkraft eingesetzt werden muss.

In der Folge verursachen die über die Kernbetreuungszeiten hinausgehenden Öffnungszeiten für den Träger höhere Kosten, ohne dass dafür ein entsprechender Ausgleich durch erhöhte Entgelte anerkannt wird.

Die Anzahl der Schließtage einer Einrichtung hat ebenfalls Einfluss auf den Personalbedarf und die Personalplanung. In Betriebsferien können z. B. Urlaubs- oder Fortbildungsansprüche des Personals abgegolten werden, sodass in dieser Zeit keine Notwendigkeit für Mehrarbeit oder den Einsatz von Vertretungskräften besteht.

Andererseits können lange Öffnungszeiten und keine bzw. nur sehr wenige Schließtage die Attraktivität einer Einrichtung erhöhen und für manche Familien einen erheblichen Einfluss auf die Einrichtungswahl (Wunsch- und Wahlrecht) haben.

b) Flexible Arbeitsmodelle

Aufgrund arbeitsvertraglich gebundener Arbeitszeiten des Personals und sich verändernder Betreuungsbedarfe der Eltern ist es zum Teil notwendig, Regelungen zum Personaleinsatz sehr kurzfristig zu treffen. Je unflexibler das zur Verfügung stehende Personal einsetzbar ist, desto schwieriger ist die Personalplanung.

Da vor allem krankheitsbedingte Ausfälle nicht planbar sind, stellen sie die Einrichtungen teilweise vor erhebliche Probleme. Wie wirksam eine Kitaleitung kurzfristige Ausfälle kompensieren kann, hängt stark von der Möglichkeit ab, ihre Personaleinsatzplanung kurzfristig auf sich ändernde Notwendigkeiten abzustimmen. So erleichtern bspw. flexible Arbeitszeitmodelle (u. a. sogen. Korridorverträge⁵⁷) einen bedarfsorientierten Personaleinsatz und unterjährige Ausgleiche.

Nicht alle Träger haben jedoch aus Gründen der Planungssicherheit für die Fachkräfte hinsichtlich der Wochenarbeitszeit flexible Arbeitsverträge geschlossen. Bieten diese zudem lange Öffnungszeiten an und sehen sich mit einem hohen Krankenstand konfrontiert oder kann die Einrichtung nicht auf Personal aus anderen Einrichtungen eines Einrichtungsverbundes zurückgreifen, können erhebliche Personalengpässe auftreten. Überschreiten die Belastungen bestimmte Grenzen, erscheint eine dem Kindeswohl gerecht werdende Betreuung nicht mehr möglich. Einige Träger sahen sich daher teilweise gezwungen, „Notfallpläne“ zu erarbeiten, welche Maßnahmen (z. B. Wegfall pädagogischer Angebote, Verringerung der Öffnungszeiten) in einem solchen Fall zu ergreifen sind.

c) Verlässliche Hol- und Bringezeiten

Auch die Einbeziehung der Elternschaft ist erforderlich, um verlässliche Prognosen zum bestehenden Betreuungsbedarf treffen zu können. Insbesondere kommunale Träger bieten oftmals ein wöchentliches Stundenkontingent an, welches flexibel genutzt werden kann. Dabei ist die tägliche Inanspruchnahme individuell wählbar. Soweit die Elternschaft nicht bereit ist, verlässliche Angaben zu Bringe- und Abholzeiten bzw. geplanten zusammenhängenden Urlauben zu machen, besteht darin ein weiterer Faktor, der die Personaleinsatzplanung erschwert.

Einige Träger bieten daher nur Betreuungsverträge an, in denen bereits bei Vertragsschluss eine verbindliche Regelung zur täglichen Verteilung des Wochenkontingents getroffen werden muss. Teilweise wird in den Betreuungsverträgen nur die Möglichkeit zur Inanspruchnahme bestimmter Zeitfenster je Betreuungsstufe eingeräumt. Bei Vertragsschluss müssen sich die Eltern bspw. entscheiden, wann bei einer 40-Stunden-Betreuung die Kinder täglich in einem Zeitfenster von xx:xx bis xx:xx Uhr gebracht und nach 8 Stunden wieder abgeholt werden. An die vertraglich festgelegten Bringe- und Abholzeiten haben sich die Eltern dann zu halten, was die Personaleinsatzplanung erheblich vereinfacht.

⁵⁷ Die Arbeitsleistung ist dabei je nach Bedarf innerhalb eines festgelegten Stundenkorridors (z. B. zwischen 25 und 30 Stunden wöchentlich) zu erbringen. Es werden die tatsächlich geleisteten Wochenstunden vergütet, so dass innerhalb des Zeitrahmens geleistete Stunden nicht als Minder- oder Überstunden gelten.

Die an die individuellen Bedarfe anzupassenden Betreuungsangebote werden dadurch jedoch eingeschränkt. Insofern möchten wir diese Ausführungen nicht so verstanden wissen, dass Einrichtungen künftig angehalten werden sollten, keine flexibel auf die Wochentage zu verteilenden Stundenkontingente anzubieten. Hier ist ein Ausgleich der berechtigten Interessen der Einrichtungsträger (Planung eines effektiven Personaleinsatzes) und der Eltern (ausreichende Flexibilität bei der Wahrnehmung des Betreuungsangebots im Einzelfall) anzustreben.

d) Gruppenstrukturen

In Einrichtungen mit festen Gruppenstrukturen besteht ein höherer Aufwand bei der Personaleinsatzplanung als bei Einrichtungen mit offenen Konzepten. Bei offenen Konzepten können Ausfälle durch den Wegfall des entsprechenden Angebotes ausgeglichen werden. Dennoch darf daraus nicht geschlossen werden, dass aus Gründen der Vereinfachung künftig vermehrt (oder nur noch) offene Konzepte angeboten werden sollten.

Der Landesrechnungshof hält gesetzliche Vorgaben bspw. zu bestimmten Schließzeiten und Öffnungszeiten in einem festgelegten Umfang dennoch nicht für sinnvoll. Solche generellen starren Vorgaben zu den unter a) bis d) benannten Faktoren können individuelle Bedarfe nicht oder nur sehr eingeschränkt berücksichtigen.

Diese Faktoren sind aber leistungsbestimmend und daher bei der Entgeltbemessung trägerspezifisch zu berücksichtigen. Vergleichsweise lange Betreuungszeiten und geringe Schließzeiten bspw. würden dementsprechend das Entgelt im erforderlichen Umfang erhöhen. So kann für die Träger ein Anreiz geschaffen werden, auf bestehende Betreuungsbedarfe der Eltern durch erweiterte Betreuungsangebote zu reagieren.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass das Land (z. B. in der Verordnung gemäß § 24 Abs. 3 Nr. 1 KiFöG) konkrete Vorgaben dazu macht, wie und unter welchen Bedingungen bestimmte entgeltrelevante Leistungsangebote der Träger bei der Entgeltbemessung zu berücksichtigen sind. Dabei kann ggf. ergänzend auf das Betriebserlaubnisverfahren nach § 45 SGB VIII Bezug genommen werden, soweit dort diese Leistungsangebote des Trägers berücksichtigt wurden.

5.3 Neustrukturierung der Finanzierung; Kostenbeiträge der Eltern

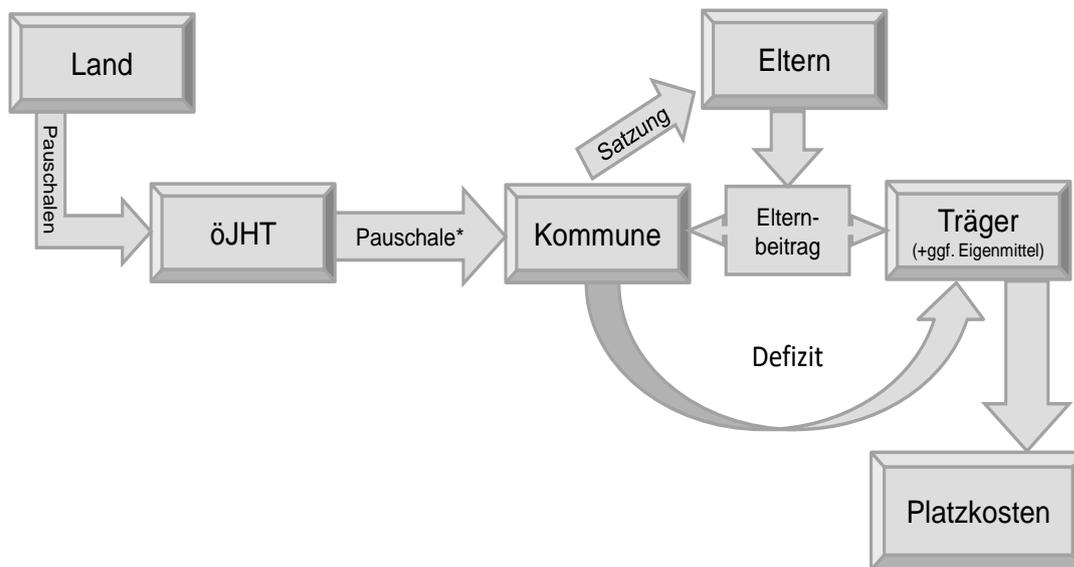
Nach § 12b KiFöG hat die Gemeinde den nach Abzug der Pauschalen des Landes und der öJHT sowie der Kostenbeiträge der Eltern verbleibenden Finanzbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes zu tragen, in deren Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (Wohnortgemeinde). Der öJHT schließt die Vereinbarungen mit den Einrichtungsträgern ab. Dazu muss das Einvernehmen der Gemeinden vorliegen.

Neu mit der Novellierung zum 1. Januar 2019 ist, dass bereits die Verhandlungen des öJHT mit den Trägern in enger Abstimmung mit den Gemeinden zu führen sind. Dennoch verhandeln im Ergebnis die öJHT die Entgelte, die die Defizitfinanzierungsverpflichtung der Gemeinden maßgeblich beeinflussen.

In der Folge fallen die Aufgaben der Struktur- und Planungsverantwortung und der Finanzierungsverantwortung mit den entsprechenden Folgen auseinander (vgl. Sonderbericht Teil 1, Punkt 4.2.3).

Die Leistungsberechtigten haben zudem nach § 3b KiFöG das Recht, im Rahmen freier Kapazitäten zwischen den verschiedenen Tageseinrichtungen am Ort ihres gewöhnlichen Aufenthaltes oder an einem anderen Ort zu wählen. Der Wahl soll entsprochen werden, sofern dies nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist. Die Kostenbeiträge der Eltern wurden bis zum 31. Juli 2019 gleichfalls durch die Wohnortgemeinde durch eine Satzung festgelegt und erhoben (§ 13 Abs. 2 und 3 KiFöG a. F.).

Ab dem 1. August 2019 legt hingegen die das Kind betreuende Gemeinde den Kostenbeitrag fest und erhebt ihn (§ 13 Abs. 2 und 3 KiFöG). Die Abbildung 1 zeigt die derzeitige Finanzierungsstruktur.

Abbildung 1: Finanzierungsstruktur (vereinfachte Darstellung)⁵⁸

Wird ein Kind außerhalb der Wohnortgemeinde betreut, erfolgt eine Verrechnung zwischen abgebender und aufnehmender Gemeinde.

Wir haben im Sonderbericht Teil 1 bereits das Verfahren beschrieben, welches bei der Betreuung eines Kindes außerhalb der Wohnortgemeinde (d. h. in einer Fremdgemeinde) einzuleiten ist, und dieses als unangemessen aufwändig bewertet (vgl. Sonderbericht Teil 1, Punkt 4.8).

In diesem Zusammenhang hatten wir auch auf folgende Probleme hingewiesen:

- Nichtvereinbarkeit der Ausgleichsregelungen mit den Vorgaben zum geltenden Mindestfinanzierungsanteil der Gemeinden von 50 %⁵⁹,
- Probleme bei der Erhebung des Kostenbeitrages, wenn die besuchte Einrichtung die Betreuungsstaffelung, für die der Kostenbeitrag in der Wohnortgemeinde erhoben wird, nicht anbietet oder Eltern in ihrer Wunscheinrichtung eine Betreuungsstaffelung wählen, für die die Satzung der Wohnortgemeinde keinen Kostenbeitrag regelt⁶⁰,
- Probleme bei der Feststellung eines platzbezogenen Defizits, wenn im Zuständigkeitsbereich einer Gemeinde noch keine Entgeltvereinbarungen abgeschlossen werden konnten,

⁵⁸ Ohne Darstellung der Mehrkindentlastung und der Erstattungen/Beitragsermäßigungen gem. § 90 SGB VIII.

*Mitunter direkte Weiterleitung an Träger.

⁵⁹ Der Mindestfinanzierungsanteil der Gemeinden wurde mit der Gesetzesänderung vom 20. Dezember 2017 gestrichen.

⁶⁰ Da gem. § 13 Abs. 2 und 3 KiFöG in der Fassung ab dem 1. August 2019 die betreuende Gemeinde statt der Wohnortgemeinde den Kostenbeitrag festlegt und erhebt, dürfte dieser Fall nicht mehr auftreten.

- Probleme durch mangelnde Mitwirkung der Eltern (Nichtanzeige eines Umzugs in eine andere Gemeinde).

Dabei wurden folgende Empfehlungen gegeben:

- Anwendbarkeit der Kostenbeiträge der betreuenden Gemeinde und Erhebung durch diese, dies wurde mit der Novellierung des KiFöG zum 1. August 2019 umgesetzt,
- Vereinfachung der Finanzierungsströme (ggf. durch nach Betreuungsart und Betreuungsumfang gestaffelte pauschale Erstattungsbeiträge),
- sanktionsbewährte Statuierung von Mitwirkungspflichten der Eltern (z. B. bei Umzug).

Wie bereits im Sonderbericht Teil 1 dargestellt, haben auch die Gemeinden den hohen Verwaltungsaufwand bei der Betreuung von Kindern außerhalb der Wohnortgemeinde kritisiert.

Ergänzend dazu haben sich im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei den Einrichtungsträgern folgende weitere Aspekte ergeben:

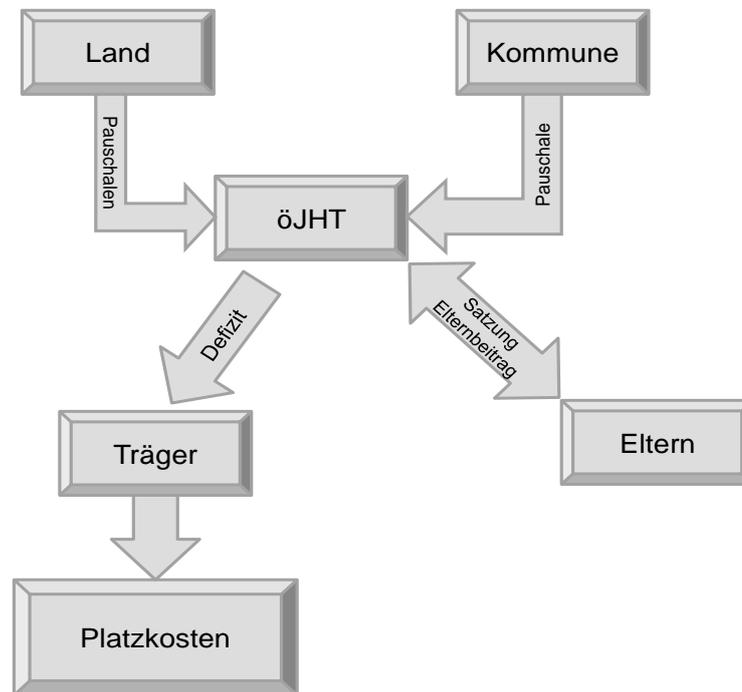
- Einige Gemeinden hatten in ihren Gebührensatzungen keine betragsmäßig festgelegten Kostenbeiträge ausgewiesen, sondern geregelt, dass die Eltern 50 % des Finanzdefizits tragen. Der Kostenbeitrag war damit, je nach ermittelten Platzkosten, flexibel. Dies hat beim gegenseitigen Kostenausgleich bei der Betreuung von Kindern in Fremdgemeinden zu Problemen bei der Defizitberechnung geführt, da zunächst unklar war, welches Defizit Grundlage für den Kostenbeitrag der Eltern ist: 50 % des Defizits der Wohnortgemeinde oder des Defizits der betreuenden Gemeinde? Bei der zweitgenannten Variante konnte die abgebende und kostenerhebende Gemeinde den Kostenbeitrag solange nicht gegenüber den Eltern festsetzen und erheben, wie die aufnehmende Gemeinde ihr Defizit nicht mitgeteilt hat.
- Die Mehrzahl der Gemeinden hat je nach Betreuungsform unterschiedlich hohe Kostenbeiträge festgelegt. Einige Gemeinden haben dagegen einen einheitlichen Kostenbeitrag für die Betreuung eines Krippen- und Kindergartenkindes festgelegt, der im Rahmen einer Mischkalkulation zwischen beiden Betreuungsformen kalkuliert wurde.
- Für Horte gelten i. d. R. monatlich gleichbleibende Kostenbeiträge, die im Rahmen einer Mischkalkulation nach dem Verhältnis Schul- und Ferienzeit ermittelt wurden. In einzelnen Horten gelten jedoch bei Inanspruchnahme der Ferienbetreuung (in der der tägliche Betreuungsanspruch höher ist als während der Schulzeit) höhere Entgelte.
- In einigen Gemeinden wurden angabegemäß die Kostenbeiträge rückwirkend für Zeiträume erhöht, die zwischengemeindlich bereits abgerechnet worden waren. Daher haben sich rückwirkend auch die Platzkostendefizite geändert.

Im Rahmen gegenseitiger Kostenausgleiche bei der Betreuung außerhalb der Wohnortgemeinde war und ist die Defizitkalkulation in diesen Fällen nicht valide möglich. Da sich ab 1. August 2019 der Kostenausgleich an der Kalkulation und den Kostenbeiträgen der Eltern der betreuenden Gemeinde orientiert, sollten sich diese Probleme verringern bzw. nicht mehr auftreten. Jedoch verbleibt es auch nach der Neuregelung beim relativ verwaltungsaufwändigen auf den Einzelfall bezogenen „Spitzausgleich“ der Betreuungskosten zwischen Wohnortgemeinde, die den verbleibenden Finanzbedarf des in Anspruch genommenen Platzes zu tragen hat (§ 12b KiFöG) und betreuender Gemeinde.

Auch die Erhebungen bei den Einrichtungsträgern haben gezeigt, dass das bisherige Verfahren einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verursacht. Hinzu kommt, dass bei den Kommunen oder auch bei den Trägern zum Teil Rückstände bei den Kostenbeiträgen der Eltern anlaufen. Nach Aussage der Kommunen läge dies mitunter an Schwierigkeiten bei der Kommunikation zwischen den Jugendämtern und den Eltern/Beitragsschuldnern.

Einfache Kostenausgleichswege zwischen den Kommunen werden nach alledem weiterhin für dringend erforderlich gehalten. An der Empfehlung, den Kostenausgleich bei Fremdbetreuung über Pauschalen zu regeln, hält der Landesrechnungshof ausdrücklich fest.

Nach unserer Auffassung sollten die Kostenbeiträge der Eltern einheitlich, idealerweise durch die öJHT, festgelegt und erhoben werden. Dies führt u. a. zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes hinsichtlich der Festsetzung und Änderung mehrerer Satzungen auf dem Gebiet eines Landkreises. Ferner empfehlen wir bei freien Trägern eine pauschale (kindbezogene) Beteiligung der Kommunen für Kinder in ihrem Gebiet zu prüfen. Diese kindbezogenen Pauschalen könnten an den öJHT, auf deren Gebiet sich die Kommune befindet, gezahlt werden. Mithin wäre so der öJHT, der auch die LEQ-Verhandlungen führt und diese verbindlich abschließt, letztverantwortlich für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen (Abbildung 2). Zudem könnten so Synergien auf Ebene des öJHT entstehen und genutzt werden.

Abbildung 2: Empfohlene Finanzierungsstruktur⁶¹

Der Landesrechnungshof empfiehlt das Finanzierungssystem zu überarbeiten. Hintergrund sind

- der festgestellte Verwaltungsaufwand bei der Betreuung in Fremdgemeinden und
- die nicht hinreichende Beteiligung der Gemeinden an den Entgeltvereinbarungen, obwohl diese das verbleibende Defizit finanzieren müssen.

Dabei ist insbesondere eine pauschale Beteiligung der Kommunen sowie eine Konzentration der Aufgaben auf Ebene der öJHT zu prüfen.

⁶¹ Ohne Darstellung der Mehrkindentlastung und der Erstattungen/Beitragsermäßigungen gem. § 90 SGB VIII.

5.4 Verhandlungen zu LEQ-Vereinbarungen/ Finanzierung der Einrichtungen

Im Rahmen der Verhandlungen zu den LEQ-Vereinbarungen werden u. a. die notwendigen Kosten der Betreuung verhandelt und im Ergebnis die Platzkosten ausgewiesen. Je nach Verhandlungsergebnis und tatsächlicher Belegung erzielt ein Träger Überschüsse oder Defizite. Im laufenden Betrieb sind eine Steuerung oder Beeinflussung des Ergebnisses für den Träger nur geringfügig möglich.

Ein Vergleich der Platzkosten verschiedener Einrichtungen, selbst wenn sie zu einem Träger gehören, ist kaum möglich. Dies liegt nicht zuletzt an den Kosten, die unabhängig von der tatsächlichen Belegung anfallen. Diese einrichtungsbezogenen (Objekt-) Kosten können durch den Träger einer Einrichtung nur im begrenzten Maße beeinflusst werden, da diese grundsätzlich für den Betrieb einer Einrichtung anfallen. Einrichtungsbezogene Kosten, die unabhängig von der Anzahl der betreuten Kinder anfallen, sind z. B.:

- Miete, Pacht,
- Verwaltungsausgaben für die Kita allgemein (z. B. Buchhaltung, Jahresabschlüsse, Wirtschaftsprüfer, EDV),
- Wartungen, Reparaturen, Instandhaltung,
- Grundstückspflege,
- anteilige Grundbeträge für Energie, Wasser, Abwasser, Entsorgung und Heizkosten,
- Grundstock Personalkosten für Kita-Leitung (z. B. mindestens 10 Stunden/Monat), Hausmeister, Reinigung.

Diese Kosten können nach erstmaligem Nachweis in einem bestimmten Rahmen fortgeschrieben werden. Da der Investitionsbedarf (insbesondere ein kurzfristig entstehender) in einer Einrichtung nicht belastbar im Voraus eingeschätzt und kalkuliert werden kann, wären Investitionskosten bei Erforderlichkeit gesondert zu beantragen und zu finanzieren (siehe ergänzend § 78c Abs. 2 SGB VIII). Diese objektbezogenen Kosten sind grundsätzlich zu finanzieren, um die Existenz der Einrichtung (Bewirtschaftung und Erhaltung) zu sichern.

Hinzu kommen kindbezogene bzw. belegungsabhängige Kosten, die direkt durch und in Abhängigkeit von der Anzahl der betreuten Kinder entstehen. Dazu zählen u. a.:

- Personalkosten pädagogisches Personal,
- pädagogischer Bedarf,
- Spiel- und Bastelmaterial,
- weitere kindbezogene Betreuungskosten.

Diese kindbezogenen Kosten stellen die direkten Platzkosten dar, die durch die Betreuung eines Kindes direkt verursacht werden und im Wesentlichen durch die Betreuung des Kindes und das jeweilige pädagogische Konzept der Kita bestimmt werden.

Werden die objekt- bzw. einrichtungsbezogenen Kosten hingegen gleichfalls belegungsabhängig bei der Entgeltkalkulation berücksichtigt, führt dies zu verfälschten platzbezogenen Entgelten. Die einrichtungsbezogenen Kosten fallen unabhängig von der Belegung an. Würden sie mit Hilfe der prognostizierten Kinderzahlen in der Entgeltkalkulation berücksichtigt, würde eine Kostendeckung zu 100 % nur erfolgen, wenn auch die tatsächliche Belegung mit den prognostizierten Kinderzahlen übereinstimmt. Sobald die tatsächliche Belegung von der Prognose abweicht, was der Regelfall ist, führt diese Entgeltkalkulation immer zu einer Unter- oder Überdeckung der Kosten. Die Belegung und Auslastung der einzelnen Kindertageseinrichtungen werden bei den LEQ-Verhandlungen zwischen den Einrichtungsträgern und den öJHT im Einvernehmen mit der jeweiligen Kommune grundsätzlich umsichtig geplant. Neben der differenzierten Verhandlung der objekt- und kindbezogenen Kosten kann die Planungssicherheit und -genauigkeit der Entgelte für die Träger und Kommunen weiter gesteigert werden, indem die Vereinbarungen (zumindest in Fällen der wiederholten Fortschreibung) für mehrere Jahre verhandelt und geschlossen werden. Dies würde auch den Verwaltungsaufwand auf allen Seiten deutlich reduzieren.⁶²

Die mit Wirkung zum 21. Juli 2020 geänderte Verordnung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration über den Inhalt von Vereinbarungen über den Betrieb von Kindertageseinrichtungen und das in der Anlage zur Verordnung beigefügte Kostenblatt differenzieren hingegen nicht in objektbezogene und belegungsabhängige Kosten (vgl. Punkt 4.15).

Bei den LEQ-Verhandlungen sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes die objekt- und kindbezogenen Kosten und die daraus abzuleitenden Entgelte differenziert verhandelt werden. Die Kalkulationsgrundlagen und Fortschreibungserfordernisse sind unterschiedlich. Objektbezogene Entgelte sollten belegungsunabhängig verhandelt werden. Kindbezogene Entgelte sollten belegungsabhängig verhandelt werden. Die Vereinbarung rein platzbezogener Entgelte ist aus Sicht des Landesrechnungshofes aus den vorgenannten Gründen weniger geeignet. Der Landesrechnungshof empfiehlt (bspw. bei wiederholter Fortschreibung von LEQ) mehrjährige Vereinbarungszeiträume.

⁶² Aus der Erfahrung des Landesrechnungshofes bei der Prüfung der wirtschaftlichen Jugendhilfe könnten Vereinbarungen für Jugendhilfeeinrichtungen zunächst für 2 Perioden je max. 2 Jahre und dann für max. 5 Jahre abgeschlossen werden. Bei längeren Perioden waren die anfänglichen Kosten wesentlich zu hoch im Ansatz, so dass die Einrichtungen nach 5 und mehr Jahren noch ausreichend Mittel hatten.

5.5 Einhaltung des Prospektivitätserfordernisses

Gem. § 78d Abs. 1 SGB sind die Vereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen. Nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig. Die Entgelte werden also vorausschauend (prospektiv) kalkuliert. Folgerichtig können die Entgeltvereinbarungen frühestens mit dem Tage ihres Abschlusses wirksam werden. Eine Vereinbarung, die vor diesen Zeitpunkt zurückwirkt, ist nicht zulässig (§ 78d Abs. 2 S. 2 und 3 SGB VIII).

Gerade in den ersten Jahren nach der Systemumstellung (2015 bis 2017) wurden in fast allen Zuständigkeitsbereichen der öJHT die LEQ-Vereinbarungen erst im Laufe des Wirtschaftsjahres abgeschlossen, in dem sie gelten sollten. Die Vereinbarungen galten dann (teilweise rückwirkend) für das gesamte Jahr. Eine solche Rückwirkung der vereinbarten Entgelte auf den Zeitraum vor Abschluss der Entgeltvereinbarung lassen die bundesgesetzlichen Regelungen jedoch nicht zu. Entgelte sind prospektiv zu verhandeln, d. h. sie können nur mit Wirkung für zukünftige Zeiträume wirksam vereinbart werden.

Dies war dem Umstand geschuldet, dass die öJHT durch den Wechsel des Finanzierungssystems von der Betriebskostenerstattung zu prospektiven Entgelten mit zusätzlichen Aufgaben in höherem Umfang konfrontiert waren. Dies erforderte die Einstellung neuen Personals mit Einarbeitungszeiten. Zudem war der Umfang der neuen Aufgaben im Vorfeld schwer kalkulierbar, so dass auch aufgrund von zu niedrig bemessenen Personalkapazitäten Verzögerungen entstanden sind. Hinzu kam, dass sich Verhandlungen aufgrund der Tatsache, dass eine bzw. beide Vertragsparteien sich zunächst mit den Anforderungen des neuen Finanzierungssystems auseinanderzusetzen hatten, i. d. R. langwierig gestalteten. Insbesondere durch strittige Kostenpositionen, die die Träger nach dem Systemwechsel neu oder erhöht in Ansatz bringen wollten, verbunden mit der erheblichen Anzahl von Einrichtungsträgern, mit denen parallel Vertragsverhandlungen aufzunehmen waren, dauerten die Vertragsverhandlungen vielfach mehrere Monate an. Verzögerungen hatten dementsprechend auch Auswirkungen auf die Verhandlungen für die Folgejahre. Hinzu kamen dann oftmals noch weitere Verzögerungen auf der Trägerseite bei der Vorlage der gem. § 11a Abs. 4 KiFöG nachzuweisenden Einnahmen und Ausgaben des zuletzt abgerechneten Haushaltsjahres.

Aufgrund der dargestellten Vollzugsprobleme sollten die unzulässig rückwirkend vereinbarten Entgelte nicht beanstandet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration jedoch, die öJHT auf die unzulässige Rückwirkung der LEQ gem. § 78d Abs. 2 SGB VIII hinzuweisen und zur künftigen Beachtung anzuhalten.

5.6 Aufwand und Nachweise bei dem Abschluss der LEQ-Vereinbarungen

Nach § 7 LHO bzw. § 98 Abs. 2 KVG LSA ist das Verwaltungshandeln an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Verwaltungsverfahren sollen einfach, zweckmäßig und zügig durchgeführt werden (§ 1 Abs. 1 VwVfG LSA i. V. m. § 10 VwVfG).

Wir haben bei den örtlichen Erhebungen bei den Trägern festgestellt, dass einige Kommunen und Träger unnötigen Verwaltungsaufwand verursachen und teilweise das System der prospektiv zu verhandelnden Entgelte unterlaufen.

Zur Problematik des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes kann insbesondere ein einzelner öJHT angeführt werden. Eine in die Prüfung einbezogene Institution im Bereich dieses öJHT betreibt eine Kindertageseinrichtung zusätzlich zu ihrer weit überwiegenderen Geschäftstätigkeit auf einem anderen Gebiet. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass der zuständige öJHT sich u. a. die entstandenen Kosten nachweisen lässt. Hierbei sind jedoch nicht nur die Kosten der Kita offenzulegen (dies entspräche der Rechtslage gem. § 11a Abs. 4 KiFöG), sondern die Kosten der gesamten Institution, so z. B. für Reinigungsleistungen. Aus unserer Sicht stellt dies einen groben Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar.

Weiteren unnötigen Verwaltungsaufwand verursachten einige öJHT, indem sie bei den LEQ-Verhandlungen von den Einrichtungsträgern über die Nachweisforderung § 11a Abs. 4 KiFöG hinausgehend wiederholt Abrechnungen und Nachweise tatsächlicher Ausgaben forderten und diese nicht zeitnah prüften. Dieses Verfahren hat sich zum Teil über mehrere Monate gezogen, bis letztendlich eine Vereinbarung abgeschlossen wurde. Nicht selten wurden dann Vereinbarungen erst im letzten oder vorletzten Quartal des Jahres abgeschlossen, in dem die Vereinbarung gelten sollte (siehe Punkt 5.5). Die Vereinbarungen galten dann rückwirkend für das gesamte Jahr auf Grundlage der vorgelegten wiederholt aktualisierten Ist-Ausgaben der Einrichtung. In Anbetracht dessen unterliefen bzw. zweckentfremdeten diese öJHT damit die Entgeltverhandlungen. Aus dem originär prospektiven System kehrten sie somit zurück zum „altbewährten“ System der Abrechnung.

Soweit in die Entgelte auch Anteile für Investitionen einbezogen werden, besteht für die Träger zudem solange Ungewissheit, ob die geplante Investition vom öJHT bei der Finanzierung der Einrichtung Berücksichtigung findet, bis es zum Abschluss der Vereinbarung kommt. Soweit dies erst zum Jahresende der Fall ist, ist die geplante Investition i. d. R. im entgeltrelevanten Jahr zeitlich nicht mehr realisierbar.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Verwaltungsaufwand auf Trägerseite sowie auf Seite der öJHT zu reduzieren und durch den rechtzeitigen Abschluss der Vereinbarungen mehr Planungssicherheit für die Einrichtungsträger zu ermöglichen. So sollten mehrjährige LEQ-Vereinbarungen abgeschlossen werden und der Nachweis von Einnahmen und Ausgaben sich auf den in § 11a Abs. 4 KiFöG festgelegten Umfang beschränken.

5.7 Vorlage einrichtungsbezogener Kostenabrechnungen

Gem. § 95 Abs. 1 LHO sind dem Landesrechnungshof Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen.

Einige Träger (darunter auch kommunale Eigenbetriebe) konnten bzw. wollten auf unsere Nachfragen Unterlagen, aus denen sich einrichtungsbezogene Kostendaten ergeben, nicht vorlegen. Bezüglich der Nichtvorlage der Unterlagen durch die Eigenbetriebe lässt sich Folgendes am Beispiel eines kommunalen Eigenbetriebes darstellen:

Die Vorlage von Auszügen aus dem Rechnungswesen wurde zuweilen mit dem Hinweis verweigert, dass einrichtungsbezogene Kostendaten nicht erhoben werden. Teilweise wurde auch vorgetragen, dass der Geschäftsbereich der Kindertagesbetreuung nicht in allen Kostenarten getrennt von anderen (auch öffentlich geförderten) Tätigkeitsbereichen/Projekten darstellbar ist. Im Falle der Eigenbetriebe wurden zumindest der Wirtschaftsplan und die Jahresabschlüsse zur Verfügung gestellt, die die Kosten jedoch jeweils nicht einrichtungsbezogen abbilden. Der Eigenbetrieb hat zur Begründung insbesondere vorgebracht, die Tätigkeit des Eigenbetriebes erfolge vorrangig auf Grundlage des Eigenbetriebsgesetzes des Landes. Demnach seien sie als Eigenbetrieb nicht dazu verpflichtet, einrichtungs- oder platzbezogene Kosten abzubilden. Einrichtungsbezogene Zahlen seien schlichtweg nicht verfügbar. Eine Erstellung solcher für nur eine Einrichtung würde die Verwaltung des Eigenbetriebes für mehrere Wochen „lahmlegen“. Trotz mehrfacher Aufforderung sind aus den gleichen Gründen auch dem zuständigen öJHT, der zur Aufnahme der LEQ-Verhandlungen aufgefordert hatte, keine entsprechenden Kalkulationen vorgelegt worden.

Buchführungs- und Rechnungslegungspflichten für Kita-Träger können sich u. a. aus der Gemeinnützigkeit (steuerrechtliche Vorgaben⁶³) oder aufgrund förderrechtlicher Vorgaben

⁶³ Z. B. ausreichende innerverbandliche Rechnungsprüfung und Rechenschaftspflicht, § 63 AO.

ergeben. Vorliegend ergeben sich aus dem im KiFöG für anwendbar erklärten LEQ-System bestimmte Anforderungen, die eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Rechnungslegung voraussetzen. Einrichtungsträger sind danach verpflichtet, die Kosten einrichtungsbezogen zu ermitteln. Dies folgt zum einen aus § 11a Abs. 4 KiFöG, wonach der Träger einer Tageseinrichtung gegenüber dem öJHT die Einnahmen und Ausgaben des zuletzt abgerechneten Haushaltsjahres der Tageseinrichtung nachvollziehbar, transparent und durch Nachweise belegt darzulegen hat. Zudem haben die Gemeinden gem. § 2 der FinanzBeteiligVO den nach Altersgruppen differenzierten Finanzierungsbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes in den Tageseinrichtungen in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren zu ermitteln. Dies setzt voraus, dass ihnen Daten zu platzbezogenen Kosten auch vorliegen.

Der Eigenbetrieb wird zudem gem. § 14 der eigenen Satzung nach den Grundsätzen eines sparsam wirtschaftenden und leistungsfähigen Betriebes unter Beachtung der Aufgabenstellung geführt. Gem. § 15 Eigenbetriebsgesetz des LSA hat er zur Ermittlung von Kosten- und Leistungsdaten eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erstellen und die erforderlichen Unterlagen zu führen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Instrument des Rechnungswesens, welches der internen Informationsbereitstellung für die Planung und Kontrolle von Kosten und Erlösen dient. Dabei hat die Aufbereitung und Verarbeitung der Daten aus der Finanzbuchhaltung nach bestimmten Kriterien der Kostenentstehung und -aufteilung (Abgrenzungsrechnung: Kostenarten-, Kostenstellen- oder Kostenträgerrechnung) zu erfolgen. Ziel eines kostenrechnenden Unternehmens ist es, die tatsächliche Kostenverursachung eines Kostenträgers zu ermitteln. Um eine angebotene Dienstleistung steuern zu können, ist neben der Kenntnis der Kosten dabei auch ihre exakte Zuordnung zu Kostenstellen (hier der jeweiligen Kita) notwendig. Als Grundlage für eine belastbare Kostenanalyse und einer darauf basierenden, den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Kostenkalkulation müssen die anfallenden Kosten den angebotenen Dienstleistungen verursachungsgerecht (hier: einrichtungsbezogen) zugeordnet werden können.

Unabhängig von den gesetzlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Rechnungslegung sollte nach unserer Ansicht bereits aus betriebswirtschaftlichen Eigeninteressen eines Trägers, der mehrere Einrichtungen betreibt, jede Buchung einem konkreten Geschäftsbereich und jeder einzelnen Einrichtung zugeordnet werden. Nur wenn betriebswirtschaftliche Auswertungen für jede einzelne Kita möglich sind, kann beurteilt werden, welche Einrichtung kostendeckend betrieben wird und wo in bestimmten Bereichen Einsparpotentiale liegen.

Künftig haben Eigenbetriebe eine den Vorgaben des KiFöG sowie des Eigenbetriebsgesetzes und der Satzung des Eigenbetriebes entsprechende Kostenkalkulation und Abrechnung der Betriebskosten gegenüber dem öJHT zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hält hierzu eine entsprechende Regelung in der Verordnung zu den wesentlichen Bestandteilen der LEQ gem. § 24 Abs. 3 Nr. 1 KiFöG für zweckmäßig. Nach dieser sollte die Entgeltzahlung davon abhängig gemacht werden, dass der Träger seine betrieblichen Vorgänge ordnungsgemäß dokumentiert. Dabei muss er gewährleisten, dass eine Auswertung erzeugt werden kann, die der Gliederung der Betriebskosten nach der vorgegebenen Kostensystematik entspricht.

5.8 Finanzielle Mehraufwände für die inklusive und integrative Betreuung

Gem. § 8 KiFöG haben Kinder mit Behinderung einen Anspruch, gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen gefördert und betreut zu werden. Je nach Art der Behinderung ist ein zusätzlicher Bedarf nach SGB VIII oder SGB XII zu decken. Gem. § 22a Abs. 4 SGB VIII sollen Kinder mit und ohne Behinderung in Gruppen gemeinsam gefördert werden, sofern der Hilfebedarf dies zulässt. Zu diesem Zweck sollen die öJHT mit den Trägern der Sozialhilfe bei der Planung, konzeptionellen Ausgestaltung und Finanzierung des Angebots zusammenarbeiten.

Die Betreuung behinderter Kinder in Kindertageseinrichtungen kann in einer integrativen Gruppe, in der mehrere Kinder mit Behinderung gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung betreut werden (Integration), oder inklusiv erfolgen.

Dem KiFöG liegt der Inklusionsgedanke zugrunde, nach dem ein Kind mit besonderem Förderbedarf sich nicht dem bestehenden System anpassen soll, sondern in dem die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten sind, dass jedem Einzelnen, unabhängig von seinen persönlichen Voraussetzungen, die Teilhabe an den vorhandenen Angeboten ermöglicht wird. Ob und inwieweit der Besuch einer inklusiven Einrichtung für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf vorteilhafter ist als integrative Betreuung, kann mangels belastbarer Studienergebnisse nicht eingeschätzt werden.

In jedem Fall aber führt dieser Anspruch für die Einrichtungen, unabhängig davon, ob inklusiv oder integrativ betreut wird, zu erhöhten Betreuungs- und Verwaltungsaufwänden. Diese werden nur teilweise und nur soweit eine entsprechende behördliche Anerkennung vorliegt durch die Eingliederungshilfen finanziert.

Um die Ansprüche einer inklusiven Pädagogik erfüllen zu können, müssen aber bereits die strukturellen Rahmenbedingungen (bauliche Voraussetzungen und Fachkräfte mit den erforderlichen Zusatzqualifikationen) in allen Einrichtungen grundsätzlich bestimmten Standards genügen. So kann die Aufnahme und gemeinsame Betreuung von Kindern sowohl mit und ohne besonderen Förderbedarf ermöglicht werden. Die Arbeit in multiprofessionellen Teams (d. h., wenn in Gruppen pädagogische Fachkräfte und Heil-, Sprach- oder Ergotherapeuten gemeinsam zum Einsatz kommen) ist in Einrichtungen erleichtert, die ihrem Konzept entsprechend auf die gemeinsame Betreuung von behinderten und nicht behinderten Kindern spezialisiert sind (integrative Einrichtungen). Das Inklusionskonzept ist bislang (auch aus nachvollziehbaren Gründen wie z. B. baulichen Gegebenheiten, Barrierefreiheit) noch nicht in allen Einrichtungen umfassend in die pädagogische Praxis umgesetzt worden. Nach dem Inklusionsgedanken haben nun aber diese im Bedarfsfall (d. h. sobald ein Kind mit besonderem Förderbedarf einen Betreuungsplatz beansprucht) unverzüglich zusätzliche Ressourcen (z. B. Heil-, Sprach- oder Ergotherapeuten) zur Verfügung zu stellen oder bauliche Veränderungen vorzunehmen. Die Schaffung der erforderlichen Vernetzungen und Rahmenbedingungen kann bereits mit zusätzlichen Kosten einhergehen, die, auch um entsprechende Anreize zu schaffen, im Finanzierungssystem Berücksichtigung finden müssten.

Inklusive Arbeit setzt nach den Aussagen der befragten Fachkräfte ferner eine intensivere Zusammenarbeit mit Jugendamt, Sozialhilfeträger, Therapeuten und Frühförderstellen voraus. Sie erfordert mithin koordinative Zusatzaufgaben, die neben der pädagogischen Arbeit bzw. Leitungstätigkeit anfallen. Nicht zuletzt werden die Verfahren zur Beantragung von Eingliederungsleistungen teilweise (insbesondere in Einrichtungen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Kindern) durch die Kitaleitung neben dem Regelbetrieb wahrgenommen. Dies ist dementsprechend mit zusätzlichem Zeitaufwand verbunden, der nicht immer beim Umfang der Leitungsfreistellung berücksichtigt wird.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich über die Eingliederungshilfe zu finanzierende behinderungsbedingte Mehrbedarfe in Teilbereichen nur schwer von den Regelbedarfen trennen lassen.

Die spezielle Förderung von Kindern mit Behinderung findet grundsätzlich in der Gruppe (und nicht in gesonderten Therapieräumen) statt. Nach den Aussagen der geprüften integrativen Einrichtungen kommen den behinderten Kindern dort bestimmte (über Eingliederungshilfen finanzierte) Therapien und Angeboten zugute, von denen aber ebenfalls die „Regelkinder“ profitieren können und an denen diese auch Interesse zeigen. Die Kinder werden aus pädagogischen Gründen in geeigneten Fällen von diesen besonderen Angeboten nicht ausgeschlossen. Ein getrennter Einsatz der therapeutischen Fachkräfte lässt sich praktisch zudem schwer

umsetzen, da ein integrativ bzw. inklusiv betreutes Kind grundsätzlich nicht aus dem Gruppenbetrieb herausgenommen wird. Die beschäftigten therapeutischen Fachkräfte in integrativen Einrichtungen werden daher oftmals ohnehin im Rahmen der Regelbetreuung als pädagogische Fachkräfte eingesetzt. Die zu therapeutischen Zwecken angeschafften Ausstattungsgegenstände und Beschäftigungsmaterialien werden zudem ebenfalls für die pädagogische Arbeit mit Regelkindern genutzt. Die Zeitanteile für Regelbetreuung und Mehrbedarf/ Sonderbetreuung lassen sich dann aber nicht trennen.

Wir haben festgestellt, dass es dabei zu Problemen bei der Anerkennung bestimmter therapeutischer Kräfte (Heilpädagogen) als pädagogische Fachkraft kam. Ferner konnte im Rahmen der Entgeltverhandlungen nach Angabe der Einrichtungen oft keine Einigkeit erzielt werden, ob und inwieweit die über die Personalkosten einer Regelfachkraft hinausgehenden Kosten für das therapeutische Personal⁶⁴ anerkennungsfähig sind.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass Leistungen der Eingliederungshilfe in unterschiedlichen Sozialgesetzbüchern (SGB VIII, IX) geregelt und durch verschiedene Kostenträger zu finanzieren sind. Kinder mit Behinderung erhalten Leistungen der Eingliederungshilfe insbesondere in Form von heilpädagogischen Leistungen nach § 35a SGB VIII (zuständig: Jugendhilfeträger) oder bspw. §§ 79, 90 ff. SGB IX (zuständig: u. a. Träger der Eingliederungshilfe). Die parallelen Finanzierungsstrukturen und Zuständigkeiten erzeugen in der Praxis Schnittstellenprobleme zwischen den Hilfesystemen. Zuständigkeitsstreitigkeiten führen häufig zu langen Wartezeiten für die Leistungsberechtigten bzw. Leistungsverzögerungen.

Der Landesrechnungshof regt an, die Koordinierung und Abstimmung dieser beiden Systeme durch landesgesetzliche Regelungen zu optimieren. Zumindest sollte die Zusammenarbeit der öJHT mit dem Träger der Eingliederungshilfe gefördert werden. Mehrbedarfe können für die integrative bzw. inklusive Betreuung entstehen, z. B. für koordinative Aufgaben, bauliche Veränderungen und den Regeleinsatz pädagogischer Fachkräfte mit heilpädagogischer Zusatzqualifikation. Soweit diese Mehrbedarfe nicht über die Eingliederungshilfen finanziert werden, sollten sie in den LEQ oder in gesonderten Finanzierungsregelungen berücksichtigt werden.

⁶⁴ Pädagogische Fachkräfte mit heilpädagogischen Zusatzausbildung sind bspw. in die Entgeltgruppe S 9 einzugruppieren, pädagogische Fachkräfte in die S 8a bzw. S 8b.

So wurden bspw. in Schleswig-Holstein Regelungen geschaffen, wonach für integrative Gruppen die zusätzliche Förderung durch sonderpädagogische Kräfte gewährleistet sein muss. In Nordrhein-Westfalen wird für Kinder mit Behinderung eine erhöhte Kindpauschale gezahlt. Auf welcher Grundlage diese Erhöhung kalkuliert worden ist, können wir jedoch nicht einschätzen.

An dieser Stelle möchten wir ergänzend auf folgende Problemstellung hinweisen:

Der Betreuungsanspruch in Sachsen-Anhalt endet mit dem vollendeten 14. Lebensjahr. Die Nachmittagsbetreuung in Förderschulen endet i. d. R. zwischen 14:30 Uhr und 15:00 Uhr, die in Regelschulen (ohne Ganztagskonzept) sogar mitunter schon früher. Im Anschluss daran ist für behinderte Schulkinder über das 14. Lebensjahr hinaus trotz bestehender Bedarfe (insbesondere bei geistigen Behinderungen) keine Betreuung mehr gesichert.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration zu prüfen, wie eine durchgängige Betreuung für Schüler in diesen Fällen sichergestellt werden kann.

6 Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hält an den Empfehlungen des Sonderberichts Teil 1 mit Hinweisen und Empfehlungen zur Evaluation des KiFöG vollumfänglich fest.

Soweit unsere Empfehlungen Standards und Qualität der Kinderbetreuung betreffen, weisen wir nochmals darauf hin, dass nur die Vorgaben des Landes ausgleichspflichtig sind, die über bereits bestehende bundesgesetzliche Vorgaben hinausgehen. Es ist also abzugrenzen, was von der kommunalen Ebene im Wege der Daseinsvorsorge als Grundstandard der Kindertagesbetreuung vorzuhalten und zu finanzieren ist. Ausgleichspflichtig wären darüber hinausgehende Vorgaben des Landes, die mit Mehrbelastungen der Kommunen einhergehen. Die Kostenregelung in Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verlangt zudem nicht, dass das Land vollen Kostenersatz zu leisten hat, so dass bei den Kommunen auch eine „Interessenquote“ bei der Kostendeckung verbleiben kann.

Anknüpfend daran empfiehlt der Landesrechnungshof aufgrund der Prüfungserfahrungen bei den Einrichtungsträgern,

- **vorrangig die personellen und strukturellen Rahmenbedingungen für die institutionelle Betreuung durch landesweite Qualitätsvorgaben (Mindestpersonalschlüssel, Gruppengrößen, Umfang/ Inhalt Fortbildungen; Leitungsstunden, (Essens-)Versorgung, Ausstattungen der Einrichtungen) zu definieren,**
- **Abwesenheitszeiten des pädagogischen Personals beim Mindestpersonalschlüssel angemessen zu berücksichtigen,**
- **leistungsbestimmende Faktoren (wie bspw. besonders lange Öffnungszeiten) bei der Entgeltbemessung stärker zu berücksichtigen,**
- **landesseitig Vorgaben bspw. zur Bestimmung der Angemessenheit der Betriebskosten einer Kindertageseinrichtung zu machen,**
- **bei der Kalkulation der Entgelte neben der nunmehr vorgegebenen einheitlichen Kostensystematik eine Unterscheidung zwischen objekt- und kindbezogenen Kostenbestandteilen zu treffen,**
- **besondere Betreuungs- und Verwaltungsbedarfe (aufgrund körperlicher oder seelischer Beeinträchtigungen bzw. sozialer oder gesundheitlicher Benachteiligung) bei der Finanzierung angemessen zu berücksichtigen und dazu in § 23 KiFöG bzw. der entsprechenden Verordnung (auch in Abgrenzung zu den aus anderen Hilfeleistungssystemen finanzierten Förderungen) konkrete Kriterien vorzugeben,**

- **die Entgeltzahlung (durch gesetzliche Sanktionsmöglichkeiten oder Vorgaben in der entsprechenden Verordnung) stärker von der Einhaltung der den Trägern obliegenden Nachweispflichten abhängig zu machen,**
- **zur Gewährleistung einer gesunden Ernährung der Kinder zu prüfen, ob und inwieweit die gesamte Essensversorgung in den Verantwortungsbereich der Einrichtungen verlagert werden sollte, indem die Verpflegungskosten in das System der Betriebskostenfinanzierung einbezogen werden,**
- **in jedem Fall jedoch für die Mittagsmahlzeit die Standards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. für verbindlich zu erklären,**
- **eine landesweite Datenbank und verbindliche IT-Anwendung für die softwarebasierte Verwaltung (Bedarfserfassung, Organisation der Platzvergabe, Belegung- und Personalplanung, statistische Auswertungen) und Finanzierung (Kostenbeitragsabrechnung und Leistungsabrechnung) von Kitas zu installieren,**
- **deutliche Erleichterungen bei der Defiziterstattung aufgrund der Betreuung von Kindern in Fremdgemeinden zu schaffen, z. B. durch Erstattungspauschalen,**
- **zu prüfen, inwieweit eine pauschale Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der Betriebskosten der freien Einrichtungsträger (z. B. durch kindbezogene Festbeträge) die Entgeltverhandlungen erleichtern würde.**

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Bericht nach §§ 88 Abs. 2 und 99 Abs. 1 LHO fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Informations- und Kommunikationstechnik - Sport
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Dienstrecht, Personal - Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Inneres - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Straßenbau - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	<ul style="list-style-type: none"> - Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung) - Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss: 28. Oktober 2020

Dessau-Roßlau, im November 2020

Barthel
Präsident

Eckpunkte der Novellierung des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt

Koalitionsausschuss am 8. Mai 2018

Sachsen-Anhalt geht einen entscheidenden Schritt zu besserer Kinderförderung, Elternentlastung und zur Unterstützung von Gemeinden und pädagogischen Fachkräften und setzt damit die Festlegungen des Koalitionsvertrages um. Darauf hat sich der Koalitionsausschuss geeinigt.

Wir setzen bei der Novellierung des Kinderförderungsgesetzes auf ein neues, transparenteres Finanzierungssystem, auf einen gleichen Anspruch für alle Kinder auf frühkindliche Bildung sowie bessere Bedingungen für das pädagogische Personal der Kindertageseinrichtungen und eine gute Finanzausstattung der Kommunen. Eltern sollen nur noch für ein Kind in Krippe und Kindergarten Beiträge bezahlen müssen.

Vor dem Hintergrund der Ankündigung der Bundesregierung, einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule zu schaffen, wird in Sachsen-Anhalt darüber hinaus auf eine engere Verzahnung von Hort und Grundschule gesetzt. Es wird geprüft, ob der Hort perspektivisch von der Zuständigkeit des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration in die Zuständigkeit des Ministeriums für Bildung überführt werden kann. Die Koalitionspartner sind sich darin einig, dass dies jedoch nicht kurzfristig zu erreichen ist, sondern intensiver Vorbereitung bedarf.

Grundlage für die Novellierung des Kinderförderungsgesetzes bildet der Koalitionsvertrag, in welchem nachstehende Vereinbarungen getroffen worden sind (S. 48 f.):

„Wir werden in einem zweiten Schritt das Kinderförderungsgesetz bis zum 31. Dezember 2017 novellieren. Dies wird auf Grundlage der Evaluierung des Kinderförderungsgesetzes, unter Berücksichtigung aktueller Gutachten und fachlicher Stellungnahmen zur Finanzierung der Kinderbetreuung und insbesondere vor dem Hintergrund des diesbezüglichen Urteils des Landesverfassungsgerichts geschehen. Die Koalition wird dabei die Finanzierungssystematik und die Finanzierungswege des Kinderförderungsgesetzes grundsätzlich auf den Prüfstand stellen und alle Möglichkeiten zur Kostendämpfung für Eltern und Gemeinden nutzen. Am Ende der Evaluierung wird eine transparente, nachvollziehbare und umfassende Finanzierungssystematik etabliert. Dabei streben wir des Weiteren eine Verbesserung der tatsächlichen Fachkraft-Kind-Relation in den Einrichtungen vor Ort an. Dafür sind die Ausfallzeiten des Personals (Urlaub, Krankheit, Fortbildung) in die Personalschlüssel einzupreisen.“

Durch diese Anpassungen der Landespauschalen eröffnen wir den Gemeinden die Möglichkeit sozialverträgliche Elternbeiträge festzulegen. Auch wird dadurch die personelle Situation in den Einrichtungen verbessert und damit die Umsetzung des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ befördert. Das Programm soll im Übergang zur Grundschule stärker eingesetzt werden. [...]

Vor dem Hintergrund der hohen Kinderarmutsquote im Land werden wir eine Sonderförderung für Kitas in Vierteln mit besonderem Entwicklungsbedarf auflegen.“

Die Koalitionspartner begrüßen, dass darüber hinaus auch der Bund die Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten fördern wird. Das „Gute-Kita-Gesetz“ werde helfen, weitere wichtige Schritte auf dem Weg zu einer zusätzlichen Entlastung der Eltern von Beiträgen sowie einer noch besseren Qualität der frühkindlichen Bildung zu gehen. Die Koalitionspartner sind sich einig, dass hierzu eine Entschließung des Landtages im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren vorbereitet werden soll.

Die Eckpunkte des neuen Kinderförderungsgesetzes:

Auf Grundlage nachstehender Eckpunkte ist das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration gebeten, einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zu erarbeiten und kurzfristig vorzulegen. Die Koalitionspartner sind sich der Bedeutung dieser Novellierung bewusst und werden den Gesetzentwurf daher ergebnisorientiert, sorgsam und zeitnah beraten.

- **Transparente Finanzierung durch Systemwechsel:**

Das Land beteiligt sich künftig mit einem festen Prozentsatz i. H. v. 50 Prozent an den gesamten Personalkosten für pädagogische Fachkräfte; Berechnungsgrundlage ist dabei weiterhin der Mittelwert der Jahrespersonalkosten für pädagogische Fachkräfte aus den Entgeltgruppen 8a und 8b des TVöD SUE in Erfahrungsstufe 5. Das löst die derzeitigen Pro-Kind-Pauschalen ab. Dadurch wird die Finanzierung transparenter. Es werden bei Neufassung des Kinderförderungsgesetzes für 2019 die Kinderzahlen des Statistischen Landesamtes zum Stichtag 01.03.2018 zugrunde gelegt.

Das Land erhöht somit seinen Anteil von derzeit 49 Prozent an den Personalkosten und trägt damit zu einer weiteren Entlastung der Gemeinden um etwa 7,3 Millionen Euro bei. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe beteiligen sich weiterhin in bisherigem Umfang an den Kosten. Das entspricht für 2019 ca. 17 Prozent der Personalkosten für pädagogische Fachkräfte.

- **Stärkere Unterstützung der Gemeinden:**

Das Land hat die Tarifabschlüsse der vergangenen Jahre und die tatsächliche Betreuungszeit der Kinder in dieser Legislaturperiode vollständig in den aktuellen

Landespauschalen für die Kinderbetreuung eingerechnet und damit die finanzielle Ausstattung der Kommunen deutlich verbessert. Die aktuellen Tarifabschlüsse des TVöD wie auch die der kommenden Jahre werden weiterhin vollständig vom Land in den Personalkosten abgebildet. Dies ist Grundlage für eine angemessene Vergütung und zugleich ein Beitrag zur Fachkräftesicherung.

Für das Jahr 2019 ist dies ein Plus von 10 Millionen Euro im Vergleich zu den bisherigen Ansätzen.

- **Entlastung der Eltern:**

Zu den wichtigsten Punkten gehört die finanzielle Entlastung der Eltern. Das Land übernimmt die Elternbeiträge für Geschwisterkinder ab dem zweiten Kind, wenn zeitgleich mehr als ein Geschwisterkind in Krippe und Kindergarten betreut wird. Das bedeutet, für das jüngste Kind sind Kostenbeiträge zu entrichten, alle weiteren Geschwisterkinder sind bis zum Schuleintritt kostenfrei.

Dies führt zu einem jährlichen finanziellen Mehrbedarf i. H. v. ca. 4,3 Millionen Euro.¹ Hiervon profitieren die Eltern von ca. 33.000 Geschwisterkindern.

- **Entlastung von Erzieherinnen und Erziehern:**

Ausfallzeiten für Fortbildung, Krankheit und Urlaub werden stärker berücksichtigt. Hierzu sollen in einem ersten Schritt zehn Arbeitstage pro Fachkraft im Jahr zusätzlich Berücksichtigung finden.

Dies begründet einen finanziellen Mehrbedarf von jährlich etwa 21 Millionen Euro.

- **Gleicher Bildungsanspruch für alle Kinder:**

Der Zugang zu frühkindlicher Bildung stellt entscheidende Weichen für den Bildungserfolg von Kindern und ermöglicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Jedes Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Land Sachsen-Anhalt hat bis zur Versetzung in den 8. Schuljahrgang einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung. Ein Platz umfasst für Kinder bis zum Beginn der Schulpflicht generell ein Förderungs- und Betreuungsangebot von acht Stunden je Betreuungstag oder 40 Wochenstunden. Wo entsprechender Bedarf besteht - insbesondere zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bei Ausbildung, Fortbildung oder Studium oder aufgrund von Pflege, Krankheit und anderen Verpflichtungen - erhöht sich der Anspruch unbürokratisch auf 10 Stunden täglich oder bis zu 50 Stunden in der Woche. Die Regelungen für den Hort bleiben unverändert.

¹ Der bisherige HH-Ansatz für den Ausgleich derartiger Einnahmeausfälle beträgt ca. 14,6 Millionen Euro; die beabsichtigte Regelung zur Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder würde ein HH-Ansatz von ca. 18,9 Millionen Euro bedingen.

- **Förderung von Kitas mit besonderem Bedarf:**

Kindertageseinrichtungen in Vierteln mit besonderem Entwicklungsbedarf sollen vom Land speziell gefördert werden, um etwa Maßnahmen zur Stärkung von Kindern mit besonderen sozialen Herausforderungen besser umsetzen zu können. Für jede geförderte Kita sollen ungefähr zwei pädagogische Fachkräfte finanziert werden. Dies entspricht landesweit ca. 100 Stellen. Dazu wird ein Landesprogramm aufgelegt.

Dies begründet einen zusätzlichen jährlichen Aufwand i. H. v. ca. 5,8 Millionen Euro.

- **Stärkung der Rolle der Gemeinden:**

Land, Landkreise und Gemeinden stehen in gemeinsamer Verantwortung für die Qualität und Finanzierung der Kinderbetreuung. Die Rolle der Gemeinden bei den Verhandlungen der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen wird gestärkt. Beim Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen sind die Unterschriften des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, der Gemeinde und im Falle einer freien Trägerschaft zudem die des freien Trägers erforderlich.

- **Stärkung der Elternvertretungen:**

Die Rolle der Elternvertretungen wird gestärkt. Insbesondere wird das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die Arbeit der Landeselternvertretung stärker unterstützen. Zudem erhalten Elternkuratorien zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten. So sollen Kuratorien entscheiden können, ob eine ärztliche Gesundheitschreibung in der Einrichtung vorgelegt werden muss, wenn ein Kind nach Krankheit die Einrichtung wieder besuchen möchte.

- **Anerkennung der „Kitaler“:**

Die staatlich geprüften Fachkräfte für Kindertageseinrichtungen („Kitaler“) werden im Gesetz als pädagogische Fachkräfte anerkannt.

- **Hortbetreuung:**

Es wird geprüft, unter welchen Rahmenbedingungen die Horte noch in dieser Legislaturperiode in das Schulgesetz aufgenommen werden können, um die Entwicklung der Grundschulen zu Ganztagschulen zu befördern. Damit würde die Zuständigkeit für den Hortbereich vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration auf das Ministerium für Bildung übergehen.

- **Weiterentwicklung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen:**

Das System der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen hat sich zur transparenten Darstellung der Kosten bewährt. Der Landesrechnungshof hat eine Verbindung zur Auszahlung der Landesmittel mit dem Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen vorgeschlagen. Ob dies rechtlich möglich ist, wird derzeit geprüft.

- **Kita-Verpflegung:**

Die Wichtigkeit einer gesunden Verpflegung in der Kindertageseinrichtung wird betont. Vor diesem Hintergrund soll in der Begründung des Gesetzes explizit auf die Standards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung sowie auf die Arbeit der Vernetzungsstelle KiTa- und Schulverpflegung Sachsen-Anhalt Bezug genommen werden. Die sog. „Mittelbaren Verpflegungskosten“ (insb. Küchenebenleistungen) sollen in die allgemeinen Platzkosten, welche in den Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen abgebildet sind, aufgehen.

- **Aktuellere Berechnungsgrundlagen:**

Die Zuweisung des Landesanteils an der Kita-Finanzierung soll auf Grundlage möglichst aktueller statistischer Daten zu Kinderzahlen und Betreuungsumfang erfolgen. Hierzu könnte etwa eine landesweite Software oder auch eine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung entsprechender Daten dienlich sein, wodurch eine mindestens jährliche Anpassung ermöglicht würde.

- **Staffelung der Betreuungsverträge:**

Ab der fünften Stunde sollen Elternbeitragssatzungen für Krippe und Kindergarten eine stündliche Staffelung enthalten. Eine Vielzahl von Gemeinden berücksichtigt dies bereits jetzt.

- **Vergleichbare Kostenstrukturen:**

Für eine bessere Vergleichbarkeit der Kostenstrukturen in Kindertageseinrichtungen erarbeitet das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration ein Kostenblatt zur einheitlichen Kalkulation der Pro-Platz-Kosten.

Berechnung Mehrkosten bei Berücksichtigung höherer Abwesenheiten

zusätzliche Tage	Steigerung	Personalschlüssel		
		KK	KG	Hort
0	0,0000%	0,1800	0,0800	0,0500
1	0,3831%	0,1807	0,0803	0,0502
2	0,7663%	0,1814	0,0806	0,0504
3	1,1494%	0,1821	0,0809	0,0506
4	1,5326%	0,1828	0,0812	0,0508
5	1,9157%	0,1835	0,0815	0,0510
6	2,2989%	0,1842	0,0819	0,0512
7	2,6820%	0,1849	0,0822	0,0514
8	3,0651%	0,1856	0,0825	0,0516
9	3,4483%	0,1863	0,0828	0,0518
10	3,8314%	0,1870	0,0831	0,0519
11	4,2146%	0,1877	0,0834	0,0521
12	4,5977%	0,1885	0,0838	0,0523
13	4,9808%	0,1892	0,0841	0,0525
14	5,3640%	0,1899	0,0844	0,0527
15	5,7471%	0,1906	0,0847	0,0530
16	6,1303%	0,1914	0,0850	0,0532
17	6,5134%	0,1921	0,0854	0,0534
18	6,8966%	0,1928	0,0857	0,0536
19	7,2797%	0,1936	0,0860	0,0538
20	7,6628%	0,1943	0,0864	0,0540
21	8,0460%	0,1951	0,0867	0,0542
22	8,4291%	0,1958	0,0870	0,0544
23	8,8123%	0,1965	0,0874	0,0546
24	9,1954%	0,1973	0,0877	0,0548
25	9,5785%	0,1981	0,0880	0,0550
26	9,9617%	0,1988	0,0884	0,0552
27	10,3448%	0,1996	0,0887	0,0554
28	10,7280%	0,2003	0,0890	0,0557
29	11,1111%	0,2011	0,0894	0,0559
30	11,4943%	0,2019	0,0897	0,0561
31	11,8774%	0,2027	0,0901	0,0563
32	12,2605%	0,2034	0,0904	0,0565
33	12,6437%	0,2042	0,0908	0,0567
34	13,0268%	0,2050	0,0911	0,0569
35	13,4100%	0,2058	0,0915	0,0572
36	13,7931%	0,2066	0,0918	0,0574
37	14,1762%	0,2074	0,0922	0,0576
38	14,5594%	0,2082	0,0925	0,0578
39	14,9425%	0,2090	0,0929	0,0580
40	15,3257%	0,2098	0,0932	0,0583

Pauschale bei 10 Abwesenheitstagen

Erziehergehalt	Arbeitstage pro Jahr	Kosten pro FK-Std.	MPS bei 10 Tagen Abwesenheit	Kosten pro FK-Std. pro Kind	Betr.-dauer	Kosten je Erzieherstd.	Pauschale Land (51 %)
55.372,28	261	26,51929119	0,1870	4,959549835	8,5	42,1561736	467,62
			0,0831	2,204244371	8,7	19,17692603	212,72
			0,0519	1,377652732	5,3	7,301559479	80,99

	Pauschale	betr. Kinder	jährl. Kosten
KK	467,62	31.222	175.199.389
KG	212,72	63.025	160.880.175
Hort	80,99	55.395	53.838.987
Summe			389.918.551

Pauschale bei 20 Abwesenheitstagen

Erziehergehalt	Arbeitstage pro Jahr	Kosten pro FK-Std.	MPS bei 20 Tagen Abwesenheit	Kosten pro FK-Std. pro Kind	Betr.-dauer	Kosten je Erzieherstd.	Pauschale Land (51 %)
55.372,28	261	26,51929119	0,1943	5,152880845	8,5	43,79948718	485,85
			0,0864	2,290169264	8,7	19,9244726	221,01
			0,0540	1,43135579	5,3	7,586185688	84,15

	Pauschale	betr. Kinder	jährl. Kosten	10 Tage	Differenz
KK	485,85	31.222	182.028.935		
KG	221,01	63.025	167.151.536		
Hort	84,15	55.395	55.937.715		
Summe			405.118.186	389.918.551	15.199.635

Pauschale bei 40 Abwesenheitstagen

Erziehergehalt	Arbeitstage pro Jahr	Kosten pro FK-Std.	MPS bei 40 Tagen Abwesenheit	Kosten pro FK-Std. pro Kind	Betr.-dauer	Kosten je Erzieherstd.	Pauschale Land (51 %)
55.372,28	261	26,51929119	0,21	5,562445679	8,5	47,28078827	524,46
			0,09	2,47219808	8,7	21,50812329	238,58
			0,06	1,5451238	5,3	8,189156139	90,84

	Pauschale	betr. Kinder	jährl. Kosten	10 Tage	Differenz
KK	524,46	31.222	196.497.085		
KG	238,58	63.025	180.437.190		
Hort	90,84	55.395	60.383.795		
Summe			437.318.069	389.918.551	47.399.518

GVBl. LSA Nr. 27/2020, ausgegeben am 20. 7. 2020

Anlage**Anlage**

(zu § 2 Abs. 3 Satz 2)

Musterkostenblatt für die Entgeltvereinbarungen

Einrichtung:

Standort (mit Adresse)

Jahr:					
Teil 1: Grunddaten der Einrichtung		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Hinweise und Erläuterungen, insbesondere zur Abweichung
1.	Anzahl der Betriebsmonate im Jahr				
2.	Kapazität laut Betriebserlaubnis § 45 des Achten Buches Sozialgesetzbuch				
2.1	Kinder bis unter drei Jahren				
2.2	Kinder ab drei Jahren bis zum Eintritt in die Schule				
2.3	Schulkinder				
3.	Jahresbelegung (Prognose)				
3.1	Kinder bis unter drei Jahren				
3.2	Kinder ab drei Jahren bis zum Eintritt in die Schule				
3.3	Schulkinder				
4.	Vertraglich gebundene Betreuungsstunden				
4.1	Kinder unter drei Jahren				
4.2	Kinder ab drei Jahren bis zum Eintritt in die Schule				
4.3	Schulkinder				
5.	Personal laut Belegung (Prognose) und Mindestpersonalschlüssel				
5.1	Kinder unter drei Jahren (Belegungsstunden x 0,187)				
5.2	Kinder ab drei Jahren bis Eintritt in die Schule (Belegungsstunden x 0,083)				
5.3	Schulkinder (Belegungsstunden x 0,052)				
6.	Summe Vollzeitäquivalente nach Mindestpersonalschlüssel				
6.1	davon Vollzeitäquivalente pädagogischer Fachkräfte				
6.2	davon Vollzeitäquivalente pädagogischer Hilfskräfte				
7.	Summe Vollzeitäquivalente über Mindestpersonalschlüssel				
7.1	davon Vollzeitäquivalente pädagogischer Fachkräfte				
7.2	davon Vollzeitäquivalente pädagogischer Hilfskräfte				

Teil 1: Grunddaten der Einrichtung		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Hinweise und Erläuterungen, insbesondere zur Abweichung
8.	Leitungsfreistellung in Stunden/Woche				
8.1	Leitungsperson der Einrichtung				
8.2	Sonstige Leitungspersonen (Funktion bitte benennen)				
9.	Sonstiges Personal				
9.1	Wöchentliche Arbeitsstunden Hausmeisterin/Hausmeister				
9.2	Wöchentliche Arbeitsstunden Reinigungskraft				
9.3	wöchentliche Arbeitsstunden Servicekraft				
9.4	Wöchentliche Arbeitsstunden sonstiges Personal				
10.	Angaben zum Gebäude/zu den Gebäuden				
10.1	Gebäudefläche				
10.2	Größe der Außenflächen				
10.3	Baujahr des Gebäudes				
10.4	Jahr der letzten Sanierung				
10.5	Jahr der letzten grundlegenden Renovierung				
10.6	Eigentumsverhältnis Grundstück/Gebäude (Eigentum (E), Miete (M), Pacht (P), unentgeltliche Nutzung (UN))				

Teil 2: Personalkosten Personal		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Erläuterung der Abweichung
1.	Kosten der pädagogischen Fachkräfte (§ 21 Abs. 3 des Kinderförderungsgesetzes)				
1.1	Löhne/Entgelte				
1.2	Sonderzahlungen				
1.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
1.4	Betriebliche Altersvorsorge				
2.	Kosten der pädagogischen Hilfskräfte (§ 21 Abs. 4 des Kinderförderungsgesetzes)				
2.1	Löhne/Entgelte				
2.2	Sonderzahlungen				
2.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
2.4	Betriebliche Altersvorsorge				
3.	Kosten der Leitungsfreistellung				
3.1	Löhne/Entgelte				
3.2	Sonderzahlungen				
3.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
3.4	Betriebliche Altersvorsorge				
4.	Kosten für sonstiges angestelltes Personal				
4.1	Hausmeisterin/Hausmeister				
4.1.1	Löhne/Entgelte				
4.1.2	Sonderzahlungen				
4.1.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
4.1.4	Betriebliche Altersvorsorge				

Teil 2: Personalkosten Personal		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Erläuterung der Abweichung
5.	Service-/Wirtschaftskraft				
5.1	Löhne/Entgelte				
5.2	Sonderzahlungen				
5.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
5.4	Betriebliche Altersvorsorge				
6.	Reinigungskraft				
6.1	Löhne/Entgelte				
6.2	Sonderzahlungen				
6.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
6.4	Betriebliche Altersvorsorge				
7.	Verwaltungskraft				
7.1	Löhne/Entgelte				
7.2	Sonderzahlungen				
7.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
7.4	Betriebliche Altersvorsorge				
8.	Sonstiges Personal (Freiwilligendienstleistende, Freiwillige)				
8.1	Löhne/Entgelte				
8.2	Sonderzahlungen				
8.3	Lohnsteuer und Sozialabgaben				
8.4	Betriebliche Altersvorsorge				
9.	Erweiterte Personalkosten				
9.1	Beiträge zur Berufsgenossenschaft				
9.2	Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin				
9.3	Ausgaben für erweiterte Führungszeugnisse				
9.4	Sonstiges (bitte erläutern)				

Teil 3: Sachkosten		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Erläuterung der Abweichung
1.	Ausgaben für die Bewirtschaftung von Gebäude und Grundstück				
1.1	Kaltmiete, Pacht, Erbbauzins				
1.2	Kreditverbindlichkeiten				
1.2.1	Tilgung				
1.2.2	Zinsen für Fremdkapital				
1.3	Abschreibungen				
1.4	Nebenkosten, Steuern, Versicherungen, Gebühren, Beiträge				
1.4.1	Grundsteuer				
1.4.2	Wasser/Abwasser				
1.4.3	Strom				
1.4.4	Heizung				
1.4.5	Abfallentsorgung				
1.4.6	Straßenreinigung und Winterdienst				
1.4.7	Betriebshaftpflichtversicherung				
1.4.8	Gebäude- und Sachversicherungen				

Teil 3: Sachkosten		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Erläuterung der Abweichung
1.4.9	Schornsteinfegerin/Schornsteinfeger				
1.4.10	Telefon, IT/Software				
1.4.11	Wartung (bitte erläutern)				
1.4.12	Sonstige Nebenkosten/Gebühren (bitte erläutern)				
1.5	Externe Dienstleistungen				
1.5.1	Sachausgaben für Dienstleistungen (z. B. Hausmeister)				
1.5.2	Kosten der Fremdvergabe für Dienstleistungen				
1.6	Reinigung				
1.6.1	Sachausgaben für Reinigung				
1.6.2	Ausgaben für Fremdreinigung				
1.7	Sanitär- und Hygienebedarf				
1.8	Investitionen in unbewegliches Anlagevermögen (bitte erläutern)				
2.	Sachkosten für den Ersatz und die Ergänzung von Einrichtungsgegenständen und Spielgeräten				
2.1	Neuanschaffung beweglichen Anlagevermögens (bitte erläutern)				
2.2	Miete/Leasing beweglicher Anlagen				
2.3	Ersatzbeschaffungen beweglicher Güter (bitte in Erläuterungen benennen)				
2.4	Sonstiger Instandhaltungsaufwand (bitte erläutern)				
2.4.1	innen im Gebäude				
2.4.2	außen am Gebäude				
2.4.3	Außenanlagen ohne Spielgeräte				
3.	Verwaltungsgemeinkosten (bei mehreren Geschäftsbereichen sind die Kosten für den Bereich der Kindertageseinrichtung entsprechend umzulegen; Umlageschlüssel bitte erläutern)				
3.1	Kosten für Finanzbuchhaltung und Jahresabschluss (Personalkosten der Verwaltungskraft oder bei Fremdvergabe Kosten des Dienstleisters)		(Umlageschlüssel bitte erläutern)		
3.2	Wirtschaftsprüfung				
3.3	Bürobedarf des Trägers				
3.4	Lohnbuchhaltung				
3.5	IT/Software				
3.6	Telefon/Internet				
3.7	Rundfunkbeiträge				
3.8	Gema-Vergütungen und Lizenzgebühren				
3.9	Rechtsberatungskosten				
3.10	Reinigungsdienstleistungen und Instandhaltung				
3.11	Reinigungs- und Sanitärbedarf				
3.12	Sonstige Verwaltungskosten (bitte erläutern)				

Teil 3: Sachkosten		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Erläuterung der Abweichung
4.	Sonstige Sachkosten der Einrichtung (gegebenenfalls anteilig, falls Trägerkosten)				
4.1	Mitgliedsbeiträge an Verbände, Organisationen				
4.2	Fortbildungs- und Reisekosten Personal				
4.3	Qualitätsmanagement				
4.4	Sonstiges (bitte erläutern)				
5.	Sachkosten für die pädagogische Arbeit				
5.1	Fachberatung (sofern nicht Teil sonstiger Mitgliedsbeiträge)				
5.2	Bastel- und Beschäftigungsmaterial				
5.3	Sonstige Sachkosten (bitte erläutern)				
6.	Sachkosten für die Verpflegung				
6.1	Kosten der Fremdversorgung, die nicht von den Eltern getragen werden (bitte erläutern)				
6.2	Sonstige Kosten (bitte erläutern)				

Teil 4: Einnahmen und Auswertung		Vorjahr	Verhandlungsjahr	Abweichung zum Vorjahr in v. H.	Erläuterung der Abweichung
1.	Gesamtkosten des Betriebes der Einrichtung				
2.	Zuweisungen nach § 12 des Kinderförderungsgesetzes				
2.1	Kinder unter drei Jahren				
2.2	Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt				
2.3	Schulkinder				
3.	Zuweisungen nach § 12a des Kinderförderungsgesetzes				
3.1	Kinder unter drei Jahren				
3.2	Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt				
3.3	Schulkinder				
4.	Sonstige Einnahmen				
4.1	Entgeltrelevante Fördermittel				
4.2	Drittmittel				
4.3	Elternbeiträge nach § 13 Abs. 1 Satz 1 des Kinderförderungsgesetzes (soweit selbst erhoben)				
4.4	Zusätzlich zu §13 Abs. 1 Satz 1 des Kinderförderungsgesetzes erhobene Kostenbeiträge (Bitte benennen wofür)				
4.5	Sonstiges (bitte benennen)				
5.	Verbleibender Finanzbedarf nach § 12b des Kinderförderungsgesetzes				
5.1	Kinder unter drei Jahren				
5.2	Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt				
5.3	Schulkinder				
6.	Darstellung der differenzierten Entgelte				