

Eckpunkte der Kita-Reform 2020

Kiel, 12. März 2019

I. Einleitung:

Mit dem Koalitionsvertrag der regierungstragenden Fraktionen von CDU, Grünen und FDP sowie eines Beschlusses des Landtages aus dem Juli 2017 ist die Landesregierung aufgefordert, die **Kitagesetzgebung zu überarbeiten** mit den Zielen, **qualitative Standards zu verbessern**, die **Finanzierungsstrukturen transparenter und gerechter zu gestalten** sowie eine finanzielle Entlastung von Eltern und Kommunen zu erreichen. Die Landesregierung hat den bestehenden Reformbedarf in der Kindertagesförderung zu einem Leitprojekt dieser Legislaturperiode erklärt und ausgehend von der ersten Sitzung der AG Koordinierung im November 2017 gemeinsam mit der LEV, den KLV und der LAG aufgegriffen. Und das mit einem sehr engen Zeitplan: Innerhalb von knapp zwei Jahren soll die Neustrukturierung des Kita-Systems in ein neues Kita-Gesetz münden, welches zum 1.8.2020 wirksam werden soll. Um von Anfang an alle Beteiligten in einem transparenten Beteiligungsprozess an der Umsetzung der Neustrukturierung teilhaben zu lassen, wurde ein breiter Beteiligungsprozess in Form einer Projektstruktur auf den Weg gebracht.

II. Die grundsätzlichen Ergebnisse des Reformprozesses

1. Das Standard-Qualitäts-Kosten-Modell

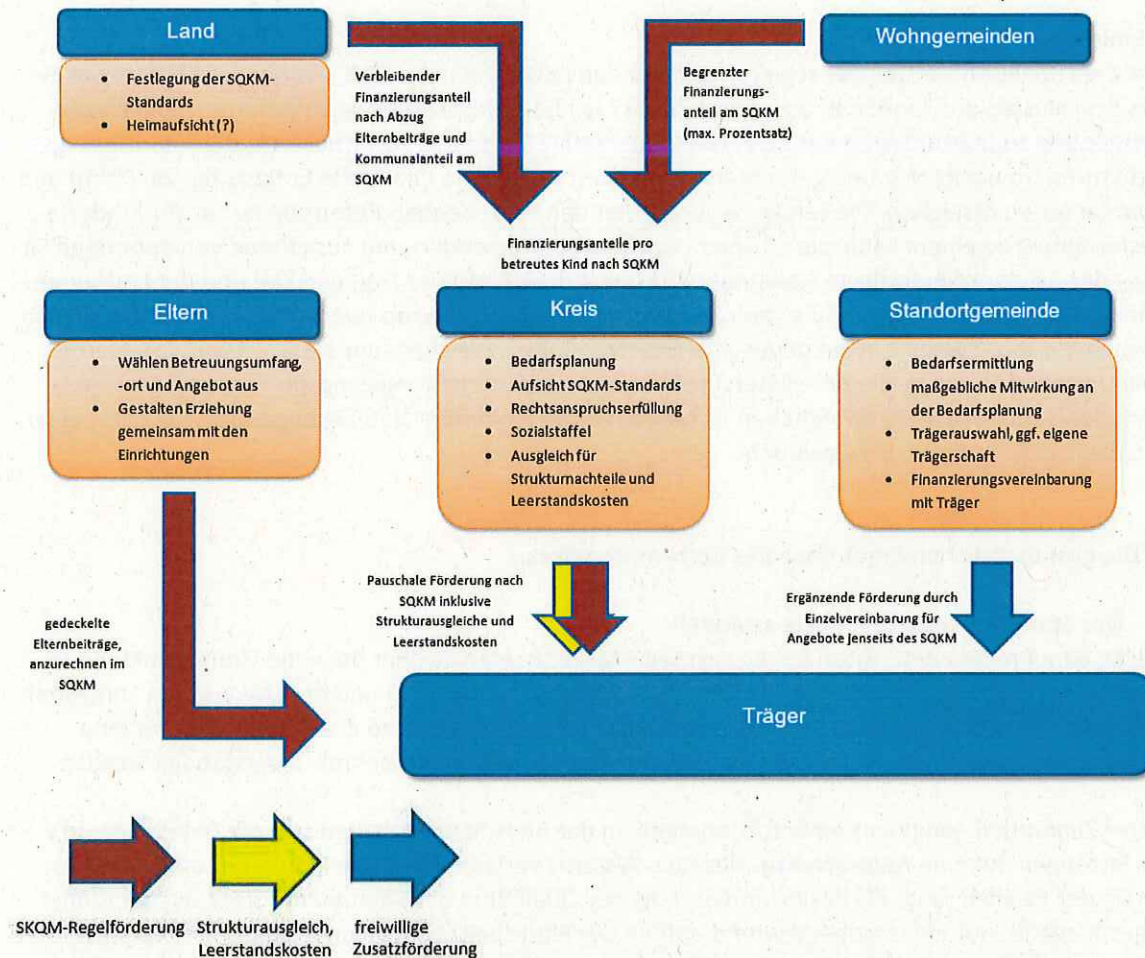
Die an dem Prozess Beteiligten haben sich seit Mai 2018 intensiv über die neue Grundstruktur des Kita-Systems beraten. Vorschläge des Landes sowie der KLV, der LAG und der LEV wurden vorgestellt und inhaltlich diskutiert. Dabei konnte sich auf die Anforderungen und Ziele, aber auch auf eine grundsätzliche Basis, das **Standard-Qualitäts-Kosten-Modell**, einvernehmlich verständigt werden.

Unter Zugrundelegung der Kernanforderungen an das neue Modell, haben sich die Beteiligten, in vielen Sitzungen auf eine **neue Struktur des Kita-Systems** verständigt. Diese beinhaltet eine Vereinfachung der Finanzierung, die Weiterentwicklung der Qualität in der Kita und die Stärkung der Kindertagespflege. Damit einhergehend wird die Höhe der Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege auf ein landeseinheitliches und angemessen niedriges Niveau begrenzt – Abweichungen nach unten bleiben möglich. Die Eltern sollen zukünftig über die Auswahl des Kita-Platzes im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten frei entscheiden, wobei den Wohnortgemeindekindern bei der Platzvergabe vor Ort ein Vorrang eingeräumt werden kann. Infolgedessen müssen die Kreise und kreisfreien Städte - in ihrer Rolle als örtliche Träger der Jugendhilfe - ihre bestehenden Aufgaben in der Bedarfsplanung verstärkt wahrnehmen und erhalten im Rahmen der Mittelverteilung sowie im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zusätzliche Verantwortung. Gleichwohl verbleiben die Gestaltungsspielräume insbesondere für Angebots- und Trägersauswahl in den Gemeinden, um eine den lokalen Bedürfnissen angepasste Betreuungsinfrastruktur zu entwickeln und eine Vielfalt vor-Ort weiterhin zu ermöglichen.

Die Grundlage der Finanzierung des neuen Systems ist eine **gesetzlich normierte Standardqualität** als Voraussetzung für die Beteiligung an der öffentlichen Förderung, die über die für die Erteilung einer Betriebserlaubnis (Mindestqualität nach SGB VIII) zu fordernden Voraussetzungen deutlich hinausgeht. Auf dieser Basis erfolgt die Berechnung eines nach Betreuungsstunden und Alter der Kinder differenzierten sowie **jährlich dynamisierten Gruppenfördersatzes für die Referenzkita Schleswig-Holstein**. Darüberhinausgehende zusätzliche qualitative Standards/Trägerprofile können durch

Standortgemeinden/ Kreise/ Träger freiwillig finanziert werden. Die Träger haben perspektivisch keine Eigenanteile mehr zu leisten. Sie bringen ihre bisherigen Eigenanteile zur Profilbildung als freiwillige Zusatzfinanzierung ein und können einen trägerinternen Verlustausgleich vornehmen. Betriebs-Kitas sollen den anderen Kindertageseinrichtungen weitgehend gleichgestellt werden.

Abbildung 1: Die neue Finanz- und Verantwortungsstruktur



Ende August 2018 legte der SHGT ein Alternativmodell zur Finanzierung vor, das auf der gemeinsam gefundenen grundsätzlichen Basis aufbaut, aber vom verhandelten Modell abweicht. Der SHGT hält an einem alternativen Modell für die Verantwortungsstruktur fest. Die Projektgruppen haben die Vorschläge des SHGT diskutiert, einige der Ideen konstruktiv aufgegriffen und dadurch das Modell weiterentwickelt.

Weiterhin bevorzugen die Kommunen eine Objektförderung auch schon durch das Land.

Die LAG-FW bevorzugt aus pädagogischen Gründen einen Einzug der Elternbeiträge durch die öffentliche Hand.

2. Die Übergangslösung bis zum 31.12.2023

Die Umstellung des Systems kann nicht in einem einzigen Schritt erfolgen. Es braucht vielmehr einen Übergangszeitraum bis zum 31.12.2023, um die Umstellung von der (derzeit meist praktizierten) Defizitfinanzierung auf die Pauschalfinanzierung nach Gruppenfördersätzen für die (kommunalen und freien) Einrichtungsträger abzufedern und händelbar zu machen. In dieser Zeit, soll eine

„lernende“ Umstellung auf das neue Modell erfolgen, Erfahrungswerte gesammelt werden sowie eine Modellevaluation erfolgen.

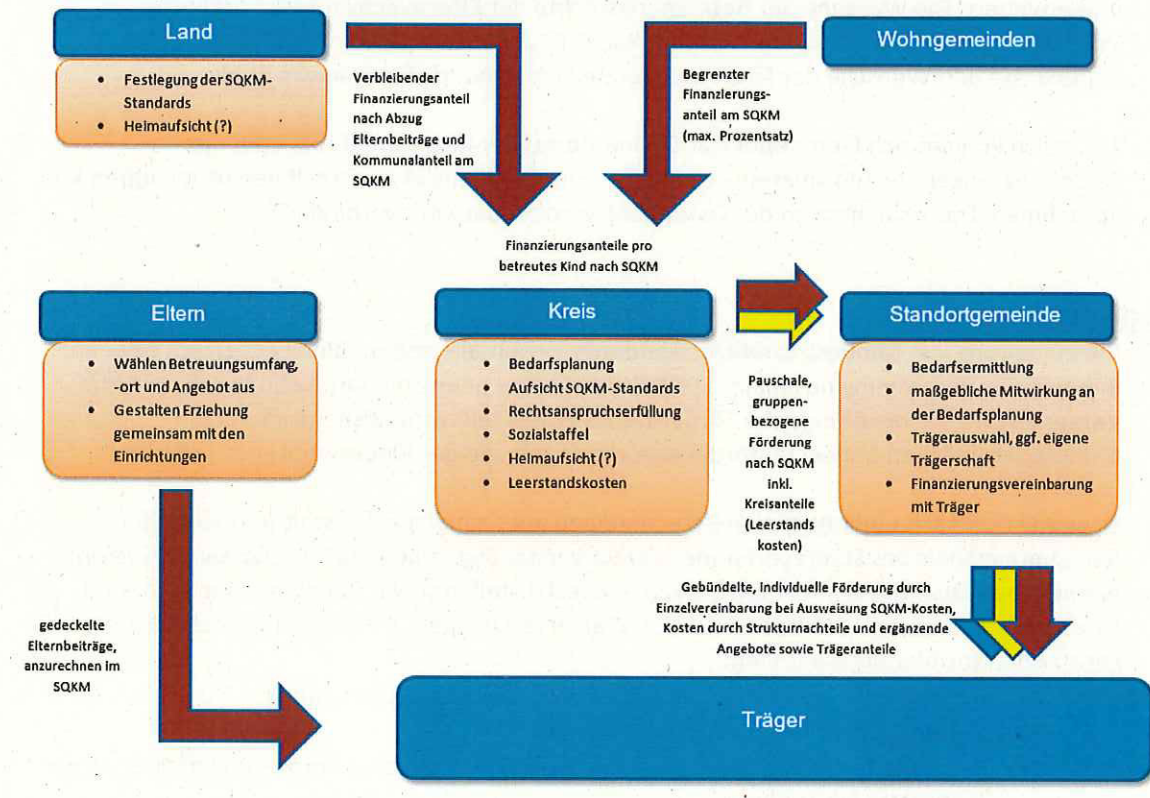
Im Übergangszeitraum bündelt der Kreis zwar schon die Landes- und Wohngemeindeanteile, zahlt die Förderung jedoch noch nicht direkt an den Träger, sondern an die Standortgemeinde aus. Diese fördert ihrerseits (wie bislang) den Träger über einen individuellen Zuwendungsvertrag, der Eigenanteil der Träger soll während der Übergangsphase abgeschmolzen werden.

In gemeinsamer Verantwortung steuern Kreise, Gemeinden und Träger in der Übergangsphase, z.B. in Form von gemeinsamen vertraglichen Vereinbarungen, die für die neu definierte SQKM-Qualität anfangs möglicherweise bestehende Differenz zwischen Ist-Kosten und SQKM-Kosten in einem Prozess auf die SQKM-Sätze hin, wobei bereits in der Übergangsphase die Finanzierungs- und Qualitätskontrolle den Kreisen obliegt, um auch die Konvergenzbemühungen zu begleiten.

In der Zeit des Übergangs werden Gemeinden, Kreise, kreisfreie Städte und Land gemeinsam auf Basis eines landesweit einheitlich definierten Schemas (Abrechnungsbögen und Kostenaufstellungen) eine Evaluation vornehmen. Hierbei wird insbesondere festgestellt, nach welchen Kriterien, wie und in welcher Höhe ein struktureller Nachteilsausgleich nach der Übergangsphase ins System installiert werden muss. Dabei sind die Träger zu beteiligen.

Im Übergangszeitraum werden zudem die Auskömmlichkeit der berechneten und festgeschriebenen Gruppenfördersatzes evaluiert. Die SQKM-Sätze müssen zukünftig für die SQKM-Qualität auskömmlich sein und die Gewährung struktureller Nachteilsausgleiche durch die Kreise darf nur den Ausnahmefall bilden. Auch die Abrechnungspraxis über Kreis und Wohngemeinden, insbesondere die Einbindung der Kita-Datenbank, wird evaluiert, sodass vor der Umstellung auf die Pauschalfinanzierung ggf. Anpassungen vorgenommen werden können.

Abbildung 2: Die Übergangslösung bis zum 31.12.2023



Nach Ablauf der Übergangsfrist, und unter der Voraussetzung, dass die Evaluation so verläuft, dass eine Umstellung des Systems zum 1.1.2024 erfolgen kann, ergibt sich ab dem 1.1.2024 dann die unter 1. bereits dargestellte endgültige Finanzierungs- und Verantwortungsstruktur.

III. Die detaillierten Ergebnisse des Reformprozesses:

1. Entlastung der Eltern

1. Die **Elternbeiträge werden landesweit einheitlich gedeckelt**. Ab dem 1.8.2020 dürfen die von den Eltern zu entrichtenden Monatsbeiträge für Kinder unter 3 Jahren 7,21 Euro und für Kinder über 3 Jahren 5,82 Euro pro wöchentlicher Betreuungsstunde nicht übersteigen. Somit ergibt sich bei einem Ü3-Kind ein rechnerischer Deckel von ca. 180 Euro für einen Halbtagsplatz (5-stündige **Betreuung**) bzw. ca. 288 Euro für einen **Ganztagsplatz (8-stündige Betreuung)**. Bei einem Ü3-Kind ergibt sich ein rechnerischer Deckel von ca. 145 Euro für eine 5-stündige Betreuung bzw. ca. 233 Euro für eine 8-stündige Betreuung. Beiträge für Mittagessen und Ausflüge sind hiervon nicht umfasst.
2. Eltern können derzeit nur eingeschränkt eine Kita außerhalb ihrer Wohngemeinde wählen, da ein Kostenausgleich zwischen Wohn- und Standortgemeinde nur bei Platzmangel oder besonderen Gründen zu zahlen ist. Künftig entfällt die Notwendigkeit eines interkommunalen Kostenausgleichs. Eltern können somit Kitas außerhalb ihrer Wohngemeinde wählen. Die Umstellung des Finanzierungssystems ermöglicht zukünftig ein echtes **Wahlrecht der Eltern**. Den Standortgemeinden wird ein Gemeindecindervorbehalt ermöglicht.
3. Für Ü3-Kinder wird im Landesrecht der **Rechtsanspruch** erstmals normiert. Zukünftig beträgt dieser **5 Stunden** täglich. Bislang gab es eine solche Regelung nicht.
4. Die **Mitwirkungsrechte der Eltern** in den Einrichtungen sowie in der Tagespflege werden gestärkt und erweitert. Die Wahrung der **Beteiligungsrechte der Elternvertretung** ist zukünftig Voraussetzung für die öffentliche Förderung der Kita. Zudem spielen zukünftig auch die Bedürfnisse und Wünsche der Eltern bei der Bedarfsplanung eine stärkere Rolle.
5. Zusätzlich können sich Eltern über das **Online-Portal der Kita-Datenbank** über die Betreuungsangebote informieren, sowie eine Voranmeldung in der von ihnen bevorzugten Kita vornehmen. Die Teilnahme an der Datenbank wird für die Kitas verbindlich.

2. Qualitätsverbesserung

1. Die Einhaltung von **Mindest-Qualitätsstandards**, die für alle gelten, bleibt gesetzlich bzw. im Rahmen der Verordnung normiert, zusätzlich wird eine neue Standardqualität definiert, die Voraussetzung für die öffentliche Förderung von Kitas sein wird. Bisher sind nur die ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen geregelt, die das Kindeswohl gewährleisten.
2. Es wurde sich nach umfangreichen Berechnungen auf Grundlage des weiterentwickelten Berechnungstools des Städteverbandes darauf verständigt, einen **Status-Quo der im System befindlichen Qualitäten** mit Stand 31.12.2018 festzustellen sowie Annahmen für Sach- und Personalgemeinkosten (auf Basis der KGSt-Werte) festzulegen, die die rechnerische Basis für die gesetzliche Normierung darstellen:
 - Personalschlüssel im Elementarbereich: 1,66 Kräfte pro Gruppe
 - Verfügungszeit: 4 Std./Woche/Gruppe
 - Leitungsfreistellung: Bei 1 bis 5 Gruppen: 5 Std./Woche/Gruppe und ab 5 Gruppen komplette Freistellung
 - Ausfallzeiten: 390 Std./Jahr

Hinzu kommen dann im SQKM

- Sachkosten (KGST): Sachkostenzuschlag päd. Personal: 6250€ pro Vollzeitäquivalent,
 - Sachkostenzuschlag Einrichtung: 500€ pro Kind/Jahr
 - Gemeinkostenzuschlag: 15% von den Personalkosten
3. Unter Berücksichtigung der zusätzlich für qualitative Maßnahmen ins System gegebenen Landes- und Bundesmittel sowie der Priorisierung der AG Koordinierung wird **zum 1.8.2020 ein Betreuungsschlüssel von 2,0** Kräften auch im Elementarbereich ausfinanziert und gesetzlich normiert sein. Derzeit ist im Gesetz ein Schlüssel von 1,5 Kräften normiert.
 4. Auch für **Hortgruppen** greift zukünftig der Personalschlüssel von 2,0, wobei künftig auch hier eine Gruppenregelgröße von 20 gilt. **Gruppenvergrößerungen** auf bis zu 25 Kinder, die bisher im Ausnahmefall möglich sind, sind künftig ausgeschlossen. Im Ausnahmefall kann zukünftig nur noch eine Gruppenvergrößerung im Elementarbereich und bei Horten auf 22 Kinder erfolgen.
 5. Darüber hinaus wird mit den zusätzlich für qualitative Maßnahmen ins System gegebenen Landesmittel unter Berücksichtigung der Priorisierung der AG Koordinierung zum 1.8.2020 zusätzlich eine **Anhebung der Verfügungszeit auf 5 Std./Woche/Gruppe** (als Mindestqualitätsstandard) ausfinanziert und gesetzlich normiert sein. Nach Auffassung der LAG ist dies nicht ausreichend.
 6. Die **Freistellung der Einrichtungsleitung** vom Gruppendienst wird ebenfalls als Mindestqualitätsstandard gesetzlich verbindlich geregelt und zwar ab dem 1.8.2020 bei 1 Gruppe 7,8 Stunden pro Woche, bei 2 Gruppen 15,6 Stunden pro Woche, bei 3 Gruppen 23,4 Stunden pro Woche und bei 4 Gruppen 31,2 Stunden und ab der 5. Gruppe eine komplette Leitungsfreistellung in Höhe von 39 Stunden pro Woche. Nach Auffassung der LAG ist dies nicht ausreichend.
 7. Es wurde sich darauf verständigt, die bisher vom Land im Erlasswege zusätzliche jährliche Förderung in Höhe von 12,8 Mio. Euro für Sprachbildung (6,5 Mio. Euro), für Hortmittagessen (300.000 Euro), für die Regional- und Minderheitensprachen (500.000 Euro) sowie für Familienzentren (5,5 Mio. Euro) auch künftig außerhalb des SQKM vom Land gesondert zu finanzieren.
 8. Es werden räumliche **Mindestqualitätsstandards**, unter anderem für die pädagogisch nutzbare Fläche pro Kind festgelegt. Derzeit bestehen solche Vorgaben nicht.
 9. Es werden Höchstgrenzen für **Schließzeiten** festgelegt. Derzeit bestehen solche Vorgaben nicht. Die Belange von Kleinsteinrichtungen müssen dabei berücksichtigt werden.
 10. Die Inanspruchnahme **pädagogischer Fachberatung** und ein **Qualitätsmanagementsystem** werden für alle Kitas verbindlich.
 11. Damit alle Kinder eine gute und gesunde **Verpflegung** bekommen, wird für Ganztagsangebote das Angebot eines Mittagessens verbindlich. Zudem werden erstmals **Mindeststandards** für die Verpflegung in Kitas normiert.
 12. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Regelungen für die **Finanzierung** von Kitas und (freiberuflicher) **Tagespflege** führen dazu, dass Eltern für die Tagespflege meist deutlich mehr zahlen. Daher werden die Finanzierungsregelungen für Kitas und Tagespflege harmonisiert und jeweils über den Kreis abgewickelt. Eltern, deren Kinder in Tagespflege betreut werden, werden nicht mehr benachteiligt. Die Deckelung des Elternbeitrags gilt auch für sie. Auch wird gesetzlich normiert, dass **zwei Tagespflegepersonen nebeneinander** tätig sein dürfen, wenn gemeinsame Neben- und Funktionsräume nicht zeitgleich gemeinsam genutzt werden. Für die an die **Tagespflege**

gepersonen zu zahlende laufende Geldleistung werden auf Grundlage einer transparenten Berechnung **landesweite Mindestsätze** festgelegt, die eine angemessene Vergütung garantieren.

3. Entlastung der Kommunen

1. Das Land stellt bis 2022 zusätzliche 135 Mio. Euro zur **Entlastung der Kommunen** von den Kosten der Kindertagesbetreuung sowie zur Abfederung des erwarteten Kostenanstiegs des Gesamtsystems zur Verfügung.
2. Hinzu kommen die Mittel aus der dem Land obliegenden **Konnexitätsverpflichtung** für Betreuung unterdreijähriger Kinder. So zahlt das Land in den Jahren 2018 und 2019 insgesamt 175 Mio. Euro (2018 = 80 Mio. Euro; 2019 = 95 Mio. Euro).
3. Darüber hinaus bietet das Land in den Jahren 2020, 2021 und 2022 jeweils 20 Mio. Euro, 40 Mio. Euro und 60 Mio. Euro Landesmittel, mithin also noch einmal 120 Mio. Euro zusätzlich an, um damit die **Konnexitätsansprüche auszugleichen** und zudem das neue System der Anteilsfinanzierung am SQKM attraktiver zu gestalten.
4. Das Land beteiligt sich erstmals mit einem **verlässlichen Finanzierungsanteil** pro betreuten Kind an den Kosten der Kindertagesbetreuung. Der Landesbeitrag ist damit automatisch gekoppelt an die Entwicklung der Platzzahlen und der Betreuungszeiten. Die KLV vertreten die Auffassung, dass dieser Anteil zu gering sei. Ziel des Reformprozesses müsse sein, den Kommunalanteil auf 33% zu reduzieren.
5. Es wird mit Blick auf die allgemeine Kostenentwicklung (z. B. Tarifsteigerungen) eine Dynamisierung erfolgen, sodass sich der für das Jahr 2022 ergebende prozentuale **Gesamtfinanzierungsanteil der Kommunen** am SQKM in den Folgejahren nicht mehr erhöht.
6. Die Kreisaufgaben bei der Bedarfsplanung werden durch gesetzliche Regelungen und das Instrument der Kita-Datenbank gestärkt. Die Bedürfnisse von Eltern nach einer Betreuung am Arbeitsort, bestimmten Betreuungszeiten und pädagogischen Ausrichtungen werden im Rahmen einer **gemeindeübergreifenden Bedarfsplanung** berücksichtigt. Wie bisher unterstützen die Gemeinden den örtlichen Träger der Jugendhilfe maßgeblich, indem die Bedarfspläne im Benehmen mit den Gemeinden aufgestellt werden.
7. Über die **Kita-Datenbank** soll künftig die Bedarfsplanung zentral erfolgen sowie die Abwicklung der Finanzströme abgebildet werden. Die genaue Ausgestaltung wird im weiteren Verfahren in der von Ministerium geleiteten Lenkungsgruppe mit den Beteiligten gemeinsam entwickelt.
8. **Investitionskosten** und Mietkosten sind in den SQKM-Sätzen enthalten. Weitere Förderprogramme unterliegen der Maßgabe des Haushaltes.

IV. Die im weiteren Verfahren zu klärenden Punkte

1. Konkretisierung der Übergangslösung
 - a. Im weiteren Diskussionsverlauf ist für die Übergangslösung ein Weg zu finden, wie Einrichtungen in Bezug auf die SQKM-Standards durch die Kreise und kreisfreien Städte (gemeinsam mit den Gemeinden) mit möglichst wenig Aufwand nach landeseinheitlichen Vorgaben zu kontrollieren und mit Augenmaß und verursachungsgerecht zu sanktionieren sind (**Qualitätskontrolle**).

- b. Es ist zu klären, wie (in der Übergangszeit und ggf. darüber hinaus) Kreise und kreisfreie Städte die im Zuge der Qualitätskontrollen zurückgeforderten Fördermittel für den **strukturellen Nachteilsausgleich** und den regionalen Ausgleich der durch die kombinierte Objekt- und Subjektförderung bei den Kreisen und kreisfreien Städten entstehenden Differenzen einsetzen können.
2. Der Themenkomplex der **sozialen Ermäßigung von Beiträgen** wird derzeit in einer Unter-AG bewegt. Hierbei geht es einerseits um die bundesgesetzliche Regelung des § 90 SGB VIII, die die Beitragsermäßigung durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe ab dem 1.8.2019 neu regelt, andererseits aber auch um eine etwaige Formulierung im neuen Kita-Gesetz. Hier ist im weiteren Verfahren eine Verständigung zu erzielen.
3. Für Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf (**Integrationskinder**), wurde gemeinsam mit dem für die Eingliederungshilfe zuständigen Referat an einer Übergangslösung gearbeitet. In dieser soll die Möglichkeit bestehen, Finanzströme entsprechend der Neuen Finanzierungssystematiken im Kita-Bereich und der Eingliederungshilfe anzupassen. Im Falle der Verschiebung von Kostenlasten zwischen Land und Jugendhilfeträgern sind geeignete Ausgleichsmechanismen zu finden. Leistungen, die behinderungsbedingt über die Betreuung in der Einrichtung hinausgehen, sollen im Rahmen der Eingliederungshilfe geleistet werden. Ziel ist es, eine tragfähige und nachhaltige Lösung in Verbindung mit dem Bundesteilhabegesetz zu erarbeiten. Hierzu soll zunächst zum 3. Quartal 2019 ein Ergebnisbericht der Evaluation des Pilotprojektes „Inklusive Kita“ erstellt und das Ergebnis in den weiteren Prozess im Rahmen der AG Inklusion in der frühkindlichen Bildung eingebunden werden. Im Rahmen der Gesamtevaluation während der Übergangsphase, soll dann geprüft werden, wie eine niederschwellige und möglichst frei von unnötigen Einzellösungen neue, inklusive Angebotslandschaft geschaffen werden kann, in der heilpädagogische Kompetenzen systemisch zur Verfügung stehen.
4. Die Zuordnung der **Heimaufsicht** muss abschließend entschieden werden. Denkbar sind dabei neben der bisherigen Planung einer zentralen Wahrnehmung im MSGJFS, auch eine Fortgeltung der jetzigen Regelung und eine Prüfung im Rahmen der Evaluationsphase.
5. Eckpunkte für das **Evaluationsverfahren** sind zu entwickeln.

V. Der weitere Zeitplan

Die Regelungsinhalte des neuen Gesetzes sollen mit dem Beginn des Kita-Jahres 2020/2021 und damit zum 1.8.2020 wirksam werden. Um dies zu erreichen, muss das Gesetz im ersten Halbjahr 2020 in Kraft treten.

Um die noch offenen und weiter zu bewegendenden Fragestellungen gemeinsam zu besprechen, bleibt das bewährte Format der Projektgruppensitzungen bestehen. Diese werden grundsätzlich weiter im dreiwöchigen Rhythmus tagen. Dabei werden sie sich sowohl auf die konkrete Gesetzesarbeit konzentrieren als auch die inhaltlichen und verfahrenstechnischen Einzelheiten der Umsetzung der Reform, insbesondere in der Übergangslösung, in den Blick nehmen.

Bereits am 29. März ist beabsichtigt, die nächste AG Koordinierung stattfinden zu lassen, um die noch offenen Punkte am Gesetzestext sowie an der Finanzierungssystematik weiter zu besprechen, bevor dann der eigentliche Gesetzgebungsprozess beginnt. Es ist beabsichtigt, den Gesetzentwurf im September 2019 in den Landtag einzubringen.