

FAQ: Was ist los bei

## #BEITRAGSFREIHEIT

## #KINDERGARTENFINANZIERUNG

**Das Land Niedersachsen will die Beitragsfreiheit für die Kindergärten. Das ist doch toll für die Eltern. Warum haben die Kommunen damit Probleme?**

Die Kommunen haben im Vorfeld Bedenken geäußert, weil die Beitragsfreiheit Geld aus dem System der Kindergartenfinanzierung zieht. Die Gesamtkosten der Kindergärten wurden bisher zu ca. 50 bis 60 Prozent von den Kommunen aus kommunalen Steuereinnahmen, zu ca. 10 bis 30 Prozent von den Eltern über Beiträge und zu nominell 20 Prozent (Personalkostenförderung) vom Land Niedersachsen bezahlt. Bei freien Trägern kommen manchmal noch Eigenmittel dazu.

Wenn das Land den Kommunen verbietet, Beiträge zu erheben, steht dieses Geld – und wir reden über mittlere dreistellige Millionenbeträge – nicht mehr für die Kindergärten zur Verfügung. Dabei würde es zum einen dringend für die Qualitätsverbesserung gebraucht; vielerorts gibt es den Ruf nach einer dritten Betreuungskraft für eine Gruppe von üblicherweise 25 Kindern. Zum anderen steigen die Kindergartenkosten für die Kommunen durch die Ausweitung der Betreuungszeiten sowieso schon in einem solchen Maße an, dass die kommunalen Haushalte oft erdrückt werden.

Diese Frage ist aber jetzt durch die Landespolitik entschieden worden, die Beitragsfreiheit kommt. Damit bleibt im Gegenzug kein Spielraum für Qualitätsverbesserungen. Es ist ja aber in der Tat eine landespolitisch gewollte Familienförderung, auch wenn einkommensschwache Eltern ihre Beiträge bisher schon ersetzt bekamen.

Die fehlenden Elternbeiträge müssen nun aber vom Land gezahlt werden. Nur für Randzeiten wird es noch Extra-Beiträge geben.

**Moment mal, was ist denn nun kostenfrei?**

Zunächst einmal: Es geht nur um Kindergärten. In Krippen und Horten werden die Kommunen auch in Zukunft Beiträge erheben.

In den Kindergärten soll nach Auffassung des Landes eine Betreuung von acht Stunden an fünf Tagen in der Woche beitragsfrei sein. Für Zeiten darüber hinaus und für Ferienbetreuung werden weiter Beiträge genommen.

Wenn Eltern für eine Regelbetreuung von acht Stunden nichts mehr bezahlen müssen, wird dies aber dazu führen, dass die Kommunen ihr Kindergartenangebot ausweiten müssen. Sie müssen also neue Räume bauen und neue Betreuungskräfte einstellen.

---

### Warum führt denn die Beitragsfreiheit zu einer Ausweitung des Angebotes und der Gesamtkosten?

---

Zum einen haben wir diejenigen Kinder, die bisher gar nicht im Kindergarten sind. Wir haben diejenigen Kinder, die in der Tagespflege sind. Und wir haben diejenigen Kinder, die bisher weniger als acht Stunden im Kindergarten sind. Und schließlich gibt es Kinder, die im laufenden Krippenjahr drei Jahre alt werden und damit einen Rechtsanspruch auf einen (im Gegensatz zur Krippe kostenfreien) Kindergartenplatz haben. Da es nichts kostet, werden alle diese Kinder bis auf wenige Ausnahmen für acht Stunden am Tag für fünf Tage die Woche angemeldet werden.

Hierfür müssen zusätzliche Räume geschaffen werden, und es werden zusätzliche Fachkräfte gebraucht.

Zur Kostenerstattung für die Beitragsfreiheit gehört also dazu, dass man die bisherigen Beitragseinnahmen auf die zukünftige faktische Basis „99 Prozent Kinder in der Gemeinde an acht Stunden am Tag an fünf Tagen die Woche“ bezieht. Dies wird das Betreuungsangebot sein, das die Kommunen vorhalten müssen, auch wenn Eltern es vielleicht sehr flexibel in Anspruch nehmen. Sie werden es aber buchen, weil es kostenfrei ist.

Es gehört also auch dazu, dass die Kosten des hierfür zusätzlich erforderlichen Personals und hierfür notwendiger Investitionen, also beispielsweise für neue Gruppenräume, vollständig vom Land getragen werden, da es hierfür mit der Beitragsfreiheit die Ursache setzt.

---

**Kommen wir also zur Kostenerstattung. Die Bezugsgröße für die Beiträge ist eben beschrieben worden, das lässt sich hochrechnen. Das Land muss dann also die hochgerechneten Elternbeiträge an die Kommunen auszahlen. Klingt doch ganz einfach.**

---

Ist es aber nicht. Die „Beitragslandschaft“ ist extrem unterschiedlich. Das beginnt bei Kommunen, die mit hohen Elternbeiträgen an eine 30-prozentige Elternbeteiligung an den Betriebskosten heranreichen und endet mit Gemeinden, die bereits jetzt schon keine Elternbeiträge nehmen. Die bisherige Beitragshöhe ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung politisch festgesetzt. Da spielen viele Faktoren mit hinein, der Gedanke der Familienförderung, die eigene aktuelle Haushaltslage, eingerechnete Unterstützungsleistungen der Landkreise, Altersstruktur des Personals, Abschreibungen auf die Gebäude und vieles mehr. Diese Gestaltungsmöglichkeit kann man den Kommunen verfassungsrechtlich jedenfalls nicht in der Weise wegnehmen, als dass sie auf alle Ewigkeit auf das Beitragsniveau beispielsweise des Jahres 2015 festgelegt werden. Was machen dann die, die jetzt schon keine Beiträge nehmen, weil sie es sich anderswo absparen? Die bekommen für immer nichts? Das dürfte verfassungswidrig sein.

---

### Was könnte also eine Ausgleichsmöglichkeit sein?

---

Derzeit ist zwischen dem Land und den Kommunen im Gespräch, einen Ausgleich über die Personalkostenförderung des Landes hinzubekommen. Das sind bisher 20 Prozent Förderung auf bestimmte Personalkosten. Würde man diese

Quote entsprechend erhöhen, könnte sie einen Kostenausgleich für die Beitragsfreiheit leisten. Das erste Angebot des Landes war eine Quotenerhöhung auf 52 Prozent. Das haben die einzelnen Gemeinden durchgerechnet – es reicht bei einer großen Anzahl nicht einmal, auch nur die derzeitigen Beitragseinnahmen zu ersetzen, geschweige denn die eben beschriebenen Aufwüchse abzubilden.

---

**Aha. Nun gehen die kommunalen Forderungen ja noch weiter. Man fordert darüber hinaus noch eine weitere Kostenbeteiligung des Landes an den Kindergartenkosten. Können die Kommunen den Hals nicht voll genug kriegen?**

---

Nein, im Gegenteil, wir pochen auf unser gutes Recht.

In die neue Pauschale sollen ja drei Kostenblöcke überführt werden:

1. Die bisherige Pauschale des Landes an die Kommunen für das dritte beitragsfreie Jahr,
2. Ersatzleistungen für den Ausfall der Elternbeiträge und
3. die bisherige 20-prozentige Personalkostenförderung des Landes an die Kommunen.

Schauen wir uns zuerst den ersten Punkt an: Die Pauschale, die wir für das dritte beitragsfreie Jahr bekommen. Hier ist ohnehin eine Anpassung überfällig, allein dieser Kostenblock des Landes müsste also erhöht werden.

Zum zweiten Punkt ist bereits das Notwendige gesagt worden, auch die entstehenden Aufwüchse müssen eingerechnet werden.

Beim dritten Punkt nehmen die Kommunen seit Jahren wahr, dass Versprechen gebrochen wurden und die Ansprüche der Kommunen mit wirklichkeitsfernen landesrechtlichen Regelungen klein gehalten werden.

---

**Versprechen wurden gebrochen?**

---

Zugegeben, vor langer Zeit. Aber die eben erwähnte Personalkostenförderung von 20 Prozent sollte schon 1994 auf 25 Prozent und in den Folgejahren noch weiter aufwachsen. So stand es damals im Gesetz, es wurde durch das Land immer wieder ausgesetzt und schließlich ganz gestrichen. Hier wäre der Gedanke der Drittelfinanzierung ins Gedächtnis zu rufen, der damals gelten sollte: Ein Drittel das Land, dazu ist es nie gekommen. Ein Drittel die Kommunen, und ein Drittel die Eltern. Die Kommunen sind mittlerweile bei über der Hälfte. Nach unserem Verständnis wäre es nun so, dass bei Beitragsfreiheit das Land das eigene Drittel endlich verwirklichen und daneben das Elterndrittel tragen müsste. Das würde in diesem Bereich eine Personalkostenförderung von 66 Prozent bedeuten.

---

### **Außerdem hält das Land die Kommunen mit wirklichkeitsfernen Regelungen klein? Wie soll man das verstehen?**

---

Da muss man tiefer in die gesetzlichen Vorschriften einsteigen.

Im Gesetzestext steht nicht etwa, dass 20 Prozent auf die Lohnkosten einer Erzieherin nach aktuellem Tariflohn gezahlt werden. Dort steht vielmehr ein veralteter Festbetrag, der mittlerweile viel zu gering ist. So wird aus einer 20 Prozent-Förderung in Wirklichkeit eine 16 Prozent-Förderung, denn die Kommunen müssen ja die aktuellen Löhne zahlen, bekommen aber nur die Förderung auf ein veraltetes Lohnniveau.

Außerdem werden nicht alle notwendigen oder sogar vorgeschriebenen Kräfte gefördert. In der Praxis braucht man Vertretungskräfte für Krankheitsfälle oder andere Abwesenheiten. Diese machen ungefähr zehn Prozent am Gesamtpersonal aus und sind gesetzlich vorgegeben. Gefördert werden sie aber nicht. Genauso wenig werden Kräfte gefördert, die unter einer halben Stelle arbeiten. Aber auch gerade diese Kräfte braucht man zur Abdeckung von Randzeiten. Wieder notwendige Lohnkosten, die die Kommunen alleine tragen.

Schließlich ist es so, dass das Gesetz für die jährliche Tarifsteigerung der Löhne einen Faktor von 1,5 Prozent annimmt. In den letzten Jahren war der durchschnittliche Wert aber 3,5 Prozent. Auch so wird die Personalkostenförderung jedes Jahr weniger wert, weil sie nicht mit der aktuellen Lohnentwicklung mithält.

Man kann also durchaus verstehen, warum sich viele Kommunen hier vom Land über das Ohr gehauen fühlen.

---

### **Und was ist jetzt die kommunale Forderung?**

---

Die Kommunen fordern zum einen vollständigen Ausgleich für die entfallenden Elternbeiträge inklusive der Aufwuchseffekte mit mehr Personal und zusätzlichen Investitionen. Zum anderen wollen wir erreichen, dass die Ungerechtigkeiten bei der Bemessung des Landesanteils an der Kindergartenfinanzierung aufhören.

Aus der Sicht der Kommunen kann dies über eine sehr deutlich über 52-prozentige Personalkostenförderung erreicht werden. Dazu müssen die Vertretungs- und Teilzeitkräfte einbezogen und die realen Löhne und Lohnsteigerungen anerkannt werden.

---

### **Wie geht es jetzt weiter? Wann muss das Problem gelöst sein?**

---

Derzeit finden vorbereitende und auslotende Gespräche zwischen Vertretern der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände statt. Die Beitragsfreiheit soll zum 1. August 2018 starten. Bis dahin muss das Land ein Gesetz erlassen, das erstens genau bestimmt, wie die Beitragsfreiheit organisiert werden soll und zweitens, wie ein Kostenausgleich für die Kommunen geregelt wird. Ein Ergebnis der Gespräche muss also in den nächsten Monaten vorliegen.



## SPRACHFÖRDERUNG IN KINDERGÄRTEN

### Die schleichende Kommunalisierung einer vormals staatlichen Aufgabe

VON BERTHOLD ERNST

Das Niedersächsische Kultusministerium hat unlängst die Schulen im Primarbereich über Ansätze zur Umsetzung der vom Landtag beschlossenen faktischen Kommunalisierung der bisher den Schulen obliegenden Aufgabe „Sprachförderung zur Erreichung der Schulreife“ informiert.

Das Ministerium plant danach, den neuen Satz 3 in § 64 Abs. 3 des Schulgesetzes (NSchG), mit dem die verpflichtenden Sprachfördermaßnahmen aus dem schulischen Aufgabenbereich gestrichen wurde, mit einer Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) zu ergänzen. Erst durch diese noch in Planung befindlichen Änderungen des Kindergartenrechts werden, so das Ministerium, voraussichtlich auch Neuerungen bei den Sprachstandfeststellungen und der vorschulischen Sprachförderung eintreten. Man beachte auch hier die Wortwahl. Das Schulgesetz sprach bis Anfang 2018 von „besonderen schulischen Sprachfördermaßnahmen“. Diese sollen nun mutieren zur vorschulischen Sprachförderung.

An dieser Stelle sei deutlich auf die geltende Rechtslage hingewiesen. Aktuell sind weder Kommunen noch die Träger von Kindergärten nach Jugendhilferecht (derzeit) verpflichtet, bei Maßnahmen der Sprachförderung über den allgemeinen Bildungsauftrag der jeweiligen Einrichtung hinaus, mitzuwirken beziehungsweise die ab 1. August 2018 wegfallenden staatlichen

Sprachfördermaßnahmen zu ergänzen oder gar zu ersetzen. Bei dem Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder handelt es sich um eine jugendhilfe-rechtliche Aufgabe, die dem Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung zuzurechnen ist. Sollte der Gesetzgeber, und nur der kann entsprechende Verpflichtungen aussprechen, die Aufgabe Sprachförderung zur Herstellung der Schulreife dem Bereich der Jugendhilfe zuordnen, wäre neben der Frage der Schaffung notwendiger pädagogischer Kapazitäten auch die Kostenfrage unter Konnexitäts- Gesichtspunkten noch zu klären.

Der Landesrechnungshof hat in einer Stellungnahme zu den Neuregelungen in § 64 Abs. 3 NSchG (Vorlage 31 zu Drs. 18/168) spannende Aussagen zu den Kostenfolgen gemacht. Zur vorschulischen Sprachförderung hat der Landesrechnungshof ausgeführt, dass das Land Niedersachsen im Schuljahr 2016/2017 für diese Aufgabe 13 812 Lehrer-Wochenstunden (entspricht 493 Grundschullehrkräften) zur Verfügung gestellt hat. Das Land wird, bei Annahme von standardisierten Personalkosten in Höhe von rund 79 600 Euro je Lehrkraft, sich mit dieser Maßnahme auch finanziell um rund 39 Millionen Euro entlasten. Die im Raum stehende Kommunalisierung der Sprachförderung wird sich, hinsichtlich der notwendigen Konnexitätsleistungen, an diesen Einsparungen des Landes Niedersachsen messen lassen müssen. ■



**BERTHOLD ERNST**  
ist Geschäftsführer des  
Niedersächsischen Städte-  
und Gemeindebundes