

An die
Präsidentin des Landtags NRW
Frau Carina Gödecke
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/77

A04, A07

Ansprechpartner: Frauke Gast
Tel.-Durchwahl: 0221/3771-430
Fax-Durchwahl: 0221/3771-409
E-Mail: frauke.gast@staedtetag.de
Aktenzeichen: 51.21.09 N

Datum: 18.09.2012

**Gesetz zur Regelung des Kostenausgleichs für Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe
(Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe – BAG-JH)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/128
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am
27.09.2012**

Ihr Schreiben vom 03.09.2012

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung bedanken wir uns. Die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf nehmen wir gerne wahr

Bevor wir zu den einzelnen Fragen Stellung nehmen möchten wir einige allgemeine Anmerkungen vorausschicken:

Nachdem sich das Land geweigert hatte, die Konnexitätsrelevanz der erstmaligen Übertragung der Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe auf die Kreise und kreisfreien Städte und damit auch des Ausbaus der Betreuungsangebote für unterdreijährige Kinder nach dem KiföG anzuerkennen, sahen sich die Kommunen gezwungen, im Wege der Verfassungsklage feststellen zu lassen, dass das Land für diese Aufgabenübertragung ausgleichspflichtig ist. Der Verfassungsgerichtshof NW hat die Rechtsauffassung der Kommunen geteilt und das Land verpflichtet, einen Kostenausgleich herbeizuführen. Erst nach lang andauernden und langwierigen Verhandlungen konnte eine Verständigung erzielt werden, die nicht bei jedem einzelnen Verhandlungspunkt einvernehmlich erfolgt ist, aber bezogen auf das Gesamtergebnis aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände eine tragfähige Grundlage bildet. Dieses Ergebnis ist auch der Bereitschaft des Landes geschuldet, bei besonders

strittigen Punkten, die sich auf zukünftige Entwicklungen beziehen, einen Überprüfungsmechanismus vorzusehen. Zu diesen Punkten gehören die Zahl der zu berücksichtigenden Plätze, das Verhältnis der Zahl der Plätze in der Kindertagespflege und den Kindertageseinrichtungen sowie die Höhe der durchschnittlichen Investitionskosten. Daneben ist eine grundsätzliche Überprüfung im Jahre 2016 und danach alle fünf Jahre vorgesehen.

Wir betonen nochmals, dass die Kommunen dringend auf die Ausgleichszahlungen angewiesen sind. Es bestehen bereits Ausgleichsverpflichtungen für die Vergangenheit, die längst fällig sind, aber infolge der Landtagsauflösung nicht mehr rechtzeitig beschlossen werden konnten. Umso dringlicher ist nunmehr eine zügige Auszahlung der Mittel, zumal das Land bereits aus der Umsatzsteuerumverteilung zu Lasten des Bundes Gelder für die Betriebskosten in beträchtlicher Höhe erhalten hat.

Dies vorausgeschickt nehmen wir zu den einzelnen Fragen wie folgt Stellung:

1. Wird der Gesetzentwurf in der Gesamtbetrachtung den Konnexitätsanforderungen aus Ihrer Sicht gerecht?

Der Gesetzgeber ist aufgefordert, den finanziellen Ausgleich für die entstehenden notwendigen Ausgaben hinsichtlich der im Zuge des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) erstmals durch das Land vorgenommenen Übertragung der Zuständigkeit für Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe auf die Kreise und kreisfreien Städte zu schaffen. Nach einer Verständigung zwischen dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) und den kommunalen Spitzenverbänden auf die Eckpunkte der Kostenfolgenabschätzung, die sich im vorliegenden Gesetzentwurf wiederfinden, wurden diese in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände beraten und mehrheitlich als eine tragfähige Grundlage eines Belastungsausgleichsgesetzes erachtet. Es bleibt jedoch dabei, dass die nun vorliegenden Regelungen viel früher hätten erfolgen müssen. Das strikte Konnexitätsprinzip sieht eine zeitgleiche Belastungsausgleichsregelung mit der Übertragung einer neuen Aufgabe vor. In diesem Falle mussten die Kommunen erst die Konnexitätsrelevanz der Aufgabenübertragung verfassungsgerichtlich feststellen lassen, was zu einer Vorfinanzierung durch die Kommunen geführt hat.

2. Wie bewerten Sie die für die Festlegung der Ausgleichszahlung herangezogenen Berechnungsgrundlagen?

Als Berechnungsgrundlagen für den kommunalen Aufwand anlässlich der neuen Aufgabe wurden die Zahl der zu berücksichtigenden Plätze sowie die Investitions-, Verwaltungs- und Betriebskosten jeweils differenziert nach Betreuungsangeboten in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege herangezogen. Entsprechend den Vorgaben des KonnexAG wurden auch die Entlastungen ermittelt, welche im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung zur Ermittlung eines Belastungsausgleichs in Abzug zu bringen waren.

Insgesamt basieren die Kostenfolgeabschätzung und somit auch der Gesetzentwurf auf der Annahme, dass sich die konnexitätsrelevante Ausbaupflichtung, also die Zahl der zu berücksichtigenden Plätze, auf eine Versorgungsquote von durchschnittlich 32 Prozent landesweit bezieht. Zur Bestimmung des Ausgleichsdeltas wurde daneben auf den U3-Ausbau zum 01.10.2010 als Ziellinie des Tagesbetreuungsgesetzes (TAG) abgestellt. Für die Ermittlung der Betriebskosten für einen U3-Platz in Kindertageseinrichtungen wurde auf die durchschnittlichen U3-Kindpauschalen aus KiBiz.web nach Gewichtung der unterschiedlichen Betreuungszeiten und Gruppenformen zurückgegriffen. Dieser Berech-

nungsgröße fehlt eine Ausgleichsposition aufgrund der systembedingten ungleichen Finanzierung von unterdreijährigen Kindern in verschiedenen Gruppenformen.

Ebenso geht der Abzug eines durchschnittlichen Trägeranteils von 11 Prozent an den tatsächlichen Verhältnissen in NRW vorbei. Vielmehr übernehmen oftmals die örtlichen Träger der Jugendhilfe diesen Finanzierungsanteil frei gemeinnütziger oder privater Träger, da sie ansonsten gezwungen wären, die erforderlichen Gruppen zur Erfüllung der rechtlichen Ausbaupflichtung und des individuellen Betreuungsanspruches mit entsprechend geringerem Landeszuschuss selber einzurichten. Wenn der Landesgesetzgeber nicht bereit ist, dies im Rahmen des Belastungsausgleiches zu berücksichtigen, so wird eine entsprechende Anpassung der Trägeranteile an die Realität spätestens bei der 2. Stufe der Kibiz-Reform zu berücksichtigen sein.

Hinsichtlich der Betriebskosten eines U3-Platzes in der Kindertagespflege bleibt die herangezogene Annahme, dass im Produkt 361 „Kindertagespflege“ der NKF-Systematik sämtliche Ausgaben, also auch fachliche Begleitung, Qualifizierungsaufwendungen und die hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge erfasst seien, nicht nachvollziehbar, ebenso wie die zugrunde gelegte Wochenzahl von 48. Die Betriebskosten sind insgesamt keinesfalls geringer einzustufen als in den Kindertageseinrichtungen.

Die angesetzten Investitionskosten pro Platz in Kindertageseinrichtungen sind nach unserer Einschätzung mit den tatsächlichen Investitionsbelastungen der kommunalen Jugendämter nicht in Einklang zu bringen. Die Investitionskostenermittlung einer Vielzahl von Jugendämtern hat einen mindestens doppelt so hohen Betrag ergeben (durchschnittliche Werte zwischen 20.000 und 26.000 Euro pro Platz). Eine Überprüfung der Durchschnittswerte im Jahre 2013 ist vorgesehen mit anschließender Anpassung der Höhe des Belastungsausgleichs.

3. Ist der vorliegende Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht das Ergebnis eines angemessenen Interessenausgleichs?

Dem Gesetzentwurf liegen die Eckpunkte der Kostenfolgeabschätzung zugrunde, auf die sich das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) und die Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände verständigt hatten. Insgesamt wurden die kommunalen Interessen in akzeptabler Weise berücksichtigt, wenn auch erst verspätet und nach einer erfolgreichen Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem VerfGH NW.

4. An welchen (zentralen) Stellen des Gesetzentwurfes sehen Sie einen Verbesserungs- bzw. Veränderungsbedarf?

Unabhängig von den zu Frage 2 geäußerten Unstimmigkeiten bei den herangezogenen Berechnungsgrundlagen, fehlt in dem Gesetzentwurf jeglicher Hinweis darauf, dass die Ausbauanforderungen im U3-Bereich auch unmittelbare Auswirkungen auf den Ausbaubedarf im Ü3-Bereich nach sich ziehen. Da diese nicht Gegenstand der übertragenen Aufgabe im engeren Sinne sind, bleiben sie bei der Ermittlung des Belastungsausgleichs außen vor. In der Realität sind beide Ausbaubedarfe jedoch organisatorisch wie auch baulich miteinander verbunden, da reine U 3 – Betreuungseinrichtungen in NRW Ausnahmetatbestände darstellen. Schließlich werden verstärkt Neubaumaßnahmen erforderlich, in denen sich das gesamte Betreuungsspektrum über alle Altersgruppen abbildet. Es wäre wünschenswert, dass diese indirekte Wirkung auf die Betreuungsangebote für Ü3-Kinder auch im Gesetzentwurf Berücksichtigung fände. Zudem fehlt noch immer ein Belastungsausgleichsverfahren zum

5. Schulrechtsänderungsgesetz, mit dem das Vorziehen des Schuleintrittsalters wieder aufgehoben wurde. Die dadurch weiterhin für Ü 3 Kinder notwendigen Plätze stehen für eine Umwidmung zu U 3 Plätzen nicht zur Verfügung, was einen höheren Bedarf an U 3 Plätzen auslöst.

5. *Wie beurteilen Sie die mittel- bis langfristigen finanziellen Auswirkungen auf das Land?*

Keine Stellungnahme.

6. *Für wie realistisch halten Sie die bis in die Jahre 2018/2019 angestellten Kostenfolgeabschätzungen (vgl. hierzu insbesondere Seite 20)?*

Die Kostenfolgenabschätzung wird aus heutiger Sicht in ihrer Gesamtheit als tragfähig erachtet. Im Übrigen wird auf die Beantwortung zu Frage 8 verwiesen.

7. *Wie hat sich die Tatsache, dass ein Belastungsausgleichsverfahren 2008 nicht stattgefunden hat, auf die bisherige Entwicklung des U3-Ausbaus in NRW ausgewirkt?*

Der sehr lange Zeitraum zwischen Aufgabenübertragung und Belastungsausgleichsverfahren hat zu einem gesteigerten Finanzierungsdruck bei den Kommunen geführt. Der Gesetzesentwurf enthält Ausgleichsverpflichtungen des Landes, die bereits zum vergangenen Kindergartenjahr fällig gewesen wären. Die Ausbauanstrengungen der Kommunen sind durch die Verzögerung erheblich erschwert worden.

8. *Erachten Sie es als sinnvoll, dieses neue Gesetz bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten (§ 3 Absatz 1) zu überprüfen?*

Bereits heute ist absehbar, dass die avisierte Versorgungsquote von 32 Prozent nicht ausreichend sein wird, um den Rechtsanspruch tatsächlich flächendeckend zu erfüllen. Bedarfsschätzungen auf Bundesebene gehen zwischenzeitlich von durchschnittlich 39 Prozent aus. Für NRW wird eine Versorgungsquote von 36% angesetzt. Mit Eintritt des Rechtsanspruches ist zudem mit einer verstärkten Nachfrage zu rechnen, wie dies bereits bei Einführung des Rechtsanspruches für Kinder ab dem dritten Lebensjahr Mitte der 90er Jahre der Fall war. Dies macht deutlich, dass es sich beim U 3 – Ausbau um einen dynamischen Prozess handelt, dessen Endpunkt heute lediglich prognostiziert werden kann. Diese Rahmenbedingungen und die kommunale Sicherstellungsverpflichtung als Kehrseite des individuellen Rechtsanspruches führen dazu, dass die vorgesehenen Überprüfungs- und Dynamisierungsregelungen bezüglich der Anzahl der für den Belastungsausgleich zu berücksichtigenden Plätze sowie des Anteils der Plätze in den Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege unverzichtbar sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Belastungsausgleichszahlungen den tatsächlichen durchschnittlichen kommunalen Ausgaben entsprechen und das Land dem Kostenausgleich als Daueraufgabe gerecht wird.

Die vorgesehene Stichtagsregelung muss dazu führen, dass eine Anpassung des Belastungsausgleichs nicht lediglich prospektiv erfolgt, sondern rückwirkend zum festgestellten Veränderungszeitraum.

9. *Wie beurteilen Sie die Wahrscheinlichkeit, dass die Zahlung des Belastungsausgleichs zu einer quantitativen und qualitativen Steigerung der frühkindlichen Bildung führt und nicht etwa zur allgemeinen Haushaltskonsolidierung der Kommunen verwendet wird?*

Wie bereits festgestellt, enthält der Gesetzentwurf Ausgleichsverpflichtungen des Landes, die bereits im vergangenen Kindergartenjahr fällig gewesen wären. Dennoch unternehmen die Kommunen schon heute alles, um den Ausbau entsprechend der zu erwartenden Bedarfe weiter voranzutreiben. Schließlich haben die Kommunen einen Rechtsanspruch umzusetzen, wofür die Landesmittel dringend benötigt werden. Wesentliche Bedeutung hat deshalb auch der gemeinsame Erlass des MFKJKS und des MIK vom 29.08.2012, der den Einsatz der Mittel aus dem Belastungsausgleichsgesetz auch investiv zur Schaffung eines bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebotes ermöglicht, zugleich aber klar stellt, dass eine Zweckbindung der Belastungsausgleichsmittel rechtlich unzulässig ist.

10. *Wie wird sich Ihrer Einschätzung nach die Erhöhung des Landesanteils von durchschnittlich 35 % auf nunmehr durchschnittlich 55 % auf die Finanzierungsverantwortung der Gemeindehaushalte, der Elternbeiträge und der Trägeranteile auswirken?*

Die Erhöhung der Landesanteile an den U3-Kindpauschalen errechnet sich wie die herangezogenen Betriebskosten aus einer durchschnittlichen Kindpauschale, die der unterschiedlichen Finanzierung von unterdreijährigen Kindern in verschiedenen Gruppenformen nicht ausreichend Rechnung trägt. Grundsätzlich ist eine Erhöhung des Finanzierungsanteils allerdings zu begrüßen, insbesondere ist die Verteilung des Belastungsausgleichs auf alle U- 3 Pauschalen sinnvoll.

11. *Sehen Sie mittel- oder langfristig positive Auswirkungen des Belastungsausgleichs auf die Situation der Beschäftigten in den Berufsfeldern der frühkindlichen Bildung? Wenn ja, welche?*

Keine Stellungnahme.

12. *Inwiefern wird Ihre Arbeit durch das Gesetz zur Regelung des Kostenausgleiches für Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe (BAG-JH) erleichtert?*

Die Ausbauanstrengungen der Kommunen werden im Hinblick auf die Einsetzbarkeit der Mittel für den investiven Ausbau der Kindertagesbetreuung unterstützt.

13. *Wo würden Sie beim Kostenausgleich Prioritäten für einen schnellen U3-Ausbau setzen: Bei den Verwaltungs-, Sach-, Investitions-, Betriebs- oder Personalkosten?*

Die Belastungsausgleichszahlungen, die noch in diesem Jahr die kommunalen Jugendämter erreichen sollen, stellen sich als pauschalierte Kompensationszahlung für die Gesamtheit der mit der neuen Aufgabe des U 3 – Ausbaus einhergehenden kommunalen Aufwendungen dar. Naturgemäß stehen die Investitionskosten zu Beginn, gefolgt von Sach- Verwaltungs-, Betrieb- und Personalkosten. Es besteht weder ein auflösungsbedürftiges Konkurrenzverhältnis zwischen den einzelnen Kostenpositionen, die den Belastungsausgleich bilden, noch eine Teilbarkeit des Belastungsausgleichs im Hinblick auf die örtlichen Prioritäten.

14. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, können Sie sich vorstellen, dass die neuen Gebäude kooperativ genutzt werden können (KiTa, KiGa, Schule, Jugendzentrum)?

Wenn die örtliche Bedarfslage dies erfordert und die baulichen Gegebenheiten selber es zulassen, bestehen seitens der kommunalen Spitzenverbände keine Bedenken gegen eine kooperative Nutzung von Gebäuden.

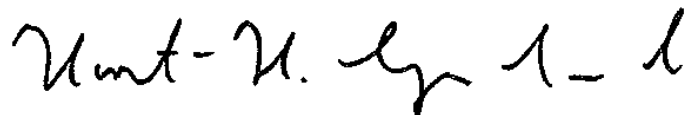
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Verena Göppert
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen