

RUNDSCHREIBEN-NR.: 792/15

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.100
E-Mail: m.klein@lkt-nrw.de

Datum: 17.12.2015
Aktenz.: 51.26.01.1 vK/MH

An die
Mitglieder des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Kindertagesbetreuung und FlüAG – Finanzierungsfragen

hier: 1. Einigung über Dreijahres-Brückenlösung bei Kindertagesbetreuungsfinanzierung
2. Einigung über FlüAG-Fragen

Zusammenfassung:

*Kommunale Spitzenverbände und Regierungsfraktionen haben sich am 16.12.2015 über Finanzierungsfragen mit Blick auf die Kindertagesbetreuung und nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz geeinigt (**Anlage**). Im Bereich der Kindertagesbetreuung wird hierzu eine Dreijahres-Brückenlösung für die Kindergartenjahre 2016/2017, 2017/2018 und 2018/2019 geschaffen, durch die die seitens des Bundes frei gewordenen Mittel aus dem Betreuungsgeld in Nordrhein-Westfalen im Bereich der Kindertagesbetreuung eingesetzt werden. Dabei werden 100 Mio. € über ein dreijähriges Ü3-Investitionsprogramm ausgereicht und weitere 330 Mio. € über einen allein landesseitig zahlbaren Zuschuss zu den Kindpauschalen weitergegeben. Ergänzend wird die gesetzlich vorgesehene Dynamisierung der Kindpauschalen für die genannten drei Kinderjahre von 1,5 % auf 3 % p.a. angehoben. Ab dem Kindergartenjahr 2019/2020 geht die Dynamisierung wieder auf den gesetzlich vorgesehenen Wert von 1,5 % p.a. zurück. Konnexitätsansprüche für die Zeit ab 2019/2020 haben sich die kommunalen Spitzenverbände vorbehalten. Gleichzeitig ist die Einigung erfolgt, dass die Finanzierungssystematik und -struktur nach dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) ab dem Kindergartenjahr 2019/2020 durch eine neue Struktur ersetzt werden soll.*

*In Sachen Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) wurde Folgendes erreicht: 2016 wird von allen Beteiligten als Übergangsjahr angesehen. Die Pauschale wird 2016 auf 10.000 Euro pro Flüchtling angehoben; zudem werden die Geduldeten nach § 60a AufenthG mit berücksichtigt. Im Jahre 2017 soll dann eine Systemumstellung auf eine monatliche Zahlung pro tatsächlich in den Kommunen anwesenden Flüchtling erfolgen; hierfür muss jedoch eine neue Statistik implementiert werden. Zudem ist eine Dynamisierung in Höhe von 4 % vorgesehen. Im Einzelnen ist auf die **Anlage** zu verweisen.*

Sehr geehrte Damen und Herren,

hinsichtlich der künftigen Finanzierung der öffentlichen Kindertagesbetreuung nach dem Kinderbildungsgesetz – KiBiz - (dazu nachstehend unter **A.**) und des Flüchtlingsaufnahme-

gesetzes - FlüAG - (dazu nachstehend unter **B.**) ist – nachdem eine solche in landesseitigen Pressemitteilungen seit Beginn vergangener Woche bereits behauptet worden war – am gestrigen 16.12.2015 eine Einigung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Regierungsfractionen erfolgt (**Anlage**).

A. Kindertagesbetreuung

Hinsichtlich der Finanzierung der Kindertagesbetreuung wurde eine Dreijahres-Brückenlösung vereinbart. Hierdurch wird die Finanzierung für den Zeitraum der Kindergartenjahre 2016/2017, 2017/2018 und 2018/2019 bei gleichbleibender Struktur unter Erhöhung des Aufwandes von Land und örtlichen Jugendhilfeträgern modifiziert. In diesem Zeitraum soll – so die Einigung – eine grundlegend neue Finanzierungssystematik geschaffen werden, die das KiBiz zum Kindergartenjahr 2019/2020 ablösen soll.

Im Folgenden wird daher über den Hintergrund dieser Dreijahres-Brückenlösung (nachstehend unter **1.**) und deren Inhalt (nachstehend unter **2.**) unter Hinweis auf die Folgen für die örtliche Haushaltsplanung (nachstehend unter **3.**) unterrichtet:

1. Hintergrund

Die finanzielle Förderung der Kindertageseinrichtungen wird in Form von Pauschalen für jedes in einer Kindertageseinrichtung aufgenommene Kind (Kindpauschalen) gezahlt. Diese in der Anlage zu § 19 des Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) festgeschriebenen Pauschalen erscheinen nach Auffassung verschiedener Akteure – insbesondere der kirchlichen und freien Einrichtungsträger sowie der Elterninitiativen, aber auch verschiedener kommunaler Träger – in absoluter Höhe und Struktur trotz der generell ab dem Kindergartenjahr 2015/2016 gesetzlich vorgesehenen jährlichen Dynamisierung von + 1,5 % p. a. (§ 19 Abs. 2 KiBiz) nicht (mehr) als ausreichend, um eine auskömmliche Finanzierung der Kindertagesstätten vor Ort sicherzustellen. Tatsächlich hat die kommunale Seite in den letzten Jahren begonnen, zunehmend seitens kirchlicher oder freier Träger zu erbringende Trägeranteile teilweise oder auch vollumfänglich zu übernehmen, um diese in der Betreiberstellung der Einrichtungen zu halten.

Trotz deutlicher Forderungen seitens der Freien Wohlfahrtspflege waren Anpassungen der Kindpauschalen oder des Dynamisierungsfaktors im Rahmen der 2. Stufe der KiBiz-Reform – auch auf klare Forderung der kommunalen Spitzenverbände – nicht vorgenommen worden. Diese hatten auch zur öffentlichen Anhörung des Landtages zu den auf eine Anhebung des Dynamisierungsfaktors gerichteten Anträgen der FDP-Fraktion (LT-Drs. 16/6680 vom

02.09.2014) und der CDU-Fraktion (LT-Drs. 16/6851 vom 23.09.2014) Ende 2014 klar die Auffassung vertreten, dass jedenfalls eine Erhöhung des gesetzlichen Dynamisierungsfaktors eine konnexitätsrelevante finanzielle Ausgleichsverpflichtung des Landes nach sich ziehe. Dazu liegen inzwischen Gutachten von Prof. Dr. Schmidt, Potsdam (Auftraggeber: Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Präsidentin des Landtags), und Prof. Dr. Löwer, Universität Bonn vor (Auftraggeber: MFKJKS NRW). Erstgenanntes Gutachten bejaht die Konnexität, zweitgenanntes verneint sie (vgl. dazu Rundschreiben LKT NRW Nr. 409/15 vom 07.07.2015 und RS LKT NRW Nr. 517/15 vom 31.08.2015).

Zeitlich parallel zu dieser Situation hat das Bundesverfassungsgericht die die Gewährung des Betreuungsgeldes regelnden Vorschriften des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes für nichtig erklärt. Der Bund hat in der Folge angekündigt, die dadurch in der Bundeshaushaltsplanung für das laufende Jahr sowie in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes freiwerdenden Beträge den Ländern zur Verfügung zu stellen.

Auf Nordrhein-Westfalen entfielen dabei im Jahr 2016 70 Mio. €, im Jahr 2017 170 Mio. € und im Jahr 2018 190 Mio. €. Bei einer Gesamtbetrachtung stünden damit in den Jahren bis Ende 2018 etwa 430 Mio. € zusätzlich zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund wurden Gespräche zwischen der Landesregierung, den sie tragenden Fraktionen und den kommunalen Spitzenverbänden dazu begonnen, ob und ggf. wie eine solche Einbringung dieser Mittel in die Finanzierung der Kindertagesbetreuung möglich wäre. Dabei haben die kommunalen Spitzenverbände stets – vor dem Hintergrund, dass bei der derzeitigen Unauskömmlichkeit des KiBiz-Finanzierungssystems insbesondere kirchliche und andere freie Träger die Trägerschaft an Einrichtungen aufgeben könnten – die kommunale Möglichkeit abgewogen, bei Aufgabe freier Trägerschaften wegfallende Trägerfinanzierungsanteile durch eine adäquat höhere Effizienz von Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft zu kompensieren. Ziel war es daher, mit den dazukommenden Bundesmitteln bei ggf. erforderlicher Ergänzung seitens des Landes wie der kommunalen Seite den zeitlichen Rahmen zu gewährleisten, eine grundlegend neue Finanzierungssystematik zu schaffen, die das KiBiz-System ablöst, das zunehmend seitens der Freien Wohlfahrtspflege politisch argumentativ dazu genutzt wird, die öffentliche Seite unter Hinweis auf die wegen angeblicher Unauskömmlichkeit ansonsten erforderliche Aufgabe von Trägerschaften zu immer höheren Finanzierungsbeiträgen zu veranlassen. Gerade angesichts des aktuellen Tarifabschlusses im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes (SuE-Eingruppierungseinigung nach dem TVöD: durchschnittlich +4,1 %) war gleichwohl ein Bedürfnis für eine solche Zwischenlösung zu konstatieren. Gleichzeitig muss die kommunale Abwägung jedoch auch zugrundelege-

gen, dass mit relativ zunehmendem öffentlichen Finanzierungsbeitrag (Landeszuschuss, Jugendamtszuschuss, kommunale Trägeranteile und örtliche Übernahmen der Anteile der sonstigen Träger bei nicht in vorgesehener Höhe einkommendem Elternbeitragsanteil) die Argumentation, dass die Aufgabe von Trägerschaften durch die kirchliche und sonstige freie Seite sowie von Elterninitiativen zu negativen finanziellen Folgen für die kommunale Seite führen würde, immer weniger stichhaltig wird.

Es war daher deutlich, dass es sich nunmehr lediglich um eine Übergangslösung unter Nutzung der dazukommenden Bundesmittel handeln kann, an die sich eine neue Finanzierungssystematik anschließen muss, die die ständige Wiederholung des Finanzierungsdrucks Dritter auf die öffentliche Seite einer Überprüfbarkeit unterwirft.

2. Inhalt der Dreijahres-Brückenlösung

Nach der erreichten Einigung werden in den drei Jahren 2016, 2017 und 2018 die insgesamt 430 Mio. € aus den dem Land seitens des Bundes zur Verfügung gestellten, freigewordenen Mitteln aus dem Wegfall des Betreuungsgeldes in die öffentliche Kindertagesbetreuung nach dem KiBiz eingebracht. Dabei wird ein Betrag von 100 Mio. € auf ein Investitionsprogramm zum Ausbau der Ü3-Betreuung mit einer Laufzeit von drei Jahren aufgewendet (2016 bis 2018). Die Einbringung der danach verbleibenden 330 Mio. € erfolgt im Wege eines allein landesseitig zu leistenden statischen Zuschlags auf die Kindpauschalen bei im Übrigen gleichbleibenden Bedingungen in Höhe von +2,8 %. Dieser löst daher für sich keine Wirkung auf weitere Finanzierungsanteile (etwa Jugendamtszuschuss, Elternbeiträge und Trägeranteile) aus. Um dieses Ergebnis zu erreichen, wird allein der Landeszuschuss in diesen drei Kindergartenjahren um rund 7,5 % erhöht.

Gleichzeitig wird – zur vorübergehenden Lösung der Dynamisierungsproblematik (s.o.) –, der jährliche Dynamisierungsfaktor für die genannten drei Kindergartenjahre von 1,5 v. H. auf 3 v. H. angehoben.

Diese letztgenannte Anhebung des Dynamisierungsfaktors führt zu einer finanziellen Zusatzbelastung der kommunalen Seite – und zwar sowohl im Zeitraum der Kindergartenjahre 2016/2017, 2017/2018 und 2018/2019 als auch in den Jahren danach:

Denn die kommunale Seite wird landesdurchschnittlich etwa 35 % der Jahreswirkung einer Dynamisierung von +1,5 v. H. tragen. Bei dem gegebenen landesweiten Kindpauschalenvolumen von etwa 4,5 Mrd. € p. a. bedeutet dies Mehrbelastungen von etwa 10 Mio. € (2016), 35 Mio. € (2017) bzw. 60 Mio. € (2018). Davon sind die Entlastungseffekte aus der sich –

wegen der Kopplung an die Kindpauschalen – automatisch verändernden Höhe des Belastungsausgleichs für den U3-Ausbau (BAG-JH) sowie für die Elternbeitragsfreiheit des letzten Kindergartenjahres abzusetzen. Diese Entlastungseffekte beliefen sich auf 2 bis 2,5 Mio. € (2016), 9 bis 10 Mio. € (2017) sowie etwa 18 Mio. € (2018). Danach verbleibt in den entsprechenden Jahren eine kommunale Nettomehrbelastung aus der Erhöhung der Dynamisierung von etwa 8 Mio. € (2016), 25 Mio. € (2017) bzw. 42 Mio. € (2018). Die Gesamtnettomehrbelastung beläuft sich im Dreijahreszeitraum auf etwa 75 Mio. € (2016 bis 2018). Demgegenüber steht wiederum das Volumen des für das Investitionsprogramm mit vorgesehenen Betrages von 100 Mio. € (2016 bis 2018). Im Saldo ergäbe sich damit über die genannten drei Jahre – ohnehin gegebene kommunale Investitionsbedarfe im Ü3-Bereich vorausgesetzt – scheinbar ein kommunaler Gewinn (kommunale Mehrbelastung: – 25 Mio. € [2016 bis 2018]). Dies blendet allerdings aus, dass dieses Investitionsprogramm wiederum Eigenanteile (mindestens 10 %) bei Durchführung und daraus resultierende Abschreibungsaufwendungen verursachen wird.

Für die Kindergartenjahre 2019/2020 ff. gilt zudem auch nach Wiederabsenkung des Dynamisierungsfaktors auf 1,5 v. H. p.a. Folgendes: Durch die vorübergehend höhere Dynamisierung der Kindpauschalen (2016 bis 2018: +3 v. H.) entsteht ein höherer Kindpauschalensockel, auf den die weiteren Anwendungen des sich wieder auf 1,5 v. H. belaufenden Dynamisierungsfaktors aufsetzen werden. Diese Wirkung setzt sich in den Folgejahren ab 2019/2020 fort. Denn der derzeit etwa 4,5 Mrd. € ausmachende Sockel wird sich im vorgesehenen Zeitraum von ansonsten zu erreichenden 4,7 Mrd. € auf leicht über 4,9 Mrd. € erhöhen. Fortwirken wird damit auch in den nachfolgenden Jahren die zusätzliche jährliche Nettomehrbelastung in Höhe von etwa 35 % der zusätzlichen Sockelerhöhung um 200 Mio. €, also im Umfang von etwa 70 Mio. € zuzüglich der Fortwirkung eben dieser Sockelerhöhung bei Anwendung des dann wiederhergestellten „Alt“-Dynamisierungsfaktors von +1,5 v. H. p.a. (also nochmals in Höhe von 35 % von +1,5 v. H. p.a.: etwa 1 Mio. € p.a. [2019/2020 ff.]).

Der damit für die Jahre ab 2019 entstehenden kommunalen Mehrbelastung von +71 Mio. € (gemessen am bisherigen kommunalen Gesamtaufwand der Kindpauschalenfinanzierung von 1,57 Mrd. € p.a.: +4,5 %) stünde dabei jedoch eine in etwa gleich hohe Mehrbelastung des Landes gegenüber, denn auch dieses trägt trägergruppenschnittlich etwa 35 % der Kindpauschalen. Der Preis für die Einbringung von einmalig 430 Mio. € (2016 bis 2018) wäre damit wesentlich eine gleichmäßige Mehrbelastung von Land und kommunaler Seite in den Jahren ab 2019/2020 von jeweils etwa 71 Mio. € zzgl. Dynamisierungsfolgelast von +1,5 v.H. p.a.

Allein vor diesem Hintergrund erschien es verantwortbar, unter diesen Rahmenbedingungen einer Übergangslösung zuzustimmen, da gleichzeitig eine Grundverständigung darauf erfolgte, die Finanzierungssystematik zum Kindergartenjahr 2019/2020 durch eine neue zu ersetzen.

3. Folgen für die örtliche Haushaltsplanung

Für die örtliche Haushaltsplanung bedeutet diese Einigung – die zunächst noch in Änderung des KiBiz in der ersten Jahreshälfte 2016 gesetzlich zu verankern ist –, Folgendes:

Der Betrag der örtlichen Kindpauschalen wird in den Kindergartenjahren 2016/2017, 2017/2018 und 2019/2020 um einen statischen Zuschlag von 2,8 % ergänzt. Dazu erhöht sich allein der Landeszuschuss zu den Kindpauschalen um durchschnittlich 7,5 % (durchlaufender Posten). Gleichzeitig erhöhen sich – angesichts der Wirkung der Dynamisierung – die übrigen Finanzierungsbeiträge zu den Kindpauschalen, also Landeszuschuss, Jugendamtszuschuss, fiktiver Elternbeitrag und Trägeranteil (gerechnet auf den Betrag der Kindpauschalen ohne den vorgenannten Landeszuschlag) um jeweils 3 % p.a. in den Kindergartenjahren 2016/2017, 2017/2018 und ab dem Kindergartenjahr 2019/2020 um 1,5 % p.a.

Parallel sind die Folgen des Ü3-Investitionsprogramms zu berücksichtigen. Details hierzu werden sich erst der Umsetzung entnehmen lassen.

B. FlÜAG

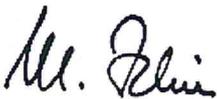
Im Hinblick auf das Flüchtlingsaufnahmegesetz - FlÜAG - hat es ebenfalls am 16.12.2015 eine Einigung der kommunalen Spitzenverbände mit den Regierungsfractionen gegeben. Dabei sind sich beide Seiten darüber einig, dass 2016 als Übergangsjahr ausgestaltet werden soll. Die Pauschale soll für 2016 auf 10.000 Euro pro Flüchtling angehoben werden. Nach der FlÜAG-Systematik werden die Pauschalen zu 90 % über die Einwohnerzahl und zu 10 % über die Fläche der jeweiligen Stadt oder Gemeinde verteilt. Zugrunde gelegt werden sollen die zum Stichtag 01.01.2016 den Kommunen zugewiesenen Flüchtlinge. Es wird zunächst von der Grundlage der Prognose von 181.134 Flüchtlingen in NRW ausgegangen. Außerdem werden im Jahr 2016 die Geduldeten gem. § 60a AufenthG erstmalig berücksichtigt; hier wird jedoch auf den Stand vom 31.12.2014 zurückgegriffen (13.620 Personen). Darüber hinaus wird dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände Rechnung getragen, dass es bei einem Anstieg der Flüchtlingszahlen im Lauf des Jahres 2016 spätestens im 4. Quartal 2016 Nachsteuerungsgespräche geben.

Für 2017 haben sich die Beteiligten verständigt, das System der Verteilung der FlüAG-Mittel neu aufzustellen: Dabei soll das bisherige System von einer jährlichen Pauschale auf eine monatliche Pauschale umgestellt werden. Die Verteilung der Gesamtsumme soll personen- und monats-scharf ab der Zuweisung der Flüchtlinge in die Kommunen erfolgen. Hierfür ist jedoch eine neue, genauere Statistik zu implementieren. Eine jährliche Dynamisierung in Höhe von 4% soll erfolgen.

Zudem soll es in dem Zeitraum vom 01.07.2016 bis zum 30.06.2017 eine genaue Ist-Kostenerhebung für die Flüchtlingsunterbringung geben. Im Lichte der Ergebnisse dieser Erhebung soll dann über monats- und personenscharfe Pauschalen für das Jahr 2018 verhandelt werden.

Die Einzelheiten zum Kompromiss zum FlüAG können der **Anlage** entnommen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein

Anlage