

# DIE BLAUE MAPPE



---

***Politik beginnt mit dem Betrachten der Wirklichkeit.***

---

*Kurt Schuhmacher*

---

***Die Gemeinden sind der eigentliche Ort der Wahrheit,  
weil sie der Ort der Wirklichkeit sind.***

---

*Hermann Schmitt-Vockenhausen*

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Weil,  
sehr geehrte Frau Kultusministerin Hamburg,

jenseits der derzeitigen großen Krisen der Flüchtlings- und Vertriebenenunterbringung und der Energiekosten hat sich die Lage in den niedersächsischen Städten, Gemeinden und Samtgemeinden in den letzten Jahren verändert.

Wir sind auf der einen Seite überlastet von immer höheren Anforderungen in allen Bereichen, hohen Standards, bürokratischen Anforderungen und unüberschaubaren und nicht dauerhaft verlässlichen Fördermittelfinanzierungen. Dies trifft auf der anderen Seite auf Personal, das entweder aufgrund von Arbeitskräftemangel gar nicht mehr da ist, oder wegen der Pandemie und der derzeitigen multiplen Krisen am Rande seiner Leistungsfähigkeit steht.

Hätten wir noch vor zehn Jahren gesagt, dass die Kommunen bei ausreichender Finanzierung jede Aufgabe erledigen können, so scheuen derzeit Verwaltungen vor der Beantragung von Fördermitteln zurück, weil sie keine Kapazität zur Antragsbearbeitung haben. Wir schränken Betreuungszeiten in KiTas ein, weil das Personal fehlt. Teilweise überlegen Gemeinden, die Aufgabe der KiTas an die Landkreise zurückzugeben, weil die Betriebskosten sie finanziell erdrücken.

Das Thema frühkindliche und grundschulische Bildung wurde in den vergangenen Jahrzehnten und Jahren durch Bund und Land immer weiter ausgebaut. Bei jeder Erweiterung blieben finanzielle und personelle Belastungen bei den Gemeinden zurück, viele Konstruktionen im System sind für uns nicht mehr verständlich und nicht mehr hinnehmbar.

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund überreicht Ihnen daher heute

### Die Blaue Mappe.

Sie enthält die Problemstellungen im Bereich der frühkindlichen und grundschulischen Bildung.

Hierbei geht es nicht um Forderungen im Sinne von „Hier noch ein bisschen mehr, da noch ein bisschen mehr“, sondern um systemrelevante Fehlkonstruktionen, die das System in absehbarer Zeit kollabieren lassen, wenn nicht gegengesteuert wird.

Wir bitten die Landesregierung um eindeutige und klare schriftliche Antworten zu den nachfolgenden größtenteils bekannten Punkten.

Hannover, Dezember 2022

Das Präsidium des Nds. Städte- und Gemeindebundes



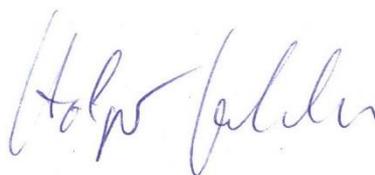
Rainer Block



Thomas Brandes



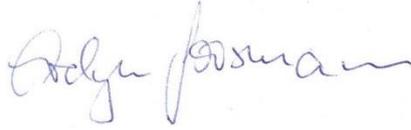
Jan Dingeldey



Holger Falcke



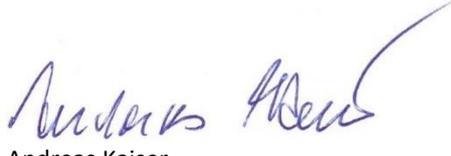
Michael Fischer



Evelyn Goosmann



Guido Halfter



Andreas Kaiser



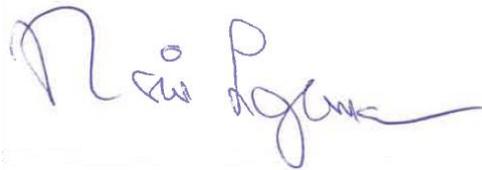
Wolfgang Klußmann



Hans-Jürgen Krahn



Christian Lampe



Karin Logemann



Norbert Meyer



Günter Oldekamp



Erwin Sell



Dr. Marco Trips



Tim Willy Weber



Maren Wegener



Karl-Heinz Günther



Annegret Trampe

## Inhalt

DIE BLAUE MAPPE .....	1
<b>A. Frühkindliche Bildung</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Inhaltliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder in Tageseinrichtungen im Alter bis zu 6 Jahren (Krippe und Kindergarten)</b> .....	<b>6</b>
a. Umstellung des Abrechnungsverfahrens der Personalkostenförderung .....	6
b. Absenkung der Qualifikation für Vertretungskräfte .....	7
c. Absenkung der Qualifikation für Drittkräfte, volle Konnexität .....	7
d. Personalanforderungen (Qualifikation, Schlüssel) für kleine Einrichtungen, Randzeiten und Ausnahmesituationen reduzieren .....	7
e. Schaffung einer dualen Ausbildung für Erzieherinnen .....	8
<b>2. Finanzielle Rahmenbedingungen für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen</b> .....	<b>8</b>
a. Zusage der gesetzlichen Festschreibung der Dynamisierung auf 2,5% einhalten .....	9
b. Erhöhung der Landesbeteiligung an der Personalkostenförderung .....	9
c. Gesetzliche Verstetigung der RIT und RAT Förderung .....	10
<b>B. Grundschulen</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Inhaltliche Rahmenbedingungen für die Grundschulen, insbesondere für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter</b> .....	<b>11</b>
a. Moratorium des Rechtsanspruchs und genug Zeit für eine Entscheidung über eine einheitliche Umsetzung im Schulrecht .....	11
b. Keine weiteren Standards durch ein Bundes- oder Landesqualitätsgesetz .....	11
c. „Schule neu denken“, mobile Endgeräte regeln .....	12
d. Früheren Stichtag zur Rückstellung von Kann-Kindern zum Schulbesuch einführen .....	12
e. Verbesserungen bei der Besetzung von Schulleitungsstellen vornehmen .....	12
f. Schulsozialarbeit für alle Schulen ausweiten .....	12
g. Digitalpakt 2.0: pauschal, breiter Verwendungszweck, lange Fristen .....	12
<b>2. Finanzielle Rahmenbedingungen der Grundschulen, insbesondere für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter</b> .....	<b>12</b>
a. Jetzige Ganztagsgrundschule: Höherer Landesanteil bereits jetzt erforderlich .....	12
b. IT-Administrationsaufwand an Schulen gerecht verteilen .....	13
c. Investitionen und Betrieb der zukünftigen Ganztagsbetreuung dauerhaft ausfinanzieren, Konnexität anerkennen .....	13
d. Ohne Moratorium: Vorzeitiger Investitionsbeginn für Ganztagsausbau .....	14

---

## A. Frühkindliche Bildung

---

### 1. Inhaltliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder in Tageseinrichtungen im Alter bis zu 6 Jahren (Krippe und Kindergarten)

#### a. Umstellung des Abrechnungsverfahrens der Personalkostenförderung

Die Abwicklung der Personalkostenförderung im Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz erfolgt derzeit über die §§ 25 ff. NKiTaG sowie über weitere Detailvorschriften in einer Durchführungsverordnung. Abgewickelt wird das Verfahren über die EDV-Anwendung **KiTa-Web**. Das gesamte Verfahren ist **überkomplex**, da es unterschiedliche, über die Jahre entwickelte Aspekte der Personalkostenförderung abbilden muss. Hier werden ausgehandelte und vollkonnexitäre Personalkosten mit unterschiedlichen Zuschlägen, zum Beispiel für Integrationsgruppen kompliziert und personenbezogen abgerechnet. Bei jedem Personalwechsel ist die Abrechnung anzupassen. Dies alles ist ein **riesiger Aufwand** sowohl in den Gemeindeverwaltungen als auch im Kultusministerium. Aus diesem Grunde **hängt die Abrechnung über ein Jahr zurück**, so dass sie auf gemeindlicher Seite aufgrund längst erfolgter Personalwechsel dann **kaum noch nachzuvollziehen** ist.

Dieses System könnte unabhängig von Diskussionen über eine ausreichende Höhe der Landesanteile an der KiTa-Finanzierung **deutlich vereinfacht** werden. **Der Gesamtaufwand des Landes, der derzeit in die Personalkostenförderung fließt, könnte in ein Budget zusammengeführt werden und die Auszahlung des Landesanteils zukünftig pauschal anteilig nach den genehmigten Betreuungsstunden erfolgen.** Dieser Maßstab ist eine gerechte Größe, da sie den durchschnittlichen Aufwand in den Einrichtungen gleichmäßig abbildet. Um das Verfahren insgesamt zu entzerren und die unmittelbare Versorgung mit Betreuungsleistungen nicht zu gefährden, gehört auch die Nutzung der Finanzhilfe als Sanktionsmechanismus abgeschafft. Alle Einrichtungen sind genehmigungsbedürftig, eine Sanktionierung über Erteilung und Versagung der Genehmigung ist vollkommen ausreichend.

Im Zuge einer Umstellung der Finanzierungsregelung würde es zwangsläufig zu einer Veränderung bei den einzelnen derzeitigen Auszahlungsbeträgen kommen. Um eine möglicherweise hinderliche Gewinner-Verlierer-Diskussion einschätzen zu können, schlagen wir zunächst vor, eine **Proberechnung** durch das Kultusministerium vornehmen zu lassen. Sollten sich die dabei zu Tage tretenden Veränderungen in Grenzen halten, können sie durch den Bürokratieabbau gerechtfertigt sein. Dann könnte sich eine politische Diskussion anschließen

*Anlage I., „Die Liste von Bodenwerder“ - Liste für den MP zur administrativen Entlastung der Kommunen, beschlossen vom Präsidium am 2.12.2021, überreicht an MP am 6.12.2021*

**b. Absenkung der Qualifikation für Vertretungskräfte**

Der Mangel an Fachpersonal und die knapp kalkulierte Finanzausstattung führen dazu, dass in den Einrichtungen kein Personal über die Mindestausstattung hinaus vorgehalten werden kann. Vor allem wegen des fehlenden Personalangebots sind auch größere Träger nicht mehr in der Lage, Springerkräfte auf Vorrat zu beschäftigen. Auch Zeitarbeitsfirmen können keine entsprechenden Kräfte mehr anbieten. Außerdem unterliegen Vertretungskräfte auch nicht der Personalkostenförderung. Im Ergebnis führt die Situation dazu, dass bei einem Ausfall von Fachkräften eine rechtlich zulässige Betreuung nicht mehr gewährleistet werden kann. Die in § 11 Abs. 6 NKiTaG vorgesehene Ausnahme ist viel zu restriktiv und läuft den Bedürfnissen der Eltern zuwider. **Die Voraussetzungen für Vertretungskräfte sind zu lockern.**

**c. Absenkung der Qualifikation für Drittkräfte, volle Konnexität**

Das notwendige Fachpersonal ist bereits unter für die vorhandenen Anforderungen nicht zu gewinnen. Betreuungszeiten werden jetzt schon zurückgefahren.

Eine Erhebung in einem nordniedersächsischen Landkreis hat ergeben, dass bereits unter den bestehenden Anforderungen in den nächsten 3 bis 4 Jahren 220 pädagogische Fach- und Assistenzkräfte fehlen. Kommt die dritte Fachkraft hinzu, erhöht sich die Zahl auf 436 Kräfte!

Ein westniedersächsische Gemeinde mit 13.000 Einwohner:innen erklärt, dass durch fehlende Fach- und Assistenzkräfte der Kernbetrieb der Einrichtungen bereits auf nur 5 bis 6 Stunden festgelegt wurde.

Der Bedarf für zusätzliche entlastende Kräfte ist bei den anwachsenden Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwar grundsätzlich nachvollziehbar, aber nur unter deutlicher Reduzierung der Ausbildungsanforderungen an zusätzliche Kräfte realisierbar. Die Anforderungen des § 11 (1) NKiTaG werden aufgrund der Arbeitsmarktlage nicht umgesetzt werden können.

**Das Land sollte zur Entlastung des bisherigen Personals Drittkräfte auch mit weiteren, niedrigeren Qualifikationen bis hin zu bereiten Eltern zulassen.**

**Die Drittkräfte unterliegen der vollen Konnexität und müssen nach tatsächlichen Kosten finanziert werden.**

**d. Personalanforderungen (Qualifikation, Schlüssel) für kleine Einrichtungen, Randzeiten und Ausnahmesituationen reduzieren**

Insbesondere in atypischen Situationen sind die Anforderungen überproportional groß. In kleinen Einrichtungen, bei der Randzeitenbetreuung und bei Ausnahmesituationen (etwa hohem Krankenstand durch ansteckende Krankheiten oder einer großen Zahl flüchtender Menschen) können die gesetzlichen Anforderungen nicht mehr erfüllt werden. Dies führt dazu, dass diese an sich notwendigen Angebote nicht mehr aufrecht erhalten werden können und eingestellt werden. **In derartigen Sonderfällen sind die Anforderungen an die frühkindliche Bildung zu reduzieren und auf einen Betreuungsgrundsatz zurückzuführen.**

Praxisbeispiel: Eine Gemeinde im westlichen Niedersachsen mit etwa 15.000 Einwohner:innen beschreibt, dass mit zunehmender Häufigkeit die Randzeitenbetreu-

ung eingestellt werden muss, obwohl vor Ort die Besetzung mit Fachkräften noch einigermaßen gewährleistet ist. Trotz intensiver Koordination und produktiver Zusammenarbeit der Einrichtungen vor Ort müsste bei Personalausfällen immer wieder Randzeitenbetreuung entfallen. Dies ist für die Eltern doppelt ärgerlich, einerseits entfällt die benötigte Betreuung, andererseits verliert diese Betreuung auch insgesamt an Verlässlichkeit.

#### **e. Schaffung einer dualen Ausbildung für Erzieherinnen**

Die Zahl der zukünftig benötigten Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung steigt. Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) beauftragte Prognos AG (2018) geht in der Frühen Bildung im Zeitraum von 2017 bis 2025 (2030) von einer Lücke von bis zu 191.000 (199.000) Erzieherinnen und Erziehern aus. In Reaktion auf den Fachkräftemangel sind seit einigen Jahren Umgestaltungen der Erzieherinnen- und Erzieherausbildung auf Ebene der Bundesländer zu beobachten. Neben der (vollzeit-)schulischen Ausbildung werden neue Ausbildungsmodelle entwickelt, wie z. B. die berufsbegleitende Teilzeitausbildung sowie zahlreiche Modelle praxisintegrierter Ausbildungen.

Erforderlich ist aus unserer Sicht eine umfassende Reform, die den aktuellen Anforderungen an die Erzieherinnen- und Erzieherausbildung gerecht wird. Vor diesem **Hintergrund haben die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA), die kommunalen Spitzenverbände und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) dieses Eckpunktepapier zur Neugestaltung der Erzieherinnen- und Erzieherausbildung verabschiedet.**

Dual organisierte Ausbildungen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. dem Gesetz zur Ordnung des Handwerks (HwO) weisen im Vergleich zur (vollzeit-)schulischen Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin und zum staatlich anerkannten Erzieher strukturelle Unterschiede auf, die sich vorteilhaft für die Auszubildenden auswirken. Die Gewährleistung vergleichbarer Rechte würde die bestehenden Wettbewerbsnachteile der sozialen Berufe auf dem Ausbildungsmarkt abmildern und sich positiv auf die Gewinnung zukünftiger Erzieherinnen und Erzieher auswirken. Gleichzeitig soll auch durch die strukturelle Einbindung der Sozialpartner eine größere Praxisnähe innerhalb der Ausbildung hergestellt und eine bessere Anpassungsfähigkeit an gesellschaftliche und fachliche Entwicklungen realisiert werden. **Eine relevante Steigerung der Auszubildendenzahlen wird nur gelingen, wenn die Attraktivität der Ausbildung durch eine echte Vergütung und Verkürzung auf drei Jahre nachhaltig steigt.**

## **2. Finanzielle Rahmenbedingungen für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen**

Die Kosten für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen drohen unsere Kommunen zu erdrücken. Die Aufgabe ist massiv unterfinanziert. Allein für diese Aufgabe wenden die niedersächsischen Kommunen 2,1 Mrd. Euro ihrer allgemeinen Deckungsmittel auf (Zahlen aus der offiziellen Zuschussbedarfsstatistik des LSN für das Jahr 2020). Sie ist damit für 13% des Gesamtzuschussbedarfs aller niedersächsischen Kommunen verantwortlich. Für die kreisangehörigen Gemeinden allein beläuft sich der Betrag immerhin noch auf 1,5 Mrd. Euro

und damit sogar auf 21% ihres Zuschussbedarfs. Für andere Aufgaben steht immer weniger Geld zu Verfügung, trotz einer guten Entwicklung der Einnahmen in den vergangenen Jahren. Die jährlichen Steigerungsraten des Zuschussbedarfs der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen liegen für die kommunale Ebene seit 2015 nie unter 9%, von 2015 auf 2016 lag sie bei 16%, von 2019 auf 2020 sogar bei 20%! Diese verheerende Entwicklung erfolgt trotz ebenfalls, allerdings geringerer steigender Zuwendungen durch das Land. Bei derartigen Steigerungsraten reichen Einnahmeverbesserungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln in normalen Steigerungsbereichen nicht mehr aus, um die weglaufernden Kosten zu kompensieren. Eine grundlegende und ehrliche Neuaufstellung der Finanzierung dieser in erster Linie von Bund und Land verursachten gesamtgesellschaftlichen Aufgabe wäre dringend erforderlich. Kurzfristig aber muss an folgenden Stellschrauben gedreht werden:

**a. Zusage der gesetzlichen Festschreibung der Dynamisierung auf 2,5% einhalten**

Aus „§ 3 der begleitenden Vereinbarung Land / KSV zur Einführung der Beitragsfreiheit in Kindergärten“:

„3. Die Zahlungen auf Grundlage der Jahreswochenstundenpauschale nach § 5 Abs. 3 2. DVO-KiTaG werden in der Zeit vom 01.08.2018 - 31.07.2022 um insgesamt 115 Mio. Euro aufgestockt. Dies entspricht einer Erhöhung der bestehenden Dynamisierung von 1,5 % auf 2,5 % für den Bereich der Altersgruppen U3 und Ü3. Die Leistung wird durch eine Förderrichtlinie des Landes gewährt. Sollten sich die hier dargestellten Bundesmittel dauerhaft verstetigen, sagt das Land eine Überführung in eine gesetzliche Regelung zu.“

**Das Land muss Wort halten bei seiner Zusage aus der Vereinbarung, die Dynamisierung der Personalkostenförderung von 1,5% auf 2,5% bei Verlängerung des Gute-KiTa-Gesetzes zu erhöhen.** Eine Verlängerung ist mit dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 3.12.2022 abzusehen. Der Bund wird weitere 4 Mrd. Euro bereitstellen. Dabei ist unerheblich, für welche Zwecke diese Mittel zur Verfügung stehen, in jedem Fall werden die Länder bei der Finanzierung eigener Aufgaben entlastet. **Das Land hat damit entsprechend seiner Zusage die höhere Dynamisierung endlich gesetzlich zu verstetigen.**

**b. Erhöhung der Landesbeteiligung an der Personalkostenförderung**

Das NKiTaG weist einen Finanzhilfesatz von 58% für Personalausgaben für einen Kindergartengruppe aus. Dieser Wert ist grob irreführend, da er kaum realen Bezug zu den tatsächlichen Personalkosten hat, sondern auf der Basis eines künstlich ermittelten Personalkostenansatzes berechnet wird.

**Eine engere Orientierung an tatsächlichen Personalkosten und die Einbeziehung von Vertretungskräften ist dringend nötig!** Mittelfristig ist wieder der einstmal angestrebte Zustand einer Drittelfinanzierung durch Land – Kommunen - Eltern zu erreichen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein Teil des Elternbeitrags mittlerweile vom Land übernommen wurde und neue Standards durch die zwischenzeitlich eingeführte Konnexität vollständig (also zu 100%) dem Land zuzurechnen sind.

Praxisbeispiel: Eine Erhebung der Personalkosten durch die kreisangehörigen Gemeinden in einem westniedersächsischen Landkreis hat ergeben, dass in den Gemeinden die Förderquoten für pädagogisches Personal ausschließlich durch Finanz-

hilfe lediglich zwischen 32 und 48% liegen, die Förderquoten für das gesamte Personal inkl. Overhead aus öffentlicher Förderung liegen insgesamt sogar nur zwischen 28 und 41%.

**c. Gesetzliche Verstetigung der RIT und RAT Förderung**

Trotz seit Jahren hoher Betreuungsquote steigt der Bedarf an Kindertagesplätzen auch im Kindergartenalter weiter an. Grund dafür sind durch das Land und Gerichte verbesserte Standards (bspw. Kostenfreiheit oder Betreuungszeiten). Im Krippenbereich steigt der Bedarf ohnehin. Das Land darf sich nicht seiner Verpflichtung entziehen, die Kommunen beim investiven Ausbau der Betreuungseinrichtungen zu unterstützen. **Es bedarf daher weiterhin großzügig dotierter Ansätze zur Förderung des investiven Ausbaus von Krippen und Kindergärten.** Dabei dürfen nicht lediglich Bundesmittel weitergeleitet werden, sondern das Land muss sich mit eigenen finanziellen Mitteln beteiligen. Um auch die administrativen Kosten gering zu halten, sollte eine derartige Förderung auf gesetzlicher Basis erfolgen. Ein gegenseitig deckungsfähiger Ansatz von 100 Mio. Euro jährlich für 10 Jahre wird für notwendig erachtet.

**3. Anlagen**

- I. **Liste von Bodenwerder**
- II. **Vereinbarung vom 23.5.2018**

---

## B. Grundschulen

---

### 1. Inhaltliche Rahmenbedingungen für die Grundschulen, insbesondere für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter

#### a. Moratorium des Rechtsanspruchs und genug Zeit für eine Entscheidung über eine einheitliche Umsetzung im Schulrecht

Die Ungewissheit, ob der Rechtsanspruch im Schulrecht oder im Jugendhilferecht erfolgen wird, lähmt derzeit die Investitionen. Bis diese Entscheidung gefallen ist, werden die Kommunen nicht in Gebäude investieren, da sie beispielsweise nicht wissen, ob eine Schulmensa oder eine Hortmensa gebaut werden soll. Dasselbe gilt ebenso für eventuelle Detail-Vorgaben der Investitionsförderung des Landes.

Gleichzeitig ist zu erkennen, dass der Rechtsanspruch aufgrund jetzt schon fehlenden Personals und eben verzögerter Bauvorhaben bis 2026 faktisch nicht umsetzbar sein wird.

Der Rechtsanspruch löst so Zeitwänge aus, die zu unausgereiften Entscheidungen führen. **Insofern fordert der NSGB das Land auf, sich auf Bundesebene für ein Moratorium des Rechtsanspruches einzusetzen, und einen stufenweise ausfinanzierten Ausbau ohne zeitlichen und rechtlichen Druck vorzusehen.** Nur so wird es gelingen, eine einheitliche Ganztagschule zu konzeptionieren und ohne Druck weiter auszubauen.

Denn die Betreuung von Schulkindern muss aus einer Hand erfolgen. **Mit der Einführung einer umfassenden Ganztagschule muss diese Aufgabe durch Landesgesetz den Schulen zugeschlagen werden. Horte müssen dorthin überführt werden.**

Die Umsetzung der Ganztagschule auf Landesebene erfordert schon wegen der nötigen Abgrenzung der Aufgaben von Kinder- und Jugendhilfeträgern einerseits und Schulträgern andererseits ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers. Die gesetzliche Systematik erfordert eine einheitliche Umsetzung im Schulrecht unter Ausschleichen der Horte, denn für dieses als Ergänzung gedachte zusätzliche und räumlich und pädagogisch von der Schule getrennte kommunale Angebot besteht nach der Schaffung eines ganztägigen Rechtsanspruches nun kein Raum mehr. Dies gilt insbesondere auch wegen der dann weiter bestehenden, aber wohl vom Landesgesetzgeber kaum gewollten Möglichkeit, für Horte Gebühren zu nehmen. Vielmehr muss die Umsetzung im Sinne der in § 23 Abs. 4 Satz 3 NSchG geforderten Rhythmisierung zwingend in der Schule erfolgen, will sich das Land nicht seiner eigenen pädagogischen Ansprüche entledigen. Auch ist eine Landesgesetzgebung schon allein wegen Regelungen zur Schließzeit nötig.

#### b. Keine weiteren Standards durch ein Bundes- oder Landesqualitätsgesetz

Jegliche weitere **Standarderhöhung** oder neue von den Gemeinden zusätzlich zu erfüllende oder zu mitzufinanzierende Anforderungen oder Dokumentationen **müssen vermieden werden**. Insbesondere darf kein Bundesqualitätsgesetz erlassen werden.

- c. **„Schule neu denken“, mobile Endgeräte regeln**  
Das Schulrecht muss an die zunehmende Digitalisierung angepasst werden. **Mobile Schülerendgeräte müssen als Lernmittel anerkannt werden. Mobile Lehrerendgeräte müssen als Dienstgeräte vom Land beschafft und getragen werden.**
  
- d. **Früheren Stichtag zur Rückstellung von Kann-Kindern zum Schulbesuch einführen**  
Die Antragsfrist zur Rückstellung sogenannter „Kann-Kinder“ (§ 64 Abs. 1 S. 2 NSchG) muss als **verbindliche Ausschlussfrist auf März vorverlegt** werden, damit die Schul- und auch Kitaträger eine ausreichend frühzeitige Planungssicherheit erhalten.
  
- e. **Verbesserungen bei der Besetzung von Schulleitungsstellen vornehmen**  
Verbesserung des Personalmanagements: Soweit absehbar eine Schulleitung in den Ruhestand gehen wird, ist bereits vorher eine Auswahlentscheidung für die neue Schulleitung zu treffen, um Vakanzen zu vermeiden.  
  
Verbesserung der Qualifikation (Vorbereitung) auf Leitungsaufgaben: Im Falle einer rechtzeitigen Auswahl wie unter 1. beschrieben, kann und sollte der/die Kolleg:in bereits im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen und durch die bestehende Schulleitung insbesondere für die Themenfelder Personalmanagement und Verwaltung eingearbeitet werden. Auch im Rahmen der universitären Ausbildung besteht Nachbesserungsbedarf zur Vorbereitung auf die Tätigkeit einer Schulleitung.  
  
Mehr Zeit für die Schulleitungsaufgaben: Die Anrechnungsstunden sind zu gering mit Blick auf den tatsächlichen Zeitaufwand der Grundschulleitungen.
  
- f. **Schulsozialarbeit für alle Schulen ausweiten**  
Es bedarf im Bereich der Schulsozialarbeit ein „Mehr“ an Unterstützung durch das Land. Mehr Schulsozialarbeiter können die Schulleitungen entlasten. **Die Schulsozialarbeit muss auf jede Schule ausgeweitet werden.**
  
- g. **Digitalpakt 2.0: pauschal, breiter Verwendungszweck, lange Fristen**  
**Wir erwarten pauschale Zuweisungen mit breitem Verwendungszweck und ausreichenden Fristen.** Etwas Anderes ist auf kommunaler Ebene aufgrund der Arbeitsbelastung nicht umsetzbar.

## 2. **Finanzielle Rahmenbedingungen der Grundschulen, insbesondere für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter**

- a. **Jetzige Ganztagsgrundschule: Höherer Landesanteil bereits jetzt erforderlich**  
Der Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen geschieht bisher gemäß § 23 Abs. 6 NSchG durch die Schulträger freiwillig auf Antrag. Wird der Antrag bewilligt, ist der Schulträger gemäß § 108 NSchG verpflichtet, die erforderlichen Schulanlagen zu errichten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten. Gemäß § 113 NSchG muss er außerdem den sächlichen Aufwand tragen. Während das Land die Kosten für die Lehrer und das pädagogische Personal trägt, stehen die Schulträger also für zusätzlichen Aufwand im Betrieb, bei Hausmeistern und Schulsekretärinnen und Reinigung sowie Unterhaltung ein. Außerdem tragen sie die Investitionskosten für zusätzliche Räume und Mensen.

Hier erfolgte bereits die ursprüngliche Umgehung des in Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) begründeten Konnexitätsprinzips. Durch das Dazwischenschalten eines Antrages entledigte sich der Nds. Landtag seiner Verpflichtung, eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen.

So haben die niedersächsischen Kommunen immense Summen in den Ganztagsausbau investiert. Das Land hat lediglich durch Investitionsförderprogramme unterstützt. Der pädagogische Betrieb wird grundsätzlich durch zusätzliche Lehrerstundenzuweisungen durch das Land sichergestellt, wobei bis maximal 40% in Geld zur Bezahlung von außerschulischem Personal (z.B. für nachmittägliche Vereinsarbeit) umgewandelt werden können.

Doch auch bei den Betriebskosten legen die Kommunen zu. Wie der Niedersächsische Landesrechnungshof als überörtliche Prüfungsinstanz in seinem Kommunalbericht 2020 (S. 82 ff.) feststellte, betätigen sich die Kommunen über ihren gesetzlichen Auftrag hinaus erheblich in der pädagogischen Betreuung und Koordinierung sowie der Mittagsverpflegung. In Anbetracht der im schulischen Alltag eingetretenen Veränderungen und des hohen Einsatzes freiwilliger Leistungen der Kommunen für den Betrieb der Ganztagschulen regt der Landesrechnungshof eine Überprüfung der gegenwärtigen Finanzierung an.

**Schon allein hier muss das Land mit höheren Finanzierungsanteilen einsteigen. Die Finanzierung muss aus undurchschaubaren untergesetzlichen Erlassregelungen in klare und transparente vom Parlament bestätigte und für die Kommunen dauerhaft verlässliche gesetzliche Regelungen überführt werden.**

**b. IT-Administrationsaufwand an Schulen gerecht verteilen**

Durch die zunehmende Digitalisierung wächst der IT-Administrationsaufwand für den Schulbetrieb ständig weiter auf. Die Finanzierung der IT-Administration in Schulen muss stetig und dauerhaft erfolgen. **Hier muss sich das Land nach der gemeinsamen Evaluation stärker beteiligen.**

**c. Investitionen und Betrieb der zukünftigen Ganztagsbetreuung dauerhaft ausfinanzieren, Konnexität anerkennen**

Die Betriebs- und Investitionskosten müssen seriös veranschlagt und durch Bund und Land dauerhaft getragen werden. Sie unterliegen der Konnexität (siehe Anlage III.). Die Annahmen des Gesetzgebers zu den entstehenden Kosten beruhen auf einer Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts (DJI) aus dem Jahr 2019 für den Bezugszeitraum 2017 und 2018. Hierzu liegt mittlerweile eine Aktualisierung aus dem Oktober 2021 vor. Für Niedersachsen wird in letzterer zum Start des Rechtsanspruchs in 2026/27 im Szenario „steigender Elternbedarf“ ein Mehrbedarf von 58.000 Plätzen gesehen, im Szenario „konstanter Elternbedarf“ von 42.700 Plätzen. Zum vollständigen Rechtsanspruch gehen die Zahlen für 2029/30 auf 65.800 bzw. 46.700 Plätze hoch.

Für den Personalbedarf bedeutet dies unter der Annahme eines Personalschlüssels 1:15 für 2026/27 einen Mehrbedarf an 2.200 Vollzeitstellen und zum Jahr 2029/30 an 2.500 Vollzeitstellen im steigenden Szenario. Wegen einer gewissen Teilzeitquote

bedeutet dies einen Mehrbedarf an 3.700 bzw. 4.200 Personen. In einem Modell, welches annimmt, dass nur Fachkräfte im Schlüssel 1:15 eingestellt werden (wie bisher vom Kultusministerium und den Fachverbänden vehement verteidigt), errechnen sich im Szenario „steigender Elternbedarf“ Betriebsmehrkosten von 191 Mio. Euro im Jahr. Grundsätzlich dürfte aufgrund der vorausgehenden Ganztagsangebote in den Kindertagesstätten und der gesellschaftlichen Entwicklung eher mit dem Szenario „steigender Elternbedarf“ zu rechnen sein. Hinzuweisen ist am Rande darauf, dass es Mehrbedarfe in der Berufsgruppe der Erzieherinnen und Erzieher auch durch den immer noch steigenden Kindertagesstättenausbau und ggf. weitere politisch angestrebte Verbesserungen im Personalschlüssel gibt. All diese Mehrbedarfe werden sich auf dem Arbeitsmarkt selbst bei Ausfinanzierung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht darstellen lassen.

An Investitionskosten wird für Niedersachsen ein Betrag zwischen 349 und 494 Millionen Euro aufgerufen. Neuere Untersuchungen des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung (WIB) aus dem Jahr 2022 gehen insgesamt von wesentlich höheren Zahlen aus. Außerdem bleibt der Hinweis, dass das Statistische Bundesamt bereits zwischen August 2020 und August 2021 eine Kostensteigerung im Hochbau von 12,6% ermittelt hat. Die Entwicklung am Markt durch Lieferkettenprobleme und Rohstoffausfälle aufgrund der Coronaepidemie und durch die hohe Inflation aufgrund des Krieges in der Ukraine wird für eine weitere Steigerung im Verhältnis der bisherigen Prognosen sorgen.

Es liegt also bereits zwischen den bisherigen, nicht mehr aktuellen Kostenschätzungen eine deutliche Lücke zu den bislang vom Bund zur Verfügung gestellten Investitionsmitteln (Bund: 3,5 Mrd. Euro, also nach Königsteiner Schlüssel für Niedersachsen 328 Mio. Euro zu 349-494 Millionen Euro nach DJI) und den Betriebsmitteln (Bund Endstufe 2029 122 Millionen für Niedersachsen nach Königsteiner Schlüssel zu 191 Mio. Euro nach DJI) vor.

**Diese Lücken muss das Land durch Haushaltsansätze in seinem Nachtragshaushalt füllen.**

**d. Ohne Moratorium: Vorzeitiger Investitionsbeginn für Ganztagsausbau**

Sollte ein Moratorium nicht zustande kommen, ist der Zugriff auf Mittel für Investitionen in Ganztagschulen schnell zu gewährleisten, damit die notwendigen Baumaßnahmen zum Beginn des Rechtsanspruchs fertig werden. Hier benötigen wir eine **Zusage des Landes zu einem verbindlichen vorzeitigen Investitionsbeginn zum 12.10.2021 für die niedersächsischen Kommunen für Baumaßnahmen des Ganztagschulbereichs** in Grundschulen analog zu Schleswig-Holstein. Dabei muss klar sein, wohin die Investitionen fließen sollen, in Schule oder Hort (siehe B 1. a)). Die verbindliche Zusage durch das Land muss den Zeitpunkt des zugelassenen vorzeitigen Maßnahmenbeginns und die umfassten beabsichtigten Fördertatbestände enthalten.

In ganz Niedersachsen werden derzeit kommunale Baumaßnahmen zur Umsetzung des GaFÖG zurückgehalten, weil die Kommunen befürchten, ohne Investitionskostenförderbescheid im weiteren Verfahren ihre Baukosten nicht anerkannt zu bekommen und darauf sitzenzubleiben. Es wird zukünftig eine Landesförderung hierfür geben, über die noch keine abschließende Entscheidung möglich ist, da immer noch keine Einigung zwischen Bund und Land über die Verwaltungsvereinbarung zustande ge-

kommen ist. Sollte eine solche Zusage zum Jahresbeginn 2023 nicht gemacht werden können, wird die Umsetzung des Rechtsanspruchs nicht möglich sein, da die notwendigen Baumaßnahmen hierzu nicht rechtzeitig fertig werden. (Anlage V., Schreiben des MK S-H vom 28.10.2022)

### **3. Anlagen**

- III. Aufsatz: Trips: „Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter“, NdsVBl. 11/2022, 329**
- IV. Positionspapier**
- V. Vorzeitiger Investitionsbeginn Schleswig-Holstein**



## Die Liste von Bodenwerder

### Präambel

Überbordende Bürokratie im Verhältnis der Landes- und Kommunalverwaltung und eine oft überkomplexe Fördermittelabwicklung sind eine der großen Beschwerden der Kommunalverwaltungen. Dies betrifft insbesondere die kleineren und mittleren Gemeinden, die nicht über Verwaltungsapparate wie die Großstädte verfügen. Dies führt mittlerweile zu einer systembedingten Benachteiligung dieser Städte, Gemeinden und Samtgemeinden. Es gelingt ihnen unter immer schwierigeren Bedingungen, Fördermittel und andere Anforderungen abzuwickeln. Ich hatte dies zum Schwerpunkt meiner Bodenwerderschen Rede gemacht. Sie, lieber Herr Ministerpräsident Weil, hatten daraufhin um Hinweise gebeten, an welchen Hebeln das Land ansetzen kann, um Bürokratie abzubauen. Das Präsidium des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes möchte drei große Punkte adressieren.

### I.

#### Verfahrensentlastungen bei finanziellen Zuwendungen

Dienststellen des Landes benötigen eine Rechtsgrundlage, um Zahlungen an Dritte, also auch Kommunen, leisten zu können. Sofern keine fachspezifische Rechtsgrundlage vorhanden ist, wird daher regelmäßig auf die Vorgaben des §§ 44 iVm. § 23 LHO zurückgegriffen. Hierbei handelt es sich grundsätzlich um kurze und knappe Normen. Tatsächlich werden diese aber von seitenlangen Verfahrensvorschriften (VV) unterfüttert, mit denen den Zuwendungsempfängern detaillierte Vorschriften über Umgang, Nachweise und Abrechnung der gewährten Mittel gemacht werden. Aufgrund ihres Charakters als VV obliegt die Anwendung, Kontrolle und vor allem die Durchsetzung dieser Normen ausschließlich dem administrativen Unterbau des Finanzministeriums und ist so dem politischen Diskussionsprozess weitgehend entzogen. Versuche, mäßigend auf den Regelungsgrad einzuwirken, sind damit regelmäßig zum Scheitern verurteilt.

Während bei der Gewährung von Zuwendungen an private Dritte durchaus ein gewisses Verständnis für Rückversicherungsansprüche des Landes besteht, kann dies für Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts und staatsrechtlicher Teil des Landes jedoch nicht im selben Maße gelten. Zudem zeigt sich das vorhandene Instrumentarium gerade bei kleineren Zuwendungen als überkomplex mit einem ungünstigen Verhältnis von Kosten und Nutzen für die beantragenden und bewilligenden Körperschaften.

Wir schlagen daher vor, für finanzielle Zuwendungen des Landes an die Kommunen ein eigenes Gesetz in Form eines Zuschussgesetzes zu schaffen. Dies sollte im für kommunale Angelegenheiten zuständigen Innenministerium ressortieren. Danach sollen Landesdienststellen berechtigt werden, kommunalen Körperschaften Zuschüsse zu gewähren. Das Gesetz soll hinreichend offen gestaltet sein, um sowohl pauschale Mittelvergaben als auch Budgets zu erlauben. Es muss für antragsabhängige und freie Auszahlungen geeignet sein und grundsätzlich sowohl die Verteilung von Landes- als auch von Drittmitteln gestatten. Um diese Freiheiten in möglichst häufigen Einzelfällen auch nutzen zu können, ist eine klar umrissene Verordnungsermächtigung erforderlich, die jedoch nur im Einvernehmen mit dem Innenministerium genutzt werden darf. Vorbild für das Gesetz soll das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz sein, mit dem die KIP-Programme umgesetzt wurden.

## II.

### **Umstellung der Finanzhilfe für Kindertagesstätten in eine Betreuungsstundenpauschale**

Die Abwicklung der Personalkostenförderung im Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz erfolgt derzeit über die §§ 25 ff. NKiTaG sowie über weitere Detailvorschriften in einer Durchführungsverordnung. Abgewickelt wird das Verfahren über die EDV-Anwendung KiTa-Web. Das gesamte Verfahren ist überkomplex, da es unterschiedliche, über die Jahre entwickelte Aspekte der Personalkostenförderung abbilden muss. Hier werden ausgehandelte und vollkonnexitäre Personalkosten mit unterschiedlichen Zuschlägen, zum Beispiel für Integrationsgruppen kompliziert und personenbezogen abgerechnet. Bei jedem Personalwechsel ist die Abrechnung anzupassen. Dies alles ist ein riesiger Aufwand sowohl in den Gemeindeverwaltungen als auch im Kultusministerium. Für eine solche Regelung könnte ein Formulierungsvorschlag vorgelegt werden.

Dieses System könnte unabhängig von Diskussionen über eine ausreichende Höhe der Landesanteile an der KiTa-Finanzierung deutlich vereinfacht werden. Der Gesamtaufwand des Landes, der derzeit in die Personalkostenförderung fließt, könnte in ein Budget zusammengeführt werden und die Auszahlung des Landesanteils zukünftig pauschal anteilig nach den genehmigten Betreuungsstunden erfolgen. Dieser Maßstab ist eine gerechte Größe, da sie den durchschnittlichen Aufwand in den Einrichtungen gleichmäßig abbildet.

Um das Verfahren insgesamt zu entzerren und die unmittelbare Versorgung mit Betreuungsleistungen nicht zu gefährden, gehört auch die Nutzung der Finanzhilfe als

Sanktionsmechanismus abgeschafft. Alle Einrichtungen sind genehmigungsbedürftig, eine Sanktionierung über Erteilung und Versagung der Genehmigung ist vollkommen ausreichend.

Im Zuge einer Umstellung der Finanzierungsregelung würde es zwangsläufig zu einer Veränderung bei den einzelnen derzeitigen Auszahlungsbeträgen kommen. Um eine möglicherweise hinderliche Gewinner-Verlierer-Diskussion einschätzen zu können, schlagen wir zunächst vor, eine Proberechnung durch das Kultusministerium vornehmen zu lassen. Sollten sich die dabei zu Tage tretenden Veränderungen in Grenzen halten, können sie durch den Bürokratieabbau gerechtfertigt sein. Dann könnte sich eine politische Diskussion anschließen.

### III.

## **Anpassung haushaltsrechtlicher Vorgaben an die Größe kommunaler Körperschaften**

Das kommunale Haushaltsrecht ist ein mächtiges Instrumentarium, mit denen sowohl die Haushalte kleiner Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden als auch der Haushalt große Körperschaften wie der Region oder der Landeshauptstadt Hannover rechtlich geregelt sind. Dennoch enthalten die gesetzlichen Bestimmungen kaum Anknüpfungspunkte an Größe oder bewegtes finanzielles Volumen, wie sie etwa im HGB für juristische Personen des Privatrechts durchaus vorgesehen sind. Viele kleine Kommunen sehen sich daher mit überbordenden Bestimmungen konfrontiert, zumal auch hier kein ausgewogenes Verhältnis von Anforderungen und Nutzen besteht. Insofern sollte ein deutlich differenziertes Haushaltsrecht mit von der Größe einer Kommune abhängigen Vorgaben geschaffen werden.

Für kleine und mittlere Kommunen sind unbedingt absolute Ausnahmen bei der Erstellung des Gesamtjahresabschlusses vorzunehmen. Auch die Berichtspflichten müssen deutlich stärker differenziert werden. Eine Finanz- und Ergebnisrechnung sowie die Bilanz könnten auch einfach in Tabellenform vorgelegt werden. Darüber hinaus ist bei der Finanzrechnung abzuschichten. Hier reicht die Spannweite von einer Reduzierung auf 6 Sammelkonten bis zu einem vollständigen Verzicht auf die Finanzrechnung bei ganz kleinen Kommunen. Auf die Definition der wesentlichen Produkte kann bei kleinen Kommunen verzichtet, der Produktrahmen könnte größenangemessen reduziert werden.

Hannover, den 6.12.2021

## **Entwurf einer begleitenden Vereinbarung Land / KSV zur Einführung der Beitragsfreiheit in Kindergärten**

### **Präambel**

In der Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages (2017 - 2022) haben die die Landesregierung tragenden Parteien vereinbart, zum Kindergartenjahr 2018/2019 die vollständige Beitragsfreiheit für Kindergartenkinder einzuführen. Damit soll ein entscheidender Beitrag dafür geleistet werden, dass möglichst jedes Kind in Niedersachsen ab dem vollendeten dritten Lebensjahr eine Bildungseinrichtung des Elementarbereichs besuchen kann.

Die Kommunen, vertreten durch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, und die Landesregierung treffen eine Vereinbarung zur Einführung der vollständigen Beitragsfreiheit für Kindergartenkinder, die einen fairen Ausgleich der Interessen von Land und Kommunen vornimmt. Die Landesregierung trägt dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände Rechnung, die Ausgleichszahlungen für entgangene Elternbeiträge über eine Aufstockung der anteiligen Landesfinanzierung zu den Personalausgaben für Gruppen, in denen Kindergartenkinder betreut werden, zu leisten.

### **§ 1 Beitragsfreiheit**

Die Unterzeichnenden vereinbaren, dass Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Einschulung (Kindergartenkinder) ab dem 01.08.2018 eine Tageseinrichtung für Kinder mit Kräften, für die das Land Leistungen nach §§ 16, 16a KiTaG oder § 16 b GE-KiTaG erbringt, im Umfang von acht Stunden pro Tag beitragsfrei besuchen können. Die Kommunen sind berechtigt, für die Verpflegung der Kinder und für Sonderleistungen Beiträge zu erheben bzw. Entgelte zu vereinbaren. Bei Früh- und Spätdiensten innerhalb einer Betreuungszeit von bis zu einschließlich acht Stunden handelt es sich nicht um Sonderleistungen. Die Beitragsfreiheit wird im KiTaG gesetzlich geregelt.

### **§ 2 Finanzierung der Beitragsfreiheit**

Der nach Art. 57 Abs. 4 NV erforderliche finanzielle Ausgleich der Kommunen für die Sicherstellung der vollständigen Beitragsfreiheit für Kindergartenkinder erfolgt über eine Erhöhung des in § 16 Abs. 1 KiTaG statuierten allgemeinen Finanzhilfesatzes auf 55 % für die nach § 16 KiTaG vorgesehenen Kräfte in Gruppen, in denen ausschließlich Kindergartenkinder aufgenommen sind. Für Kindergartenkinder in altersübergreifenden und altersgemischten Gruppen erfolgt für den Finanzhilfesatz dieser Gruppe ein kindbezogener Ausgleich. Dieser Finanzhilfesatz wird insgesamt auf den Prozentsatz gedeckelt, der in dem jeweiligen Kindergartenjahr für Gruppen gewährt wird, in denen ausschließlich Kindergartenkinder aufgenommen sind.

Der vorgenannte Finanzhilfesatz wird zum 01.08.2018 von derzeit 20 % auf 55 % angehoben und gesetzlich normiert. Gleichzeitig entfällt die besondere Finanzhilfe gemäß § 21 Abs. 2 KiTaG.

Zum 01.08.2019, zum 01.08.2020 und zum 01.08.2021 wird dieser Finanzhilfesatz aus zur Verfügung stehenden Bundesmitteln jeweils um einen weiteren Prozentpunkt angehoben und erreicht mit dem Kindergartenjahr 2021/2022 eine Höhe von dauerhaft 58 %.

Sollten die für die Beitragsfreiheit vorgesehenen Bundesmittel nicht über das Haushaltsjahr 2021 hinaus gewährt werden, wird das Land die benötigten Haushaltsmittel für die dauerhafte Finanzierung eines Finanzhilfesatzes für Kindergartenkinder von 58 % zur Verfügung stellen.

### **§ 3 Bundesmittel**

Es wird davon ausgegangen, dass der Bund für die Haushaltsjahre 2019 - 2021 insgesamt 328 Mio. Euro Finanzmittel für Niedersachsen zur Verfügung stellen wird.

Für die Erhöhung des Finanzhilfesatzes nach § 2 auf 55 % zum 01.08.2018 setzt das Land eigene Mittel ein. Für die Finanzierung der sukzessiven Steigerungen auf 58 % bis zum Kindergartenjahr 2021/2022 nutzt die Landesregierung im Umfang von 84 Mio. Euro Mittel, die der Bund den Ländern unter anderem für eine Beitragsfreiheit für die vorgenannten Haushaltsjahre zur Verfügung stellt.

Die über die jährliche Steigerung des Finanzhilfesatzes auf 58 % bis zum 31.07.2021 hinaus zur Verfügung stehenden Bundesmittel werden entsprechend der durch den Bund vorgegebenen Zwecke ungeschmälert an die Kommunen weitergeleitet und wie folgt eingesetzt:

1. Das Land und die Kommunen vereinbaren, die ersetzende Kindertagespflege in der Altersgruppe Ü3 in die Beitragsfreiheit einzubeziehen. Hierfür erhalten die Kommunen in der Zeit vom 01.08.2018 - 31.07.2022 eine Leistung in Höhe von insgesamt 20 Mio. Euro. Sollte das Land bundesrechtlich daran gehindert sein, die Förderung bereits zum 01.08.2018 aufzunehmen, werden die Landkreise vorübergehend in Vorleistung treten.
2. Für Kommunen, denen nach Einführung der Beitragsfreiheit Mindereinnahmen zwischen der Summe aus den bisherigen Elternbeiträgen (ohne Berücksichtigung entsprechender Leistungen der Träger öffentlicher Jugendhilfe), der bisherigen Finanzhilfe von 20 % (§ 16 KiTaG) sowie der Erstattung für das dritte beitragsfreie Kindergartenjahr und der erhöhten Finanzhilfe entstehen, vereinbaren Land und Kommunen eine antragsgebundene Härtefallregelung. Das Land stellt hierfür insgesamt 48 Mio. Euro in der Zeit vom 01.08.2018 - 31.07.2021 zur Verfügung. In den Genuss dieser Regelung kommen alle Kommunen, denen solche Mindereinnahmen entstehen. 5 % der Mindereinnahmen werden im Sinne einer Bagatellgrenze nicht erstattet.
3. Die Zahlungen auf Grundlage der Jahreswochenstundenpauschale nach § 5 Abs. 3 2. DVO-KiTaG werden in der Zeit vom 01.08.2018 - 31.07.2022 um insgesamt 115 Mio. Euro aufgestockt. Dies entspricht einer Erhöhung der bestehenden Dynamisierung von 1,5 % auf 2,5 % für den Bereich der Altersgruppen U3 und Ü3. Die Leistung wird durch eine Förderrichtlinie des Landes gewährt. Sollten sich die hier dargestellten Bundesmittel dauerhaft verstetigen, sagt das Land eine Überführung in eine gesetzliche Regelung zu.

4. Die Zweckbestimmungen „Steigerung der Qualität“ und „Investitionen“ sind zu berücksichtigen. Land und Kommunen sind sich einig, dass die Verbesserung der Betreuung, aber auch der Baulichkeiten wichtige qualitative Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung darstellen. Sie vereinbaren daher eine Summe von insgesamt 61 Mio. Euro in der Zeit ab 01.08.2019, die für eben solche Zwecke zu verwenden ist. Das Land sagt den Kommunen zu, das Geld nicht für qualitätsverbessernde Maßnahmen einzusetzen, die zu Mehraufwendungen bei den Kommunen führen.
5. Zur Umsetzung der in den Punkten 1 - 3 genannten Maßnahmen wird das Land eine Förderrichtlinie erlassen.
6. Die Fördermittel der Punkte 1 - 4 sind gegenseitig deckungsfähig. Die Finanzierung ist auf die Höhe der zur Verfügung stehenden Bundesmittel beschränkt.
7. Land und Kommunen vereinbaren die Punkte 1 - 4 im August 2019 einer Revision zu unterziehen, um die bedarfsgerechte Verteilung der Bundesmittel auf die hier genannten Maßnahmen zu überprüfen.

#### **§ 4 Schlussvereinbarung**

Die Unterzeichnenden erkennen die Vereinbarung als abschließende Einigung hinsichtlich der Höhe und Art der Finanzierung zur Sicherstellung der vollständigen Beitragsfreiheit für Kindergartenkinder nach innen und außen an.

Mit der Erhöhung des Finanzhilfesatzes nach § 2 sind alle durch die Sicherstellung der vollständigen Beitragsfreiheit für Kindergartenkinder konnexitätsbedingten Mindereinnahmen der örtlichen Träger oder der Gemeinden, die die Förderung der Kinder in Tageseinrichtungen nach § 13 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII wahrnehmen, abgegolten.

Die kommunalen Spitzenverbände wirken darauf hin, dass gerichtliche Klärungen nicht notwendig sind oder werden. Unabhängig hiervon verfolgen sie ihr Ziel einer Anhebung des Finanzhilfesatzes auf bis zu 66,6 % politisch weiter.

Die Vereinbarung wird gegenstandslos, wenn eine gerichtliche Klärung ein abweichendes Ergebnis erbringt.

Die Unterzeichnenden bekräftigen ihren festen Willen, Rechtssicherheit für die vollständige Beitragsfreiheit für Kindergartenkinder zu schaffen.

Hannover, den . August 2018

Für die Niedersächsische Landesregierung .

.....

Stephan Weil  
Ministerpräsident

.....

.....

Grant Hendrik Tonne  
Niedersächsischer Kultusminister

Reinhold Hilbers  
Niedersächsischer Finanzminister

Für den Niedersächsischen Städte- und  
Gemeindebund

.....

Für den Niedersächsischen Städtetag

.....

Für den Niedersächsischen Landkreistag

.....

## ABHANDLUNGEN

## Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter

## Umsetzung und Konnexität in Niedersachsen

Von Dr. Marco Trips, Hannover\*

*Der Bundestag hat in seiner Sitzung vom 11.06.2021 das Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (GaFöG) beschlossen<sup>1</sup>. Dieser sperrig anmutende Gesetzesname, der dieses Mal keine populäre Umschreibung wie „Gutes-Kita-Gesetz“ oder „Halbgares-Ganztags-Gesetz“ bekommen hat, ist dadurch bedingt, dass der dort begründete Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter eben nicht im Schulrecht, sondern im Achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII), also im Kinder- und Jugendhilferecht umgesetzt wird. Nur in Letzterem hat der Bund über den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 70 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für sich in Anspruch genommen<sup>2</sup>, während Schulen eigentlich Ländersache sind. Allerdings gibt es im GaFöG dann bemerkenswerterweise doch eine Öffnungsklausel in das Schulrecht hinein.*

*Neben den inhaltlichen Vorgaben hat der Bundestag Zusagen zur Finanzierung der Investitionskosten und der Betriebskosten gemacht, die teilweise bereits gesetzlich umgesetzt sind, teilweise noch der Umsetzung durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern harren. Diese Veränderungen treffen in Niedersachsen auf eine bereits bestehende, unterschiedlich strukturierte und finanzierte Ganztagsbetreuung in Schulen (Rechtsgrundlagen im NSchG) und Horten (Rechtsgrundlagen im NKiTaG und im SGB VIII).*

*Für die kommunalen Jugendhilfe- und Schulträger sind erhebliche Investitionskosten, aber vor allem auch erhebliche Betriebskosten zu finanzieren. Ob das Geld des Bundes ausreicht, ist ebenso fraglich wie eine konkrete Beteiligung der Länder. Für die Kommunen ist von größtem Interesse, ob sie einen Anspruch auf ausreichende Erstattung ihrer Aufwendungen etwa aus dem Konnexitätsprinzip haben, oder ob sie auf Almosen der höheren Ebenen angewiesen sind und die absehbaren Finanzierungslücken aus eigenen Mitteln aufwenden müssen.*

## A. Die Neuregelungen durch das GaFöG

## I. Individueller Rechtsanspruch

§ 24 Abs. 4 SGB VIII lautet bisher: „Für Kinder im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten.“ Dies wird als rein objektiv-rechtliche Verpflichtung ohne einen subjektiven Erfüllungsanspruch der Kinder bzw. Erziehungsberechtigten gesehen<sup>3</sup>.

Mit dem GaFöG wird dieser Verpflichtung in einem neuen Absatz 4 ein individueller Rechtsanspruch auf einen konkreten Platz in einer Tageseinrichtung vorgeschaltet:

*„Ein Kind, das im Schuljahr 2026/2027 oder in den folgenden Schuljahren die erste Klassenstufe besucht, hat ab dem Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Der Anspruch besteht an Werktagen<sup>4</sup> im Umfang von acht Stunden täglich. Der Anspruch des Kindes auf Förderung in Tageseinrichtungen gilt im zeitlichen Umfang des Unterrichts sowie der Angebote der Ganztagsgrundschulen, einschließlich der offenen Ganztagsgrundschulen, als erfüllt. Landesrecht kann*

*eine Schließzeit der Einrichtung im Umfang von bis zu vier Wochen im Jahr während der Schulferien regeln. Über den vom Anspruch umfassten zeitlichen Umfang nach Satz 2 hinaus ist ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten; dieser Umfang der Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Absatz 3 Satz 3 gilt entsprechend.“*

Gesetzgebungstechnisch wollte man offenbar auf Nummer sicher gehen und lässt in Artikel 7 GaFöG den neuen § 24

\* Der Autor ist Präsident des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes.

<sup>1</sup> BGBl. 2021, 4602 ff.

<sup>2</sup> BT-Drs. 19/29764, S. 14; Henneke, ZKF 2021, 145, 152 weist zurecht darauf hin, dass man dies auch anders sehen kann: „Beim Ganztagsförderungsgesetz wäre es eigentlich an den Ländern gewesen, sich auf ihre ureigenste Bildungskompetenz zu berufen und eine diese beeinträchtigende Bundeskompetenz für die Jugendhilfe mit Vehemenz zu bestreiten.“

<sup>3</sup> Kepert, in: PdK SGB VIII, Stand Jan. 2019, § 24, Nr. 4.

<sup>4</sup> Wohl § 7 (4) SGB VIII analog: „Werktage im Sinne der §§ 42 a bis 42 c sind die Wochentage Montag bis Freitag; ausgenommen sind gesetzliche Feiertage.“

Abs. 4 SGB VIII erst zum 01.08.2026 in Kraft treten. Als Rechtsfolge ergibt sich die stufenweise Setzung eines Rechtsanspruches: im Schuljahr 26/27 für die ersten Klassen, in 27/28 für die ersten und zweiten Klassen und so weiter fort. Ab dem 01.08.2029 gilt dann nach Artikel 2 GaFöG der Rechtsanspruch für alle Grundschulklassenstufen ohne Einschränkungen in der Formulierung des dann in Kraft tretenden § 24 Abs. 4 Satz 1 SGB VIII: „Ein Kind hat ab Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung.“

Die bisherige objektive Pflicht zur Verfügungstellung eines bedarfsgerechten Angebotes wird für diejenigen, die jeweils noch nicht vom Rechtsanspruch erfasst sind, in einem neuen Abs. 5 fortgeschrieben, bis er dann ab 2029 für die Klassenstufen nach der Grundschule gilt.

Der neue Rechtsanspruch schließt sich nach der Gesetzesbegründung an den seit 01.08.2013 bestehenden Anspruch vom ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr an, die familienpolitischen Gründe können ebenso in der Begründung nachgelesen werden<sup>5</sup>. Die wesentlichen Gesichtspunkte enthält auch bereits § 22 Abs. 2 Ziffer 1. – 3. SGB VIII.

## II. Berichtspflicht

In § 24 a SGB VIII wird eine Berichtspflicht der Bundesregierung an den Bundestag über den Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder begründet. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil hier deutlich wird, dass die Bundesebene offensichtlich der Umsetzung durch die Länder misstraut, was wohl auch durchaus an den sprichwörtlich gewordenen „klebrigen Fingern“ der Länder liegen mag.

## III. Finanzierung

### 1. Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 c GG

Der Bund kann seit 2018 den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.<sup>6</sup>

Bereits 2020 hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ (Ganztagsfinanzierungsgesetz – GaFG) die finanzielle Grundlage für die Bereitstellung von insgesamt 3,5 Mrd. € Investitionsmittel zum Ausbau der Ganztagsbetreuung im Primärbereich gelegt.<sup>7</sup> Durch dieses Gesetz hat der Bund ein Sondervermögen eingerichtet, aus dem den Ländern Finanzhilfen für den quantitativen und qualitativen investiven Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter gewährt werden sollen.

Mit Artikel 3 des GaFöG werden dann die inhaltlichen Grundlagen zur Verteilung der über das Sondervermögen bereitgestellten Investitionsmittel durch das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter (Ganztagsfinanzierungsgesetz – GaFinHG)<sup>8</sup> gelegt. Den Ländern wurden in den Jahren 2020 und 2021 Basismittel in Höhe von jeweils einer Milliarde Euro zur Verfügung gestellt. Den Basismitteln zugerechnet werden außerdem die am 31.12.2022 verbleibenden Restbeträge im Zuge von Coronahilfen (hier wurden vorab insgesamt 750 Mio. aus dem Sondervermögen bereitgestellt, die aufgrund sehr knapper Umsetzungsfristen nicht vollständig abgerufen werden konnten). Aufgestockt wurden diese Basismittel in 2020 durch Bonusmittel in Höhe von weiteren 750 Mio. €. Mithin liegen Bundeszusagen über 3,5 Mrd. € vor.

Die Verteilung der Investitionsmittel auf die Länder erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel. Dabei ist die individuelle För-

derquote des Bundes auf 70 % begrenzt. Mit 30 % müssen sich die Länder an den förderfähigen Ausgaben beteiligen. Einzelheiten der weiteren Mittelvergabe und -verwendung an und in die Länder sind dem Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung vorbehalten, die sich derzeit in Abstimmung zwischen Bund und Ländern befindet.

Darüber hinaus beteiligt sich der Bund auch an den Betriebskosten. Dazu hat er durch Art. 4 GaFöG eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorgenommen, um die Länderanteile an der Umsatzsteuer schrittweise von 2026 bis-ab 2030 um zunächst 135 Mio. € bis auf 1,3 Mrd. € zu erhöhen.

### 2. Schätzungen des DJI für Investitionen und Betriebskosten

Die Annahmen des Gesetzgebers zu den entstehenden Kosten beruhen auf einer Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts (DJI) aus dem Jahr 2019 für den Bezugszeitraum 2017 und 2018.<sup>9</sup> Hierzu liegt mittlerweile eine Aktualisierung aus dem Oktober 2021 vor.<sup>10</sup> Für Niedersachsen wird in Letzterer zum Start des Rechtsanspruchs in 2026/27 im Szenario „steigender Elternbedarf“ ein Mehrbedarf von 58 000 Plätzen gesehen, im Szenario „konstanter Elternbedarf“ von 42 700 Plätzen. Zum vollständigen Rechtsanspruch gehen die Zahlen für 2029/30 auf 65 800 bzw. 46 700 Plätze hoch.<sup>11</sup> Für den Personalbedarf bedeutet dies unter der Annahme eines Personalschlüssels 1:15 für 2026/27 einen Mehrbedarf an 2200 Vollzeitstellen und zum Jahr 2029/30 an 2500 Vollzeitstellen im steigenden Szenario.<sup>12</sup> Wegen einer gewissen Teilzeitquote bedeutet dies einen Mehrbedarf an 3700 bzw. 4200 Personen.<sup>13</sup> In einem Modell, das annimmt, dass nur Fachkräfte im Schlüssel 1:15 eingestellt werden (wie bisher vom Kultusministerium und den Fachverbänden vehement verteidigt), errechnen sich im Szenario „steigender Elternbedarf“ Betriebsmehrkosten von 191 Mio. € im Jahr.<sup>14</sup>

Grundsätzlich dürfte aufgrund der vorausgehenden Ganztagsangebote in den Kindertagesstätten und der gesellschaftlichen Entwicklung eher mit dem Szenario „steigender Elternbedarf“ zu rechnen sein. Hinzuweisen ist am Rande darauf, dass es Mehrbedarfe in der Berufsgruppe der Erzieherinnen und Erzieher auch durch den immer noch steigenden Kindertagesstättenausbau und ggf. weitere politisch angestrebte Verbesserungen im Personalschlüssel gibt. All diese Mehrbedarfe werden sich auf dem Arbeitsmarkt selbst bei Ausfinanzierung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht darstellen lassen.<sup>15</sup>

An Investitionskosten wird für Niedersachsen ein Betrag zwischen 349 und 494 Mio. € aufgerufen.<sup>16</sup>

Neuere Untersuchungen des Wuppertaler Instituts für bildungsökonomische Forschung (WIB) aus dem Jahr 2022 gehen

<sup>5</sup> BT-Drs. 19/29764, S. 12 f.

<sup>6</sup> Zu der Frage, ob sich der Bund hier ungehörig in die Landesschulpolitik einmischte, vgl. Lindner, NVwZ 2018, 1843.

<sup>7</sup> Ganztagsfinanzierungsgesetz vom 09.12.2020 (BGBl. I S. 2865), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.12.2021 (BGBl. I S. 5248).

<sup>8</sup> Ganztagsfinanzierungsgesetz vom 02.10.2021 (BGBl. I S. 4602, 4603), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.12.2021 (BGBl. I S. 5248).

<sup>9</sup> Guglhör-Rudan/Alt, Kosten des Ausbaus der Ganztagsgrundschulangebote. Bedarfsgerechte Umsetzung des Rechtsanspruchs ab 2025 unter Berücksichtigung von Wachstumsprognosen, 2019.

<sup>10</sup> Rauschenbach/Meiner-Teubner/Böwing-Schmalenbrock/Olszenka, Plätze, Personal, Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030 TEIL 2: Ganztägige Angebote für Kinder im Grundschulalter, 2021.

<sup>11</sup> Rauschenbach u. a., S. 27.

<sup>12</sup> Rauschenbach u. a., S. 33.

<sup>13</sup> Rauschenbach u. a., S. 35.

<sup>14</sup> Rauschenbach u. a., S. 40.

<sup>15</sup> Vgl. auch Rauschenbach u. a., S. 43 und S. 50.

<sup>16</sup> Rauschenbach u. a., S. 37.

insgesamt von wesentlich höheren Zahlen aus.<sup>17</sup> Außerdem bleibt der Hinweis, dass das Statistische Bundesamt bereits zwischen August 2020 und August 2021 eine Kostensteigerung im Hochbau von 12,6 % ermittelt hat.<sup>18</sup> Die Entwicklung am Markt durch Lieferkettenprobleme und Rohstoffausfälle aufgrund der Coronepidemie und des Krieges in der Ukraine wird für eine weitere Steigerung im Verhältnis der bisherigen Prognosen sorgen.

Es liegt also bereits zwischen den bisherigen, nicht mehr aktuellen Kostenschätzungen eine deutliche Lücke zu den bislang vom Bund zur Verfügung gestellten Investitionsmitteln (Bund: 3,5 Mrd. €, also nach Königsteiner Schlüssel für Niedersachsen 328 Mio. € zu 349 – 494 Mio. € nach DJI) und den Betriebsmitteln (Bund Endstufe 2029 122 Mio. € für Niedersachsen nach Königsteiner Schlüssel zu 191 Mio. € nach DJI) vor.

## B. Die bisher bestehende Ganztagsbetreuung und deren Finanzierung in Niedersachsen

### I. Ganztagschulen

In Niedersachsen können Allgemeinbildende Schulen nach § 23 NSchG mit Genehmigung der Schulbehörde als

1. offene Ganztagschule,
2. teilgebundene Ganztagschule oder
3. voll gebundene Ganztagschule

geführt werden. Generell werden in der Ganztagschule zusätzlich zum Unterricht an mindestens vier Tagen der Woche außerunterrichtliche Angebote gemacht. An offenen Ganztagschulen ist die Teilnahme freiwillig, an der voll gebundenen Ganztagschule ist sie an vier oder fünf Tagen verpflichtend, an der teilgebundenen Ganztagschule an zwei oder drei Tagen. Unterricht und außerunterrichtliche Angebote sollen zu einem pädagogisch und lernpsychologisch geeigneten Tagesablauf verbunden werden.

Von 2571 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen waren 1860 Ganztagschulen, also 71 %. Der ganz überwiegende Teil davon (78 %) sind offene Ganztagschulen, ein geringer Teil (19 %) teilgebundene Ganztagschulen, wenige (3 %) vollgebundene Ganztagschulen.<sup>19</sup>

Der Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen geschieht bisher gemäß § 23 Abs. 6 NSchG durch die Schulträger freiwillig auf Antrag. Wird der Antrag bewilligt, ist der Schulträger gemäß § 108 NSchG verpflichtet, die erforderlichen Schulanlagen zu errichten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten. Gemäß § 113 NSchG muss er außerdem den sächlichen Aufwand tragen. Während das Land die Kosten für die Lehrer und das pädagogische Personal trägt, stehen die Schulträger also für zusätzlichen Aufwand im Betrieb, bei Hausmeistern und Schulsekretärinnen und Reinigung sowie Unterhaltung ein. Außerdem tragen sie die Investitionskosten für zusätzliche Räume und Mensen.

Hier erfolgte bereits die ursprüngliche Umgehung des in Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) begründeten Konnexitätsprinzips. Durch das Dazwischenschalten eines Antrages entledigte sich der Nds. Landtag seiner Verpflichtung, eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen. Der niedersächsische Gesetzgeber hatte ja keine verpflichtende Aufgabe begründet, sondern den Kommunen nur eine neue Möglichkeit eröffnet. Politisches Kalkül war natürlich, dass sich niemand dem gesellschaftlichen Druck entziehen können würde. Dieses Kalkül ist aufgegangen.

So haben die niedersächsischen Kommunen immense Summen in den Ganztagsausbau investiert. Das Land hat lediglich durch Investitionsförderprogramme unterstützt.

Der pädagogische Betrieb wird grundsätzlich durch zusätzliche Lehrerstundenzuweisungen durch das Land sichergestellt,

wobei bis maximal 40 % in Geld zur Bezahlung von außerschulischem Personal (z. B. für nachmittägliche Vereinsarbeit) umgewandelt werden können.<sup>20</sup>

Doch auch bei den Betriebskosten legen die Kommunen zu. Wie der Niedersächsische Landesrechnungshof als überörtliche Prüfungsinstanz in seinem Kommunalbericht 2020 feststellt, betätigen sich die Kommunen über ihren gesetzlichen Auftrag hinaus erheblich in der pädagogischen Betreuung und Koordinierung sowie der Mittagsverpflegung.<sup>21</sup> In Anbetracht der im schulischen Alltag eingetretenen Veränderungen und des hohen Einsatzes freiwilliger Leistungen der Kommunen für den Betrieb der Ganztagschulen regt der Landesrechnungshof eine Überprüfung der gegenwärtigen Finanzierung an.<sup>22</sup>

Als Fazit lässt sich feststellen, dass bei der bisherigen Übertragung der Aufgabe „Ganztagschule“ das Konnexitätsgebot des Art. 57 Abs. 4 NV durch das Dazwischenschalten eines Antragserfordernisses seitens der Schulträger umgangen worden ist. Der gesellschaftliche Druck sorgt dabei dafür, dass jede Kommune einen solchen Antrag stellen muss und die Aufgabe so faktisch als neue Pflichtaufgabe übertragen worden ist. Gegen den Sinn und Zweck des Art. 57 Abs. 4 NV verstoßen Landesregierung und Landtag so fortwährend, allein rechtlich rügen lässt sich dies nicht. So bleibt die stetige Klage der niedersächsischen Schulträger über die Unterfinanzierung der Ganztagschulen, bestätigt durch den oben zitierten Kommunalbericht des Nds. Landesrechnungshofes.

### II. Horte

Der Betrieb von Horten erfolgt in Niedersachsen nach den Vorschriften des SGB VIII und des NKiTaG. Gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 NKiTaG ist eine Hortgruppe eine Gruppe, in der Kinder von der Einschulung bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres gefördert werden. In der Altersgruppe der Sechs- bis Elfjährigen (Grundschule) wurden im Jahr 2021 insgesamt 70 026 Kinder betreut. Das waren 1,2 % mehr als im Jahr 2020 (69 219).<sup>23</sup>

Das Personal der Horte wird von den Trägern finanziert. Dies sind entweder Kommunen oder freie Träger, die mit der Kommune einen Defizitabdeckungsvertrag geschlossen haben. Die Finanzlast landet jedenfalls direkt oder indirekt bei der Kommune.

Gemäß § 23 Abs. 1 NKiTaG beteiligt sich das Land Niedersachsen als überörtlicher Träger durch die Gewährung von Finanzhilfe an den Ausgaben der Träger von Kindertagesstätten für deren Kindertagesstätten. Die Finanzhilfe wird auf die Personalkosten gewährt, für Horte gilt ein Satz von 20 %. Aufgrund der gesetzlich berücksichtigten Jahreswochenstundenpauschale und einer viel zu geringen jährlichen Dynamisierung liegt der tatsächliche Ausgleichswert für die Kosten des pädagogischen Personals aber noch deutlich darunter.

<sup>17</sup> Makles/Schneider/Zuchanek, Entwicklung und Erprobung einer Methode zur Abschätzung der kommunalen Kosten des Ausbaus ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote im Rahmen des Ganztagsförderungs-gesetzes (GaFöG) am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M., Wuppertal 2022.

<sup>18</sup> [www.bki.de/aktuelle-baukosten-risiken-und-steigerungen.html](http://www.bki.de/aktuelle-baukosten-risiken-und-steigerungen.html).

<sup>19</sup> Zahlen, Daten und Fakten zur Ganztagschulentwicklung in Niedersachsen (Stand: Februar 2021, basierend auf der Statistik vom 10.09.2020), [https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/unsere\\_schulen/ganztagschule/ganztagschule\\_in\\_niedersachsen/ganztagschule-in-niedersachsen-166564.html](https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/schule/unsere_schulen/ganztagschule/ganztagschule_in_niedersachsen/ganztagschule-in-niedersachsen-166564.html).

<sup>20</sup> Ziffer 5.1 des RdErl. D. MK „Klassenbildung und Lehrkräftestundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen“, RdErl. d. MK v. 21.03.2019 – 34-84001/3 – VORIS 22410.

<sup>21</sup> LRH, Kommunalbericht der überörtlichen Kommunalprüfung, S. 82, [https://www.lrh.niedersachsen.de/download/160325/Kommunalbericht\\_2020.pdf](https://www.lrh.niedersachsen.de/download/160325/Kommunalbericht_2020.pdf).

<sup>22</sup> LRH, a. a. O., S. 84.

<sup>23</sup> <https://www.statistik.niedersachsen.de/presse/fast-334-000-kinder-wurden-im-jahr-2021-in-tageseinrichtungen-betreut-204838.html>.

Die Investitionskosten für Horte werden nahezu ausschließlich von den gesetzlichen Trägern bestritten. Nachhaltige Investitionsförderungen hat es bisher nicht gegeben. Lediglich im Zusammenhang mit Corona-Unterstützungsmaßnahmen wurde vom Bund ein Programm aufgelegt, das weder der Höhe noch den anzuwendenden Fristen nach geeignet war, eine substantielle Verbesserung der Betreuungssituation herbeizuführen.

Während nach § 54 Abs. 2 NSchG für öffentliche Schulen Schulgeldfreiheit besteht, können Träger für Horte Gebühren einnehmen. Während dies für den Bereich der Kindergärten in Niedersachsen im Jahr 2018 mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder vom 22.06.2018<sup>24</sup> verboten worden ist, bestünde diese Möglichkeit für Ganztagsorte auch nach dem GaFöG weiter fort.

### III. Zwingendes Umsetzungserfordernis durch Landesgesetzgebung

Es bestehen somit zwei Systeme der Ganztagsbetreuung nebeneinander. Die Umsetzung des GaFöG auf Landesebene erfordert schon wegen der nötigen Abgrenzung der Aufgaben von Kinder- und Jugendhilfeträgern einerseits und Schulträgern andererseits ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers.<sup>25</sup> Die gesetzliche Systematik erfordert eine einheitliche Umsetzung im Schulrecht unter Ausschleichen der Horte, denn für dieses als Ergänzung gedachte zusätzliche und räumlich und pädagogisch von der Schule getrennte kommunale Angebot besteht nach der Schaffung eines ganztägigen Rechtsanspruches nun kein Raum mehr. Dies gilt insbesondere auch wegen der dann weiter bestehenden, aber wohl vom Landesgesetzgeber kaum gewollten Möglichkeit, für Horte Gebühren zu nehmen. Vielmehr muss die Umsetzung im Sinne der in § 23 Abs. 4 Satz 3 NSchG geforderten Rhythmisierung zwingend in der Schule erfolgen, will sich das Land nicht seiner eigenen pädagogischen Ansprüche entledigen. Auch ist eine Landesgesetzgebung schon allein wegen Regelungen zur Schließzeit nötig.

### C. Ansprüche der kommunalen Ebene auf Finanzierung des GaFöG gegen Bund und Land

Die Kommunen haben die Ausbauziele grundsätzlich politisch unterstützt, einen Rechtsanspruch jedoch stets kritisch gesehen.<sup>26</sup> Ihnen ist klar, dass sie – abgesehen von bereits jetzt großen Personalgewinnungsschwierigkeiten – nach der oben dargestellten Mittelankündigung große Aufwandsanteile aus eigenen Steuermitteln finanzieren werden müssen. Erneut befürchten sie einen Fall, bei dem das eigentlich ergänzende verfassungsrechtliche System von Durchgriffsverbot des Bundes und der Konnexitätsverpflichtungen der Länder versagt. Von Bedeutung ist daher, ob die Kommunen Verhinderungsmöglichkeiten oder finanzielle Ausgleichsansprüche gegen den Bund oder ihr jeweiliges Bundesland haben.

#### I. Abwehr der Aufgabenübertragung gegenüber dem Bund, Durchgriffsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Gegenüber dem Bund besteht als Abwehrensanspruch für unzulässige Aufgabenübertragungen das sogenannte Durchgriffsverbot nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Danach dürfen durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden. Diese Regelung soll die damaligen „erheblichen Missstände“ beseitigen, als dies noch als zulässig angesehen wurde.<sup>27</sup> Das Durchgriffsverbot dient dem Schutz der Kommunen und ihrer Finanzhoheit und konkretisiert die Finanzgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG.<sup>28</sup> Als Folge muss die Entscheidung darüber, welche bundesgesetzlichen Aufgaben durch

die unmittelbare Landesverwaltung und welche durch die Kommunen erledigt werden, jeweils den Ländern übertragen werden. Deren Entscheidung steht dann wiederum unter den Folgeanordnungen der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebote.<sup>29</sup>

Im Rahmen des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG stehen für den Fall des GaFöG das Tatbestandsmerkmal der Übertragung einer „Aufgabe“ an Gemeinden und Gemeindeverbände infrage, während das Übertragungsverbot die Rechtsfolge darstellt.

Inhaltlich werden Aufgaben übertragen, wenn neue (nicht verwaltungsinterne) Pflichten oder neue Handlungspflichten begründet werden, und wenn mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen vorhanden sind.<sup>30</sup> Nicht nur Neubegründungen, auch qualitative Erweiterungen sind umfasst.<sup>31</sup> Unter Aufgaben werden auch solche Aufgaben verstanden, die bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen den Gemeinden vorbehalten sind.<sup>32</sup> Nach neuester Rechtsprechung fallen auch bundesgesetzlich angeordnete Vorgaben für die kommunale Verwaltungstätigkeit wie Informations-, Berichts- und Kontrollpflichten darunter.<sup>33</sup>

Dass das GaFöG die Voraussetzungen einer solchen Aufgabenerweiterung erfüllt, ist unstrittig. Mit der Schaffung des Rechtsanspruches erhält die bisher nur objektiv-rechtliche Verpflichtung einen materiell anderen Inhalt. Statt einer objektiv-rechtlichen Norm wird ein subjektiv einklagbarer Rechtsanspruch begründet, der zu seiner Erfüllung in die Personal-, Organisations- und Finanzhoheit der Kommunen eingreift. Massive Ausbauaktivitäten und Personaleinstellungen sind die Folge.

Verboten ist daher in der Folge die gesetzliche Zuweisung der sachlichen Zuständigkeit im Sinne der Erweiterung des Aufgabenkreises.<sup>34</sup> Das Verbot der Übertragung ist jedoch dann nicht verletzt, wenn der Bund auf eine Zuständigkeitsregelung an die Gemeinden oder Gemeindeverbände verzichtet und diese wie durch Neusetzung oder auch Beibehaltung einer bestehenden Zuständigkeit den Ländern überlässt.<sup>35</sup>

Genau letzteres ist für Niedersachsen der Fall: Es bleibt bei der bestehenden Zuständigkeit nach §§ 3, 26 SGB VII, § 1 (1) Nds. AG SGB VIII, im GaFöG findet sich keine neu begründete Zuständigkeit, auch eine alte, fortgeltende Bundeszuständigkeit besteht nicht.

Eine Verletzung des Durchgriffsverbots liegt nach herrschender Meinung somit nicht vor. Es besteht eine mit dem GaFöG ausgefüllte Sachgesetzgebungskompetenz,<sup>36</sup> aber keine Aufgabenübertragungskompetenz. Dies schadet aber nicht, da die Landeskompetenz fort gilt. Auf Landesebene greifen nun die Konnexitätsregelungen.

<sup>24</sup> Nds. GVBl. Nr. 7/2018, S. 124 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Hellermann*, ZG 2021, 313, 318.

<sup>26</sup> „Das gesellschaftspolitische Ziel, auch in der Grundschule eine Ganztagsbetreuung anzubieten, ist unstrittig. Entscheidend ist aber die Frage, ab wann, wo und wie dieses tatsächlich umgesetzt werden kann.“, Pressemitteilung des DSTGB vom 16.02.2021, [www.dstgb.de/aktuelles/2021/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-in-der-schule-derzeit-nicht-erfuellbar/](http://www.dstgb.de/aktuelles/2021/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-in-der-schule-derzeit-nicht-erfuellbar/).

<sup>27</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.) GG, Art. 84, Rn. 71.

<sup>28</sup> BVerfGE 18, 331, 359, Rn. 135; 155, 310 Rn. 33, 67; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 84, Rn. 72; *Hellermann*, ZG 2021, S. 314.

<sup>29</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 84, Rn. 71.

<sup>30</sup> BVerfG, NVwZ 2020, 1342, 1349; *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 84, Rn. 169 und 173.

<sup>31</sup> *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 84, Rn. 176.

<sup>32</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 84, Rn. 73.

<sup>33</sup> BVerfGE 155, 310; *Meyer*, NVwZ 2020, 1731, 1733.

<sup>34</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 84, Rn. 74.

<sup>35</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 84, Rn. 74 m. w. N.

<sup>36</sup> Vgl. oben Fn. 2.

## II. Geltung des Konnexitätsprinzips, Art. 57 Abs. 4 NV

### 1. Divergierende Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte

Im Verhältnis zwischen Land und Kommunen gilt in Niedersachsen das strikte Konnexitätsprinzip. In Art. 57 Abs. 4 NV heißt es:

*„1Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaften können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. 2Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln. 3Soweit sich aus einer Änderung der Vorschriften nach Satz 1 erhebliche Erhöhungen der Kosten ergeben, ist der finanzielle Ausgleich entsprechend anzupassen; (...).“*

Fraglich ist, ob mit dem GaFöG den Kommunen eine neue Aufgabe zugewiesen worden ist und ein Kostenausgleich erfolgen muss.

Zur Übertragung einer neuen Aufgabe gilt hier nichts anderes als eben unter C I dargelegt. Mit dem GaFöG hat allerdings nicht der Landes-, sondern der Bundesgesetzgeber gehandelt. Jedoch könnte unabhängig von einem zwingend notwendigen Landesausführungsgesetz schon jetzt ein Anspruch auf Schaffung einer Ausgleichsnorm bestehen.

Während das Bundesverfassungsgericht bei einer materiellen Aufgabenerweiterung für eine bundesgesetzlich fortgeltende Zuständigkeit der Kommunen durch die enge Auslegung des Art. 125 a Abs. 1 Satz 1 GG den Weg einer bundesrechtlichen Aufhebung dieser Zuständigkeit und eine landesrechtliche, konnexitätsbegründende Neubegründung gewiesen hat,<sup>37</sup> sind die Ansprüche der Kommunen auf eine konnexitäre Kostenausgleichsnorm bei fortbestehender landesrechtlicher Zuständigkeit Gegenstand verfassungsrechtlicher Rechtsprechung.

Die Landesverfassungsgerichte haben in unterschiedlichen Verfahren unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt<sup>38</sup>. Zutreffend geht das BbgVerfG davon aus, die dynamisch wirkende Zuweisungsnorm des Landesrechts aktualisiere die Aufgabenübertragung stets neu und das Land veranlasse dadurch die höheren Kosten der Kommunen.<sup>39</sup> Andere Landesverfassungsgerichte vertreten hingegen die Auffassung, die bundesgesetzliche Aufgabenerweiterung könne dem Land nicht zugerechnet werden<sup>40</sup>, da keine eigene, originäre Entscheidung im Landesrecht getroffen werde. Die vor der bundesgesetzlichen Aufgabenänderung irgendwann erlassene Zuständigkeitsregelung reiche im Sinne des Verursachungsprinzips nicht als konnexitätsbegründend aus. Schließlich wird seitens dieser Rechtsprechung verlangt, dem Landesgesetzgeber müsse ein eigener Gestaltungsspielraum zukommen, nur dann könne ihm die Aufgabenerweiterung auch zugerechnet werden.<sup>41</sup>

Folgt man einer derartigen Auffassung, so muss man zwingend sowohl gegen den Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Kombination von Durchgriffsverbot und Konnexitätsprinzipien in den Ländern argumentieren als auch gegen die rechtliche und politische Realität.

Sinn und Zweck des Zusammenwirkens von Durchgriffsverbot und Konnexitätsprinzipien kann man nachlesen bei Henneke<sup>42</sup>: Man sieht deutlich, wie die Verfassungsgeber in Bund und Ländern die Konstruktion angelegt haben, nämlich als Schutz der Kommunen vor einer finanziellen Überlastung durch nicht ausfinanzierte Aufgabenübertragungen durch Bund und Länder.

### 2. Mit der Landeszuständigkeit fortgeltende Finanzierungsverpflichtung

Die bemühte verfassungsrechtliche Argumentation der Landesverfassungsgerichte, dass es eines neuen selbstbestimmten Umsetzungsaktes der Landesgesetzgeber bedürfe, personalisiert diesen unzulässigerweise als willentlich und stets bewusst handelnde Person. Wie im Zivilrecht wird konstruiert, dass es für den Eintritt einer Rechtsfolge gleichsam jedes Mal einer Willensäußerung bedürfe. Dies ist im Verfassungsrecht jedoch mitnichten der Fall. So gilt ja auch der Wille des Landesgesetzgebers zur Zuständigkeit selbst der Kommunen bei bundesgesetzlichen Änderungen und Aufgabenweiterungen in der Rechtsmaterie fort, weil er eben keine Person, sondern ein Verfassungssubjekt ist, das sich an seinen gesetzlichen Regelungen festhalten lassen muss. Wenn jedoch die Zuständigkeit an sich fortgilt, so gelten auch die damit verbundenen landesverfassungsrechtlich nach Art. 57, 58 NV begründeten Finanzierungsfolgen fort<sup>43</sup>.

Das in Art. 57 IV NV geforderte Landesgesetz ist bei Aufgabenveränderung durch den Bund die fortgeltende Zuständigkeitszuweisung, die einem fortwährenden und nicht abgebrochenen Willen des Landesgesetzgebers entspricht. Eines neuen gleichsam personalisierten Verursachungsbeitrags bedarf es nicht, es geht beim Konnexitätsprinzip ausschließlich um die Zuordnung von Finanzverantwortung zwischen Land und Kommunen.<sup>44</sup>

Eine andere Sichtweise lässt das Konnexitätsprinzip bei bundesrechtlichen Aufgabenerweiterungen und fortbestehender landesrechtlicher Zuständigkeit ins Leere laufen. Das hat das Bundesverfassungsgericht mittlerweile bei fortgeltender bundesrechtlicher Zuständigkeit anders gesehen.<sup>45</sup> Worin sich beide Fälle in ihrer verfassungsrechtlichen Beurteilung unterscheiden, ist nicht ersichtlich.

### 3. Rechtlich-politische Realität der Warnfunktion

Wenn manche Landesverfassungsgerichte unterstellen, dass das Land von einer bundesrechtlichen Aufgabenerweiterung gleichsam überrascht werde und die Warnfunktion nicht greifen könne, wenn keine Identität zwischen Aufgaben- und Zuständigkeitsgesetzgeber bestehe,<sup>46</sup> so ist diese Argumentation ebenso verfassungsrechtlich wie politisch nicht nachvollziehbar. Hier wird ein Landesgesetzgeber konstruiert, der unbehelligt von allen lange andauernden öffentlichen politischen Diskussionen im Schlummer überrascht wird. Dies ist mitnichten der Fall. Gerade beim GaFöG sind die Diskussionen lang und breit geführt worden. Landesregierungen haben im Bundesrat verhandelt und ihre Parlamente informiert. Insbesondere im Bundesrat kam es sogar zum gleichsam kollusiven Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern, die verfassungsrechtliche Problematik war wohlbekannt, ebenso die Möglichkeiten, den Sinn und Zweck der Konnexitätsprinzipien zu umgehen. Denn gerade beim GaFöG haben die Länder aktiv eingegriffen, um

37 BVerfGE 155,310 (Rn. 86), *Hellermann*, ZG 2021, 313, 315 ff.

38 Einen Überblick bietet *Hellermann*, ZG 2021, 313 ff.

39 NVwZ-RR 2009, 185, 186.

40 *Hellermann*, ZG 2021, S. 319, Fn. 38.

41 Zusammenfassend *Hellermann*, ZG 2021, 313, 319 ff. mit diversen Nachweisen; *Wiesner/Wapler*, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 69, Rn. 11 a m.w.N.; *Eädinger*, DÖV 2017, 594.

42 *Henneke*, ZKF 2021, 145 ff.; vgl. auch BVerfGE 155, 310 Rn. 67 ff.

43 Vgl. *Schoch*, in: *Henneke* (Hrsg.), *Vergewisserungen über Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung*, 2018, S. 125, 133,138; *Schoch*, ZG 2018, 98, 103,107; *Wiesner/Wapler*, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 69, Rn. 11 c, so auch *Wendt*, DÖV 2017, 595; *Becker*, *Der Landkreis* 2014, 232, 236; *Meyer*, NVwZ 2021, 1754, 1757.

44 *Leisner-Egensberger*, NVwZ 2021, 1487, 1490.

45 BVerfGE 155, 310.

46 IVerfG M-V, *Der Landkreis* 2021, 530, 531.

durch bestimmte Formulierungen Konnexität zu vermeiden, und zwar mit dem ausdrücklichen Hinweis: „Um Fragen der Konnexität zu vermeiden, ist der Gesetzestext so zu fassen, dass eine weitere landesrechtliche Ausgestaltung nicht zwingend erforderlich ist.“<sup>47</sup> Man sieht deutlich, wohin die verfassungsrechtlich bedenklichen Konstruktionen eines überflüssigen Mitwirkungsaktes des Landesgesetzgebers bei fortgeltender Zuständigkeitsregelung in der Verfassungspraxis führen. Die Warnung des Landes erfolgt nicht in der isolierten gedanklichen Sekunde des Gesetzgebungsaktes, sondern im gesamten verfassungsrechtlichen Ablauf und der Einbindung des Bundesrates.<sup>48</sup> Die Landesverfassungsgerichte sind aufgerufen, diese Lücke zu erkennen und zu schließen.<sup>49</sup> Alternative Vorschläge zur Sicherung der Kommunalfinanzen sind aus kommunaler Erfahrung wenig hilfreich<sup>50</sup>.

#### D. Fazit

- I. Mit der Schaffung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung hat der Bund den Kommunen durch neue außenwirksame Pflichten eine neue inhaltliche Sachaufgabe übertragen.
- II. Er hat jedoch für Niedersachsen keine neue Zuständigkeit begründet und somit nach herrschender Auffassung das Durchgriffsverbot nicht verletzt. Die bisherige Landeszuständigkeitsregelung gilt fort.
- III. Der Landesgesetzgeber ist zwingend aufgerufen, durch eigene Gesetzgebung einheitliche Zuständigkeiten, Regeln und Finanzierungen im Schulrecht zu begründen, um

dem Gebot der Rhythmisierung im Nds. Schulgesetz Rechnung zu tragen und ein landesweit unterschiedliches Auseinanderlaufen der Ganztagsbetreuung zu verhindern. Ein Nichthandeln wäre ein schuldhaftes Unterlassen im Sinne guter Gesetzgebung. Ein Handeln wäre konnexitätsbegründend.

- IV. Allerdings ist auch bei Nichthandeln des Nds. Gesetzgebers ein Anspruch der Kommunen auf einen finanziellen Ausgleich nach Art. 57 IV NV gegen das Land gegeben. Die Auffassung, dass hierzu ein neuer eigener landesrechtlicher Gesetzgebungsakt nötig sei, personalisiert unzulässigerweise das Verfassungsobjekt des Landesparlamentes, das mit seiner auch bei Veränderungen der Aufgabe fortgeltenden Zuständigkeitszuweisung auch eine fortgeltende Finanzierungspflicht geschaffen hat. Auch das Argument, dass der Landesgesetzgeber an der Übertragung nicht mitgewirkt habe und deswegen auch nicht für die finanziellen Folgen eintreten müsse, geht in der verfassungsrechtlichen Realität des Bundesrates fehl.

47 BR-DS 248/1/21, 4.

48 So auch Meyer, NVwZ 2021, 1754, 1757.

49 Diese Lücke erkennen u. a. Hellermann, ZG 2021, 313, 319 ff. mit diversen Nachweisen; Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 69, Rn. 11 a mwN., Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 84, Rn. 180, Hermes, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 84, Rn. 78.

50 Wiesner/Wapler, a.a.O., Rn. 11 d schlagen Bundesbeteiligungen, Regelungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich oder Vorabzahlungen vor. Indes zeigt der tatsächliche Verhinderungsaufwand der Länder in Konnexitätsfragen gerade, dass solche Möglichkeiten natürlich theoretisch vorhanden sind, aber gerade nicht oder nur unzureichend genutzt werden.

## Umsatzsteuerpflicht- und Umsatzsteuerfreiheit im Rahmen der generalistischen Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz (PflBG)

Von Bernd Kaufmann\*

*Gegenstand des Beitrages ist die steuerrechtliche Beurteilung von Leistungen der im Rahmen der Pflegeausbildung beteiligten Akteure. Probleme bereitet die Einordnung von Bereichen der praktischen Ausbildung nach geltendem Umsatzsteuerrecht. Die Besonderheit dieser Ausbildung liegt in der engen Verzahnung der schulischen Ausbildung mit der praktischen Ausbildung. Anders als bei den meisten anderen Berufsausbildungen bestehen zwischen Schule und Ausbildungsbetrieb wechselseitige (entgeltliche) Leistungen. Eine weitere Besonderheit ist, dass die Auszubildenden die praktische Ausbildung meist nicht nur in dem Betrieb ableisten, der sie einstellt. Teile der Ausbildung werden bei sogenannten Kooperationspartnern der Ausbildungsbetriebe absolviert. Auch wenn im Ergebnis weitgehend Einigkeit besteht, dass diese Leistungen von der Umsatzsteuer befreit werden sollen, ist unklar, wie diese Befreiung erfolgen soll. Hierüber soll der Beitrag Klarheit schaffen.*

### I. Einleitung

Seit dem 01.01.2020 sind die Pflegeschulen als Bildungsgang der Berufsfachschule (BFS) neu in das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) eingeführt worden. Der Bund hat durch das Pflegeberufegesetz (PflBG) die Grundlagen für eine generalistische Pflegeausbildung geschaffen und als Nachfolge der bislang bestehenden Berufsfachschulen Altenpflege und Krankenpflege (ehemals nach dem Krankenpflegegesetz des Bundes – KrPflG) bestimmt<sup>1</sup>. Zugleich wurden auch die Bereiche der Krankenpflege und der Kinderkrankenpflege in das NSchG übernommen. Die neuen §§ 1

Abs. 5 Satz 2, 16 Abs. 3 NSchG wurden durch Bestimmungen des PflBG ergänzt, dort insbesondere durch die §§ 7 – 10 PflBG. Ergänzt wurden zudem die Bestimmungen der Verordnung über

\* Der Autor ist Regierungsdirektor im Regionalen Landesamt für Schule und Bildung Braunschweig sowie Lehrbeauftragter an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Der Beitrag gibt die Rechtsauffassung des Autors wieder.

1 Schippmann, in: Brockmann/Littmann/Schippmann, Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) – Onlinekommentar – Stand: Oktober 2021 § 1 Anm. 6.



## Grundpositionen und -forderungen des Schul- und Kulturausschusses ab 2022

Die Städte und Gemeinden in Niedersachsen nehmen ihre Aufgabe als Schulträger mit großem Engagement wahr. Zunehmend stellen sich neue Herausforderungen an die Ausstattung von Schulen und an den Schulbetrieb, die sich nicht nur durch Krisen ergeben (haben), sondern auch durch rechtliche Änderungen wie etwa durch die Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagesbetreuung.

Der Schul- und Kulturausschuss des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes hat für die kommenden Jahre folgende Grundpositionen und -forderungen beschlossen:

- 1. Der Schul- und Kulturausschuss fordert das Land auf, den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Schulrecht umzusetzen und Investitionen und Betrieb der Ganztagsbetreuung dauerhaft auszufinanzieren.**

Betreuung von Schulkindern muss aus einer Hand erfolgen. Mit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung muss diese Aufgabe den Schulen zugeschlagen werden. Horte müssen dorthin überführt werden. Die Einführung des Rechtsanspruchs muss in Investitionen und im Betrieb im Rahmen des Konnexitätsprinzips dauerhaft ausfinanziert werden.

Die Betriebs- und Investitionskosten müssen seriös veranschlagt und durch Bund und Land dauerhaft getragen werden. Der Zugriff auf Mittel für Investitionen ist schnell zu gewährleisten, damit die notwendigen Baumaßnahmen zum Beginn des Rechtsanspruchs fertig werden.

- 2. Der Schul- und Kulturausschuss fordert das Land auf „Schule neu zu denken“.**

Das Schulrecht muss an die zunehmende Digitalisierung angepasst werden. Mobile Schülerendgeräte müssen als Lernmittel anerkannt werden. Mobile Lehrerendgeräte müssen vom Land beschafft und getragen werden.

- 3. Der Schul- und Kulturausschuss fordert das Land auf, den IT-Administrationsaufwand an Schulen gerecht zu verteilen.**

Durch die zunehmende Digitalisierung wächst der IT-Administrationsaufwand für den Schulbetrieb ständig weiter auf. Die Finanzierung der IT-Administration in Schulen muss stetig und dauerhaft erfolgen. Hier muss sich das Land stärker beteiligen.

- 4. Der Schul- und Kulturausschuss setzt sich für einen früheren Stichtag zur Rückstellung von Kann-Kindern zum Schulbesuch ein.**

Die Antragsfrist zur Rückstellung sogenannter „Kann-Kinder“ (§ 64 Abs. 1 S. 2 NSchG) muss als verbindliche Ausschlussfrist auf März verlegt werden, damit die Schul- und auch Kitaträger eine ausreichend frühzeitige Planungssicherheit erhalten.

**5. Der Schul- und Kulturausschuss fordert das Land auf, folgende Verbesserungen bei der Besetzung von Schulleitungsstellenvorzunehmen.**

- a. Verbesserung des Personalmanagements: Soweit absehbar eine Schulleitung in den Ruhestand gehen wird, ist bereits vorher eine Auswahlentscheidung für die neue Schulleitung zu treffen, um Vakanzen zu vermeiden.
- b. Verbesserung der Qualifikation (Vorbereitung) auf Leitungsaufgaben: Im Falle einer rechtzeitigen Auswahl wie unter 1. Beschrieben, kann und sollte der/die Kolleg:in bereits im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen und durch die bestehende Schulleitung insbesondere für die Themenfelder Personalmanagement und Verwaltung eingearbeitet werden. Auch im Rahmen der universitären Ausbildung besteht Nachbesserungsbedarf zur Vorbereitung auf die Tätigkeit einer Schulleitung.
- c. Mehr Zeit für die Schulleitungsaufgaben: Die Anrechnungsstunden sind zu gering mit Blick auf den tatsächlichen Zeitaufwand der Grundschulleitungen.

**6. Der Schul- und Kulturausschuss fordert das Land auf, den Bereich der Schulsozialarbeit deutlich auszubauen.**

Es bedarf im Bereich der Schulsozialarbeit ein „Mehr“ an Unterstützung durch das Land. Mehr Schulsozialarbeiter können die Schulleitungen entlasten. Die Schulsozialarbeit muss auf jede Schule ausgeweitet werden.

Schleswig-Holstein  
Der echte Norden



Schleswig-Holstein  
Ministerium für Allgemeine und  
Berufliche Bildung, Wissenschaft,  
Forschung und Kultur

Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung,  
Wissenschaft, Forschung und Kultur  
Postfach 7124 | 24171 Kiel

An die

Träger der öffentlichen Grundschulen und  
Förderzentren

über

die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen  
Landesverbände Schleswig-Holstein

Träger der genehmigten Grundschulen und  
Förderzentren in freier Trägerschaft

Ihr Zeichen: /  
Ihre Nachricht vom: /  
Mein Zeichen: III 224  
Meine Nachricht vom: /

Tanja Lehnert  
Tanja.lehnert2@bimi.landsh.de  
Telefon: 0431 988-2330  
Telefax: 0431 988- 613 2330/

- Jeweils per E-Mail -

 10.2022

**Umsetzung des Investitionsprogramms Ganztagsausbaus (Basismittel)  
hier: Vorzeitiger Maßnahmebeginn**

Sehr geehrte Damen und Herren,

uns haben zahlreiche Anfragen erreicht, ob schon zum jetzigen Zeitpunkt im Rahmen eines vorzeitigen Maßnahmebeginns Investitionsvorhaben gestartet werden können, für die nach Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung und der Landesförderrichtlinie „Investitionsprogramm Ganztagsausbau (Basismittel)“ Fördermittel beantragt werden.

Zurzeit ist geplant, den vorzeitigen Maßnahmebeginn grundsätzlich zu erlauben, den der derzeitige Entwurf der Verwaltungsvereinbarung für Investitionsmaßnahmen zulässt, die ab dem Inkrafttreten des Ganztagsfinanzhilfegesetzes (GaFinHG) am 12.10.2021

begonnen worden sind oder werden. Der Förderzeitraum und die Förderfähigkeit eines Vorhabens richten sich dabei nach dem Ganztagsfinanzierungshilfegesetz (§ 2 GaFinHG).

Wenn Sie von der Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmebeginns Gebrauch machen wollen, sollten Sie folgende Aspekte berücksichtigen:

1. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Verwaltungsvereinbarung II sind noch nicht abgeschlossen. Der Zeitplan des Bundes sieht vor, dass die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern bis Ende des Jahres abgeschlossen sein soll.
2. Parallel hierzu erarbeitet das MBWFK bereits die für die Umsetzung des Förderprogramms erforderliche Landesrichtlinie, deren Veröffentlichung im ersten Quartal 2023 angestrebt wird.
3. Die Fördergegenstände stehen im Einzelnen noch nicht fest. Voraussichtlich werden Investitionen für den Neubau, den Umbau, die Erweiterung – einschließlich des Erwerbs von Gebäuden und Grundstücken – die Sanierung sowie die Ausstattung ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote förderfähig sein. Zudem sollen die mit diesen Investitionen zusammenhängenden Begleit- und Folgemaßnahmen, einschließlich deren Beschaffung, Aufbau und Inbetriebnahme unterstützt werden können.
4. Grundsätzlich ist die Verteilung der Mittel in Form von Schulträgerbudgets – entsprechend der Mittelzuteilung für das Beschleunigungsprogramm – vorgesehen. Für etwaige Überschreitungen des Budgets müssten die Schulträger selbst aufkommen.

Mit freundlichen Grüßen



Tanja Lehnert