

## S ä c h s i s c h e r L a n d t a g

### **Bekanntmachung des Sächsischen Landtags über den Abschluss zu einer Massenpetition vom 3. Juli 2014**

Unter Bezugnahme auf die Bekanntmachung des Sächsischen Landtags über den Beschluss zu einer Massenpetition vom 11. Oktober 2012 (SächsABL.Nr. 11/2013 S. 263) zur Eröffnung eines Petitionsverfahrens beim Sächsischen Landtag für die Massenpetition, Aktenzeichen 05/03245/4, in der sich die Petenten für einen besseren Personalschlüssel in Sachsens Kindertageseinrichtungen einsetzen, wird Folgendes mitgeteilt:

Der Sächsische Landtag hat in seiner 98. Sitzung am 18. Juni 2014 nach der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (Drucksache 5/14598) beschlossen:

1. Die Petition wird der Staatsregierung zur Berücksichtigung überwiesen.

Die Petenten fordern die Umsetzung der Forderungen der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der Kampagne „Weil Kinder Zeit brauchen – Für einen besseren Personalschlüssel in Sachsens Kitas“.

Die Petenten schließen sich den Forderungen der Liga-Kampagne durch Zusendung der Unterstützungskarten an. Gefordert wird die Senkung des Personalschlüssels in der Krippe von 1:6 auf 1:4, im Kindergarten von 1:13 auf 1:10 und im Hort von 1:20 auf 1:16. Für Vor- und Nachbereitung sollen 20 Prozent der Arbeitszeit zur Verfügung stehen. Für je 100 Kita-Plätze soll eine Freistellung für die Kita-Leitung erfolgen. Gefordert wird auch ein dichtes Netz der Fachberatung und Weiterbildung.

Die Petenten wollen darauf hinweisen, dass Bildung nicht erst in der Schule, sondern bereits in der Krippe und im Kindergarten beginne. Jeder in die Bildung investierte Euro zahle sich daher in Zukunft aus. Der aktuelle Personalschlüssel gewährleiste hierbei aus Sicht der Petenten jedoch nicht die adäquate Förderung der Fähigkeiten und Fertigkeiten der Kinder. Die Anforderungen an das pädagogische Personal seien mit der Umsetzung des Sächsischen Bildungsplanes stetig angestiegen, während die Personalbemessung nahezu unverändert beibehalten wurde. Um den Anforderungen des Bildungsplanes insbesondere in den Bereichen Zusammenarbeit mit den Eltern, Dokumentation des Entwicklungsprozesses jedes einzelnen Kindes, Teamreflexion und Qualitätsentwicklung tatsächlich gerecht werden zu können, sei die Umsetzung der oben genannten Maßnahmen dringend notwendig. Die Erfüllung des Bildungsauftrages erfordere eine ganzheitliche, aber trotzdem individuelle Bildung, Erziehung

und Betreuung der Kinder.

Das Anliegen, den Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen zu verbessern, ist grundsätzlich zu unterstützen. Fachliche Gründe für eine Schlüsselverbesserung ergeben sich aus mehreren Studien, ebenso aus der vom Staatsministerium für Kultus (SMK) in Auftrag gegebenen Evaluation der Umsetzung des Sächsischen Bildungsplanes.

Die Kindertagesbetreuung ist eine kommunale Pflichtaufgabe. Die Finanzierung erfolgt gemeinsam durch die Kommunen, den Freistaat Sachsen und die Eltern. Die Finanzierung von mehr Personal in den Kitas kann daher nicht alleinige Aufgabe des Freistaates Sachsen sein, sondern bedarf einer gemeinsamen Anstrengung der Finanzierungsträger. Die Umsetzung der Vorschläge der Liga-Kampagne würde jährlich insgesamt 620 Mio. Euro zusätzlich kosten. Selbst für einen ersten Schritt, die Schlüsselverbesserung im Kindergarten von 1:13 auf 1:12, entstünden jährlich zusätzliche Kosten von ca. 32 Mio. Euro.

Die Bereitschaft der Kommunen, sich an der Finanzierung der Mehrausgaben für zusätzliches Personal zu beteiligen, ist aktuell auch vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage vieler sächsischer Kommunen nicht sicher gegeben.

Im Jahr 2002 wurden in sächsischen Kindertageseinrichtungen 177.737 Kinder betreut. Am 1. April 2012 waren es hingegen bereits 265.246 Kinder. Aufgrund der steigenden Betreuungszahlen hat der Freistaat Sachsen in den vergangenen Jahren erheblich in die quantitative Erweiterung des Angebotes investiert. Die Landeszuschüsse zu den Betriebskosten sind aufgrund der steigenden Betreuungszahlen von 222,6 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 398,3 Mio. Euro im Jahr 2012 und 410 Mio. Euro im Jahr 2013 gestiegen. Im Jahr 2014 sind es bereits ca. 422 Mio. Euro. Hinzu kommt die Förderung von Investitionen in diesem Bereich. Entsprechend hat sich auch die Belastung der Kommunen erhöht. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen, nicht zuletzt durch die Einführung des Rechtsanspruchs für Kinder ab vollendetem 1. Lebensjahr seit August 2013. Im Mittelpunkt muss also zunächst stehen, dass möglichst jedes Kind an den Angeboten der frühkindlichen Bildung sowie an der Hortbetreuung teilhaben kann. Darüber hinaus ist der Sächsische Landtag bemüht Vorschläge, welche die Qualität der Bildung und Betreuung in den Kindertageseinrichtungen in Sachsen verbessern, aufzugreifen und die Umsetzung zu prüfen. Dazu gehört auch eine Verbesserung des Personalschlüssels.

Zudem soll die am 12. Juli 2013 verabschiedete Förderrichtlinie zum Kita-Qualitätsprogramm Kindertageseinrichtungen mit besonders vielen Kindern, die Entwicklungsverzögerungen, Verhaltens- und Sprachauffälligkeiten aufweisen, entlasten. Für solche Einrichtungen besteht die Möglichkeit Fördermittel für zusätzliche pädagogische Unterstützung zu beantragen. Für die Jahre 2013/2014 stehen hierfür insgesamt zehn Millionen Euro zur Verfügung. Hiermit sollen mindestens 100 zusätzliche Stellen pro Jahr finanziert werden.

Die Petenten unterbreiten zudem folgende Finanzierungsvorschläge:

- Erweiterung der Gewerbesteuerbasis zur Stärkung der kommunalen

- Finanzkraft,
- Abschaffung des Beamtenstatus (auf sämtlichen Staatsebenen),
  - Abschaffung/Änderung von Pensionen für Regierungsmitglieder,
  - Abschaffung des Wohnungsgeldes und Kinderzuschlages,
  - Abschaffung der Wohnungsbauprämie,
  - Abschaffung von unnötigen Subventionen auf allen Ebenen.

Es ist den Petenten hoch anzurechnen, dass sie sich neben ihren Forderungen Gedanken zur finanziellen Umsetzung gemacht haben. Zu den Vorschlägen muss jedoch wie folgt Stellung genommen werden:

#### Erweiterung der Gewerbesteuerbasis zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft

Gefordert wird die Einbeziehung der sogenannten freien Berufe in die Gewerbesteuer. Da das Gewerbesteuergesetz ein Bundesgesetz ist, wäre die Erweiterung der Gewerbesteuer für Freiberufler nur durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates möglich. Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht eine Prüfung des Vorschlages einer Ausweitung der Gewerbesteuerpflicht auf Freiberufler nicht vor. Ein solcher Vorschlag war schon in den Jahren 2010/2011 von der Gemeindefinanzkommission, die zum Zwecke der Einnahmeverbesserung der Gemeinden eingereicht worden war, untersucht, im Ergebnis jedoch verworfen worden.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Unterscheidung der Berufsbilder von Gewerbebetrieben und Freiberuflern fortbesteht und auch durch die Rechtsprechung bestätigt wurde. Selbst wenn eine Einbeziehung von Angehörigen der Freien Berufe in die Gewerbesteuer in Erwägung gezogen würde, würde sie nicht automatisch die Steuerlast für Freiberufler erhöhen, da die Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuer in bestimmten Grenzen anrechenbar ist. Auch entzieht es sich dem Einfluss der Länder, wie die Gemeinden ein gegebenenfalls höheres Steueraufkommen verwenden würden, ob zur Finanzierung von Projekten oder durch Rückgabe der höheren Steuern über eine Senkung der Hebesätze. Zudem brächte eine Realisierung dieses Vorschlags - abgesehen von höheren Bürokratiekosten für Freiberufler, Steuerberater und Verwaltung - erhebliche Verschiebungen der Zahlungsströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden mit sich, ohne dass es in vielen Fällen zu einer Belastung der Selbstständigen käme, die einen solchen Mehraufwand rechtfertigen würde.

#### Abschaffung des Beamtenstatus (auf sämtlichen Staatsebenen)

Die Abschaffung des Beamtenstatus im Freistaat Sachsen ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Gemäß Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG) ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Vertrauensverhältnis stehen (ebenso Artikel 91 Abs. 1 Sächsische Verfassung). Im Gegensatz zu den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst stehen nur Beamte zu ihrem Dienstherrn in einem Dienst- und Treueverhältnis (vgl. § 3 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz). Artikel 33 Abs. 4 enthält für die hoheitsrechtlichen Aufgaben in den Ländern und Kommunen einen Funktionsvorbehalt und eine institutionelle Garantie des Beamtenstatus.

Hinsichtlich der Kosten ist anzumerken, dass die Frage einer kostenmäßigen Nachteilhaftigkeit des Beamtenstatus in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Studien ausführlich untersucht wurde. Die überwiegende Mehrzahl an Studien kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigung von Beamten nicht teurer ist als die von Angestellten. Auch die angesprochenen Einsparungen bei den Zuführungen an die Versorgungsrücklage sind kritisch zu betrachten. Die Zuführungen speisen sich aus Einsparmaßnahmen in der Beamtenbesoldung und der Beamtenversorgung.

#### Abschaffung/Änderung von Pensionen für Regierungsmitglieder

Gemäß § 1 Abs. 2 des Sächsischen Ministergesetzes (SächsMinG) stehen die Mitglieder der Staatsregierung in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Freistaat Sachsen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Regierungsmitglieder hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten in einem spezifischen Verhältnis zum Freistaat stehen, aber keine Beamte sind, da sie politische Führung ausüben, nicht aber Vorgaben dieser Führung umsetzen. Andererseits bedarf es zur Bekräftigung ihrer Pflichtenbindung wie auch zur Stärkung ihrer Rechtsstellung aber in der Regel eines über das Angestelltenrecht hinausgehenden, intensivierten rechtlichen Status. Es handelt sich um ein Amtsverhältnis sui generis, das lediglich einem Beamtenverhältnis ähnelt ohne ein solches zu sein.

In Bezug auf die Höhe des Ruhegehalts von Ministern im Verhältnis zu Arbeitnehmern ist anzumerken, dass ein Regierungsmitglied die zur Erreichung der Höchstversorgung erforderlichen Dienstzeiten nur selten erfüllen wird. Das Ruhegehalt beträgt nach vierjähriger Amtszeit 43,05 % der ruhegehaltfähigen Amtsbezüge und erhöht sich für jedes weitere Jahr der Amtszeit um 2,39167 % der ruhegehaltfähigen Amtsbezüge bis zum Höchstsatz von 71,75 %. Angesichts der Bedeutung der von den Mitgliedern der Staatsregierung wahrgenommenen Ämter sowie des Umstandes, dass diese gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 SächsMinG kein anderes besoldetes Amt, keinen Beruf und kein Gewerbe ausüben dürfen, erscheinen die Amtsbezüge und die hieraus bezogenen Versorgungsbezüge nicht unangemessen. Schließlich ist auf das in § 21 SächsMinG angeordnete Ruhen der Versorgungsbezüge hinzuweisen, sofern diese mit den dort genannten Einkommen zusammentreffen.

#### Abschaffung des Wohnungsgeldes und Kinderzuschlags

Die Abgrenzung des Wohngeldes bzw. der Verfahren für Arbeitslosengeld II und für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch - SGB XII wird bereits seit Jahren intensiv zwischen Bund und Ländern diskutiert. Nach der Reform des Wohngeldrechts im Jahr 2009 hat sich der Freistaat Sachsen in einer Arbeitsgruppe und der Bund in eigener Initiative mit dem Thema befasst. Um Parallelverfahren in verschiedenen Behörden nachhaltig zu vermeiden und weitere strukturelle Vereinfachungen zu erreichen, würde es einer grundlegenden und umfassenden Reform der Sozialsysteme und ihrer gesetzlichen Grundlagen bedürfen. Bis dato spricht vor allem der unterschiedliche Ansatz verschiedener Sozialleistungen (z.B. nach SGB XII und Wohngeld) gegen eine pauschale Abschaffung oder Zusammenlegung. Dies gilt für den Kinderzuschlag als Leistung aus dem Bundeskindergeldgesetz gleichermaßen.

## Abschaffung der Wohnungsbauprämie

Die Wohnungsbauprämie wird in voller Höhe vom Bund finanziert (§ 7 Wohnungsbau-Prämiengesetz). Sie dient als Anreiz Wohneigentum zu schaffen, zu erwerben oder zu verbessern. Die neue Bundesregierung hat ausdrücklich die Absicht bekundet, die Wohnungsbauprämie zu erhalten.

## Abschaffung von unnötigen Subventionen auf allen Ebenen

Gefordert wird insbesondere die Abschaffung von Subventionen im Agrarbereich. Diese beruhen zum allergrößten Teil nicht auf der freien Disposition des Freistaats Sachsen, sondern sind durch die sogenannte „Vergemeinschaftung“ der Agrarpolitik, das heißt die fast vollständige Durchdringung durch die Europäische Union (EU), bedingt. Im Rahmen des Haushalts der EU stellt die Agrarfinanzierung seit jeher den größten Posten dar, dessen Anteil am Gesamthaushalt jedoch von einem Rekordhoch von nahezu 70 Prozent in den siebziger Jahren auf heute unter 40% zurückgegangen ist. Kein anderer Bereich der EU-Ausgaben ist über die Jahre derart konsequent relativ und auch nominell beschränkt worden. Dieser Prozess wird auch weiterhin fortgesetzt.

Ziel der Agrarzahungen in der EU ist schon seit Langem nicht mehr die Subventionierung der Produktion als solches, sondern die sogenannte Entkopplung der Zahlungen von der Produktion. Die Agrarzahungen sollen die Bewirtschaftung der Äcker und Wiesen entsprechend bestimmter Standards honorieren. Diese Standards liegen in der EU wesentlich höher als in den meisten anderen Teilen der Welt. Nur vor diesem Hintergrund und dem Gedanken „Öffentliches Geld für Öffentliche Leistung“ sind die Agrarzahungen auf der Fläche zu rechtfertigen. Deutschland hat hier eine Vorreiterrolle eingenommen und zahlt schon seit Jahren vollständig entkoppelte Betriebsprämien.

Die EU unterstützt den Gedanken der Petenten, die Preisbildung von Nahrungsmitteln dem Markt zu überlassen. Da hiermit allerdings auch die Öffnung des Weltmarktes für Agrarprodukte einhergeht, kann es etwa bei Milch-, aber auch bei Fleischprodukten zu großen Preisschwankungen kommen. Hierbei spielen auch die Marktmacht der Handelsorganisationen und das Verbraucherverhalten eine wesentliche Rolle. Wenn beispielsweise die Verbraucher keinen Wert auf regionale Produkte legen, kann dieses Verhalten wiederum nicht staatlich gesteuert oder verhindert werden. Gleichwohl sind alle aktuellen Kampagnen der Agrarverwaltungen auf Bundes- und Landesebene auf den Aspekt der Wertschätzung der Produkte und die Unterstützung des Regionalitätsgedankens ausgerichtet. Diese Kampagnen verfolgen dieselben Ziele wie die Petenten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die von den Petenten dargestellten Finanzierungsvorschläge auf ihre Geeignetheit zur konkreten Finanzierung einer Verbesserung des Personalschlüssels in Kindergarteneinrichtungen zu hinterfragen sind. Leider lassen die Vorschläge der Petenten sowohl das bestehende Aufgaben- und Finanzgefüge innerhalb der Bundesrepublik Deutschland als auch die spezifischen Rahmenbedingungen außer Acht, die sehr vielseitig und komplex sind. Den Vorschlägen zur Finanzierung kann aus den oben aufgeführten Gründen daher

nicht gefolgt werden.

Die Petition soll bei den kommenden Haushaltsberatungen für das Doppeljahr 2015/2016 Berücksichtigung finden. Die Petition wird daher im Hinblick auf die Qualitätssicherung zur Berücksichtigung an die Staatsregierung überwiesen. In diesem Zusammenhang wird die Staatsregierung gebeten, mit den für die Kinderbetreuung zuständigen Kommunen, den Freien Trägern und den Elternvertretungen hinsichtlich der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ein Einvernehmen zu suchen.

Dresden, den 3. Juli 2014

**Sächsischer Landtag**  
**Jonas**  
**Vorsitzende Petitionsausschuss**