



Vorlage SoA_17/2024
zur öffentlichen Sitzung des
Sozialausschusses
am 18.11.2024

Anlagen

- 1: Vorlage SoA_20/2021
- 2: Vorlage SoA_24/2019
- 3: Evaluation (Anlage 1 aus SoA 24/2019)
- 4: Konzeption (Anlage 2 aus SoA 24/2019)

An die
Mitglieder
des Sozialausschusses

Weiterentwicklung Konzeption Inklusion in Kindertageseinrichtungen

Beschlussvorschlag:

1. Der Sozialausschuss beschließt, die Höhe der Pauschalen aus der Konzeption „Inklusion in Kindertageseinrichtungen“ wie folgt festzulegen:
 - a. Ab dem 01.07.2025 bei Variante A auf 1.150 € und bei Variante B auf 990 €
 - b. Ab dem 01.07.2026 bei Variante A auf 1.200 € und bei Variante B auf 1.035 €.

2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Erprobung der neuen Variante C umzusetzen.

Beratungsfolge:

Gremium	Zuständigkeit	Sitzungsdatum	Öffentlichkeitsstatus
Sozialausschuss	Beschluss	18.11.2024	öffentlich

Finanzierung:

Verfügbares Budget	Jahr	Finanzierungsbedarf	Finanzhaushalt		Fachbereich:
128.719.138 €	2025	128.795.158 €	Ergebnishaushalt	X	42
134.521.693 €	2026	134.680.573 €	Produktgruppe/Investitionsauftrag: 3210		
140.715.393 €	2027	140.874.273 €			
147.348.093 €	2028	147.506.973 €			
551.304.317 €	Summe	551.856.977 €			

Bemerkungen / Deckungsvorschlag: Verfügbares Budget lt. Haushaltsplanentwurf 2025. Der Mehrbedarf wird in die Änderungsliste zum Haushaltsplanentwurf aufgenommen.	Bezeichnung: Transferaufwendungen
--	--------------------------------------

Klima-Auswirkung:

Gesamtergebnis des KlimaChecks:	Teilergebnis(se) des KlimaChecks:
Bei Verwendung der derzeitigen Tools konnte bei dieser Vorlage keine Klimaauswirkung festgestellt werden.	
Begründung / Einordnung / Alternativen-Prüfung:	
Es handelt sich bei dieser Vorlage um einen konzeptionellen Vorschlag, der keine Klimaauswirkungen nach sich zieht.	

Sachverhalt und Begründung:

Hintergrund

Die Konzeption „Inklusion in Kindertageseinrichtungen“ wird seit 2017 auf Grundlage eines Beschlusses des Sozialausschusses im Landkreis umgesetzt. Zentraler Bestandteil der Konzeption ist es, die vorhandenen Strukturen so weiterzuentwickeln, dass die Teilhabe für möglichst jedes Kind in einer Kita gelingt. Eltern beantragen für ihr Kind Eingliederungshilfe. Diese wird - je nach der vom Träger gewählten Variante - als Pauschale an den Träger ausbezahlt. Die Träger können eine Kooperationsvereinbarung mit dem Landkreis abschließen und dort zwischen zwei Varianten wählen:

- Bei Variante A entwickelt sich die Einrichtung zu einer inklusiv arbeitenden Kindertageseinrichtung. Bei dieser Variante muss die Einrichtung höhere Anforderungen erfüllen, sie erhält jedoch auch eine höhere Pauschale (aktuell 1.100 €).
- Bei Variante B - Einzelinklusion - beträgt die Pauschale 950 €, die Anforderungen an den Träger sind geringer.
- Wird keine Kooperationsvereinbarung mit dem Kreis abgeschlossen, wird entweder nur begleitende (308 €) oder pädagogische Hilfe (460 €) bezahlt oder die gesamte Pauschale (768 €).

Die Pauschale wird von den Trägern dafür verwendet, zusätzliches Personal als Inklusionskraft einzustellen oder bereits vorhandene Personalkapazitäten aufzustocken. In der Regel werden die zusätzlichen Personalkapazitäten für die Dauer der Genehmigung, d.h. befristet, umgesetzt.

Problemstellung

Seit 2022 wurden die Pauschalen, die als Eingliederungshilfeleistung für die Teilhabe von Kindern mit Behinderung in einer Kita bewilligt werden, nicht mehr erhöht. Parallel sind die Kosten im

TVöD SuE aber um mindestens 12 % in den maßgeblichen Entgeltgruppen gestiegen. Folge dessen ist, dass die eingesetzten Inklusionskräfte mit immer weniger Stunden in den Kindertageseinrichtungen eingesetzt werden können. Zusätzlich erschwert wird die Situation durch den enormen Fachkräftemangel in den Einrichtungen. Viele Einrichtungen sind personell nicht gut aufgestellt.

Gleichzeitig nimmt der Anteil an Kindern mit herausforderndem Verhalten seit der Corona-Pandemie deutlich zu. Betroffen sind bereits Kinder unter drei Jahren mit teils sehr herausforderndem Verhalten. Dies berichten sowohl das Sozialpädiatrische Zentrum (SPZ), die Frühförderstellen und die Kita-Einrichtungen. Diese Tendenz zeigt sich überall, nicht nur in unserem Landkreis. Die Gründe dafür sind vielfältig und komplex, jedoch bisher wenig erforscht.

Aufgrund der zunehmenden „Fallzahlen“, sind auch das SPZ und die Frühförderstellen im Kreis überlastet. Diese erstellen für die Eingliederungshilfe eine fachliche/fachärztliche Stellungnahme zum Antrag der Eltern, auf dessen Grundlage dann über den Antrag entschieden wird. Durch die Überlastung verlängert sich das Antragsverfahren. Das ist für alle Beteiligten sehr unbefriedigend. Die Fachkräfte in den Kitas müssen diese Zeit ohne zusätzliche personelle Unterstützung kompensieren.

Häufig stehen in den Kommunen insgesamt nicht genügend Plätze für alle Kinder zur Verfügung. Dadurch verschärft sich die Konkurrenz um einen Kita-Platz. Kinder, die herausfordernd sind, werden als zusätzliche Belastung wahrgenommen und nicht selten werden Kita-Plätze in der Folge sogar gekündigt. Die Zahl der Kinder, die aufgrund ihrer Behinderung und/oder ihres herausfordernden Verhaltens keine Kindertageseinrichtung besuchen können, steigt. Ähnlich deutlich ist die Nachfrage nach Plätzen in Schulkindergärten gestiegen, auch hier gibt es perspektivisch so gut wie keine verfügbaren Plätze. Das System Kita steht aktuell sehr unter Druck.

Bereits erfolgte Ansätze im Kreis

Als Ansätze werden bereits regelmäßige Arbeitskreise und Netzwerktreffen der Träger zum Thema „Kinder mit herausforderndem Verhalten“ unternommen.

Auch gibt es landkreisweite Fortbildungsveranstaltungen zum Thema (zweimal im Jahr). Die Nachfrage ist sehr groß, es nehmen rund 100 Personen an jeder Fortbildungsveranstaltung teil.

Ferner wurde ein Leitfaden „Inklusion in Kindertageseinrichtungen“ entwickelt. Dieser wurde 2023 aktualisiert und liegt allen Kindertageseinrichtungen im Kreis vor.

Zudem werden von Multiplikator/innen Schulungen unternommen, mit dem Ziel, die Expertise zum Thema „Herausforderndes Verhalten“ in den Kita-Einrichtungen auszubauen. Ende 2023 und Anfang 2024 wurde von der Verwaltung erstmals eine vom Landkreis finanzierte Schulung von Multiplikatoren nach dem Modell HeVeKi (Ev. Hochschule Freiburg mit Frau Prof. Dr. Hoffer) angeboten. Dabei wurden 21 Fachkräfte aus 17 Kommunen im Kreis geschult. Die geschulten Kräfte sollen auch andere Einrichtungen beraten. Daraus wird aktuell ein Netzwerk für den Landkreis entwickelt.

Weitere Entwicklungen

Die Stadt Ludwigsburg hat 2022/2023 eine Umfrage der Kinder- und Familienzentren sowie der Träger gestartet, nachdem immer mehr Überlastungsanzeigen aus den Kitas eingegangen waren, um die tatsächliche Bedarfssituation besser einordnen zu können. Ergebnis ist, dass 10 % aller Kinder nach Einschätzung der Einrichtungen erhöhte Unterstützungsbedarfe haben. 2 % dieser Kinder erhalten Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Eingliederungshilfe wird in vielen Fällen als unzureichend empfunden, da die Leistung pauschal vergeben wird und die Antragstellung langwierig ist.

In Gesprächen mit der Stadt Ludwigsburg im Frühjahr 2024 und im Online-Austausch zwischen dem Landratsamt und den Kommunen am 22.10.2024 wurde die aktuelle Situation und mögliche Ansätze zur Weiterentwicklung erörtert. Gefordert wird eine zeitnahe Anhebung der Pauschalen sowie eine Anpassung der Strukturen.

Zu den Beschlussvorschlägen

Die Verwaltung schlägt die Anhebung der Pauschalen bei den Varianten A und B, sowie die Einführung einer zusätzlichen Variante C vor. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Pflichtleistungen.

1. Anhebung der Pauschalen

Aus fachlicher Sicht ist eine Anhebung der Pauschalen dringend erforderlich. Allein schon die Personalkosten in den unteren Entgeltgruppen des TVöD SuE sind seit der letzten Erhöhung zum 1.1.2022 um mindestens 12 % gestiegen.

- a. Aufgrund der gegenwärtigen Haushaltssituation des Landkreises ist eine vollständige Kompensation der Mehrkosten aber nicht möglich. Die Haushaltssituation des Landkreises hat sich im Haushaltsjahr 2023 grundlegend geändert. In der Gesamtergebnisrechnung wurde erstmals seit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts ein im Haushaltsplan veranschlagtes Defizit auch tatsächlich erwirtschaftet, auch wenn dieses mit einem Fehlbetrag von 30,9 Mio. € etwas geringer als geplant ausfiel. Außerdem musste erstmals im Abschluss des Landkreises eine Rückstellung für den drohenden Verlust des Wirtschaftsjahrs 2023 der Kliniken Ludwigsburg-Bietigheim gGmbH mit 24,1 Mio. € gebildet werden, zu dessen Ausgleich der Landkreis verpflichtet ist. Der Haushaltsvollzug 2024 verläuft bislang schlechter als geplant (siehe Bericht über die aktuelle Finanzsituation, Vorlage VA_20/2024). Ursächlich hierfür ist auch hier, dass mit mindestens 35,0 Mio. € ein deutlich höherer Verlustausgleich für die Kliniken erwartet wird. Außerdem ist aufgrund der zu geringen Mittel im Landeshaushalt davon auszugehen, dass BTHG-bedingte Mehrkosten in Höhe von 17,2 Mio. € nicht erstattet werden. Zum Berichtszeitpunkt im Juli wurde daher bereits ein Defizit 2024 von 82,6 Mio. € prognostiziert.

Festzuhalten ist, dass sich die Haushaltssituation des Landkreises nachhaltig verändert hat. Überschüsse, wie sie bis 2022 erwirtschaftet werden konnten, gehören erstmal der Vergangenheit an. Die hohen Tarifsteigerungen sowie die weiteren Belastungen im Bereich des ÖPNV, im Sozialbereich und nicht zuletzt die auch mittelfristig noch notwendigen hohen Verlustausgleiche bei den Kliniken machen ab 2025 eine Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes erforderlich.

In der Finanzplanung war für 2025 eine Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes um sechs Prozentpunkte auf 33,5 % vorgesehen gewesen. Im vergangenen Jahr war aber noch nicht bekannt, dass die Kliniken in 2025 einen Verlustausgleich in Höhe von mindestens 30 Mio. € benötigen werden. Damals war man noch von rund 11 Mio. Euro ausgegangen, sodass 2025 dadurch Mehrausgaben in Höhe von 19 Mio. € kompensiert werden müssen. Hinzu kommen noch die Veränderungen in Folge der Ergebnisse des Zensus: Durch die Korrektur der Einwohnerzahlen im Landkreis Ludwigsburg ergeben sich für den Landkreis in 2025 Mindereinnahmen von 6 Mio. €, die aufgefangen werden müssen. Allein diese beiden Aspekte verursachen eine zusätzliche Belastung in Höhe von rund 25 Mio. € oder 2,3 % Kreisumlage, die bei Erstellung der letzten Finanzplanung noch nicht bekannt war. Dies hätte - rein rechnerisch - eine Erhöhung der Kreisumlage 2025 auf 36 Prozentpunkte gerechtfertigt.

Die Verwaltung hat aus Rücksicht auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden – zugegebenermaßen mit großen Bauchschmerzen – trotz allem lediglich eine Erhöhung um 3,5 Prozentpunkte auf 31,0 % vorgeschlagen. Dies ist jedoch die absolute Untergrenze dessen, was möglich ist und konnte nur deshalb vorgeschlagen werden, weil andererseits die geplanten Kreditneuaufnahmen auf einen Rekordwert von 66 Mio. € für das Jahr 2025 hochgesetzt wurden. Diese liegen nur knapp unter der rechtlichen Obergrenze, dem veranschlagten Finanzierungsmittelbedarf aus der Investitionstätigkeit von 69,8 Mio. €. Verglichen mit dem Darlehensstand des Kernhaushalts zum 01.01.2023 verdreifacht sich der Schuldenstand des Landkreises dadurch innerhalb von nur drei Jahren. Trotz der Anhebung des Kreisumlagebesatzes verbleibt noch ein erhebliches Defizit von 45,6 Mio. € im Ergebnishaushalt und damit verbunden anstelle eines Zahlungsmittelüberschusses ein Zahlungsmittelbedarf des Ergebnishaushalts von rund 25,7 Mio. €.

Um Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Haushaltssituation identifizieren zu können, wurde bereits im September 2024 eine Haushaltskommission eingesetzt, die mit externer Begleitung bis zum Sommer 2025 den Kreishaushalt im Einzelnen beleuchten wird.

- b. Vor diesem Hintergrund wäre von einer Erhöhung eigentlich vorerst abzusehen. Mit Blick auf die Problemsituation empfiehlt die Verwaltung aber im Kompromisswege eine immerhin moderate Erhöhung der Sätze, und zwar in Form
- einer ersten Anhebung um 4,5% **ab dem 01.07.2025** mit Mehrkosten im Haushalt 2025 von voraussichtlich 76.020 € und
 - einer weiteren Anhebung um 4,5% **ab dem 01.07.2026** mit Mehrkosten im Haushalt 2026 von weiteren 82.860 €.

2. Erprobung einer neuen „Variante C“

Die Verwaltung empfiehlt zudem, mit ausgewählten Kita-Einrichtungen ab dem Kindergartenjahr 2025/2026 für zwei Jahre eine neue „Variante C“ zu erproben.

Die „Variante C“ soll für Einrichtungen in Frage kommen, in denen seit mindestens zwei Jahren mindestens zwei Kinder Eingliederungshilfe erhalten. Diese Einrichtungen erhalten dann nicht mehr Pauschalen nach den Varianten A oder B. Stattdessen werden pro Kind 18,5 % einer Fachkraftstelle in S9 TVöD SuE finanziert (Hinweis: Entspricht betragsmäßig den Kosten der Variante A). Bei mehreren Kindern ergibt sich eine entsprechend umfangreichere Fachkraftstelle (2 Kindern: 37%, 3 Kinder: 55,5%). Es sollen bevorzugt Fachkräfte mit heilpädagogischen Kenntnissen eingestellt werden. In jedem Fall muss die Einrichtung die höheren Anforderungen der Variante A erfüllen.

Für den Kindergartenträger führt diese für den Landkreis grundsätzlich kostenneutrale Lösung auf pragmatischem Wege zu einer besseren Planbarkeit der Leistungen. Personal kann unbefristet eingestellt und dadurch einfacher gehalten werden, da die wiederkehrende Bescheidung von Einzelanträgen der Kinder auf Eingliederungshilfe nicht mehr maßgebend wäre. Neben einer besseren Personalakquise durch unbefristete Stellen wäre insoweit auch der Bürokratieabbau für Einrichtungen und Verwaltung ein zentraler Vorteil. Vor allem würde aber die inklusive Ausrichtung der Einrichtung befördert werden.