

Bericht der städtischen Deputation für Kinder und Bildung

„Finanzierungssystem der Kindertagesbetreuung endlich weiterentwickeln – Entgeltfinanzierung einführen“

Bericht

Die Stadtbürgerschaft hat in ihrer 34. Sitzung den Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP vom 23. Januar 2018 (Drucksache 19/725 S) „Finanzierungssystem der Kindertagesbetreuung endlich weiterentwickeln – Entgeltfinanzierung einführen“ zur Beratung und Berichterstattung an die städtische Deputation für Bildung überwiesen.

Mit dem Antrag soll der Senat aufgefordert werden,

1. die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in der Stadtgemeinde Bremen von einer Zuwendungsfinanzierung auf eine Finanzierung durch Entgeltvereinbarungen umzustellen und dafür umgehend die entsprechenden gesetzlichen, organisatorischen und administrativen Rahmenbedingungen zu schaffen,
2. sich innerhalb dieses Prozesses eng mit den freien Trägern der Kindertagesbetreuung sowie mit KiTa Bremen abzustimmen,
3. dem Ausschuss „Frühkindliche Bildung“ der Deputation für Kinder und Bildung in seiner Sitzung im August 2018 einen ersten Zwischenbericht über den Verlauf der bereits erfolgten sowie der noch ausstehenden Maßnahmen zur Umstrukturierung der Finanzierungssystematik im Bereich der Kindertagesbetreuung vorzulegen. Elementarer Bestandteil dieses Berichts ist ein in sich konsistenter Zeit- und Maßnahmenplan, aus welchem klar hervorgeht, zu welchem Zeitpunkt eine Umstellung effektiv erfolgt sein wird.

Die städtische Deputation für Kinder und Bildung hat sich in ihrer Sitzung am 11. April 2018 mit dem überwiesenen Antrag befasst und diesen Bericht sowie dessen Weiterleitung an die Stadtbürgerschaft beschlossen.

Die Deputation für Kinder und Bildung empfiehlt, den überwiesenen Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP vom 23. Januar 2018 (Drucksache 19/725 S) „Finanzierungssystem der Kindertagesbetreuung endlich weiterentwickeln – Entgeltfinanzierung einführen“ abzulehnen.

Die Senatorin für Kinder und Bildung befindet sich mit den Trägern der Kindertagesbetreuung im engen Austausch was die Anpassung der Finanzierungssystematik angeht. Vor dem Hintergrund eines massiven Platzaufwuchses, von Veränderungen im System der Frühförderung, Verschiebungen von Sozialindikatoren, der Intensivierung der Sprachförderung, der Preis- und Tarifentwicklung sowie Veränderungen in der Struktur von Elternvereinen besteht bei der Kita-Finanzierung ein Anpassungsbedarf, auch weil viele Regelungen auf die Jahre 2007/08 zurückgehen und sich die Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verändert haben. Im Dialog mit den Trägern wurden

nicht nur eine Weiterentwicklung der bestehenden Zuwendungspraxis, sondern auch die Vor- und Nachteile grundlegender Veränderungen in der Finanzierungssystematik erörtert.

Die Bewertung der Chancen und Risiken alternativer Finanzierungs- und Steuerungsmodelle setzt eine Orientierung an den Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung sowie der Stärken und Schwächen der Finanzierungssysteme in Bremen und anderen Bundesländern voraus.

Nach Auswertung der Beispiele anderer Bundesländer, insbesondere Hamburg und Berlin, wäre ein Systemwechsel mit Chancen und Risiken verbunden. Der grundlegende Unterschied der Zuwendungsfinanzierung (Objektfinanzierung) zur Entgeltfinanzierung (Subjektfinanzierung) wäre der Anspruch der Träger auf Zahlung auf dem Verhandlungswege festgelegter Fallpauschalen bei gleichzeitig höherer Autonomie bei der Angebotsgestaltung im Gegensatz zu relativ weitgehenden Bewilligungsvorbehalten des Zuwendungsgebers.

Insbesondere in Verbindung mit einem sogenannten „Gutschein-Modell“ kommt es zu einer marktorientierten Allokation der Platzressourcen, weil jene Angebote eine öffentliche Finanzierung erhalten, die die Eltern auswählen. In der Freien und Hansestadt Hamburg wurde dem Gutschein-Modell eine beschleunigende Wirkung beim Platzausbau zugeschrieben, weil Träger aufgrund der mit dem festgeschriebenen Entgelt verbundenen Möglichkeit Investitionskosten abzuschreiben, neue Einrichtungen bauen konnten, ohne auf öffentliche Investitionsentscheidungen warten zu müssen.

Die Versorgung in sozial benachteiligten Quartieren könnte – sollte es zu einer geringeren Versorgungsquote kommen – auch durch eine übergeordnete Steuerung (wie zum Beispiel zusätzliche Anreize) gewährleistet werden.

Hinsichtlich der Bewertung der Einführung der Entgeltfinanzierung in der Kindertagesbetreuung wird auf die Bürgerschaftsdrucksache 19/577 S vom 5. Dezember 2017 verwiesen.

Wesentlich bei der Abwägung von Chancen und Risiken ist der Einführungsaufwand. In Hamburg hat die reine Projektzeit zur Einführung drei Jahre betragen. Dazu wurde die Arbeit im Wesentlichen durch eine freigestellte Projektgruppe aus Behörden- und Kita-Vertreterinnen und -Vertretern erledigt. Vor dem Hintergrund der zeitlichen Abläufe würde auch Bremen nach einer Einführungsphase von den Chancen einer veränderten Finanzierungssystematik profitieren.

Unter dem Strich verspricht das System der Entgeltfinanzierung in Verbindung mit dem Gutschein-Modell eine flexiblere und schnellere Anpassung des Angebots an die Nachfrage sowie eine höhere Transparenz über Kosten und Leistungen. Sollte es gegebenenfalls Fehlsteuerungen geben, könnte das Gutschein-Modell durch Elemente kommunaler Zielvorgaben ergänzt werden.

Es ist davon auszugehen, dass auch im Rahmen eines Entgelt- und Gutschein-Modells weiterhin eine kommunale Begleitung nötig wäre, die die Steuerung über die Elternnachfrage ergänzt. Es ist elementar, dass Angebote auch dort entstehen, wo es eine weniger aktive Nachfrage von Eltern gibt, gleichwohl aber hohe Betreuungsbedarfe, zum Beispiel aus sozialpädagogischen Gründen, bestehen. Sozialpolitisch definierte Ausbaunotwendigkeiten, zum Beispiel beim verstärkten Einsatz frühkindlicher Bildung zur Armutsprävention, könnten über entsprechende Anreize (zum Beispiel standortgebundene Investitionskostenzuschüsse) gesteuert werden, beziehungsweise durch Aktivitäten des öffentlichen Trägers dargestellt werden, wenn dies nötig werden sollte.

Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass die derzeitige Zuwendungsfinanzierung in Bremen den größeren Trägern durch das System des sogenannten Referenzwertes bereits erhebliche Flexibilitäten ermöglicht. Es handelt sich hierbei nicht um eine reine Objektfinanzierung, sondern um eine Systematik, bei dem

— die Höhe der Zuweisungen von der Anzahl der belegten Plätze abhängt,

- teilweise eine dynamische Kostenanpassung erfolgt, weil zum Beispiel Kostensteigerungen im Rahmen der Tarifabschlüsse separat finanziert werden,
- die Finanzierung der Personalausstattung in Abhängigkeit von Sozialraumindikatoren erfolgt und
- besondere qualitative Aufgaben, zum Beispiel Sprachförderung, separat finanziert werden.

Auch in der bestehenden Zuwendungsfinanzierung bestehen also bereits Anreize, Flexibilitäten und Preisanpassungen. Fachlich-politische Steuerungsziele finden bislang über das individuelle Nachfrageverhalten der Eltern hinaus eine besondere Berücksichtigung (zum Beispiel Indexausstattung, Verstärkungsprogramm Sprachbildung, et cetera).

Zudem bestehen durchaus auch Vorteile, wenn der Kita-Ausbau nicht nur vom marktorientierten Engagement der Träger abhängt. Der massive Kitausbau in den letzten beiden Jahren wurde durch verschiedene parallele Realisierungswege ermöglicht: Öffentliche Errichtung von Kita-Bauten, Investitionskostenzuschüsse für trägereigene Immobilien, Mietpauschalen für richtlinienfinanzierte Einrichtungen und Übernahme der Mieten, zum Beispiel im Rahmen des sogenannten Investorenmodells.

Aufgrund der gewachsenen Angebote mit unterschiedlichen Wurzeln sind die Angebots- und Kostenstrukturen der einzelnen Träger, insbesondere in den unterschiedlichen bestehenden Finanzierungsformen, sehr heterogen. Die Einführung eines Entgeltsystems würde erhebliche strukturelle Veränderungen bei einzelnen Trägern erfordern.

Angesichts der mit einer Umstellung auf eine Entgeltfinanzierung verbundenen Vor- und Nachteile ist es bisher zu keiner einvernehmlichen Befürwortung eines Systemwechsels gekommen. In der politischen Debatte über das Finanzierungssystem der Kindertagesförderung in Bremen wurde 2014 der Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD „Finanzierung der Kindertagesbetreuung weiterentwickeln“ (Drucksache 18/1440) beschlossen. Die Beschlusslage aufgreifend wurden im Jugendhilfeausschuss am 3. März 2015 und in der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend „Eckpunkte für die Planung, Steuerung und Finanzierung der frühkindlichen Förderung und Bildung von 0- bis 6-jährigen Kindern in der Stadtgemeinde Bremen (Lfd. Nr. 234/15 Deputation) vorgestellt und diskutiert. Der Antrag der CDU-Fraktion „Entgelte statt Zuwendungen: Mehr Flexibilität für Eltern und Träger schaffen!“ wurde am 16. September 2014 abgelehnt.

Im „Bündnis für Integration, Bildung und Betreuung“, in dem auf Einladung der Senatorin für Kinder und Bildung die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (LAG) und alle größeren Träger vertreten sind, wurde auf Anregung der LAG die Diskussion um die Einführung der Entgeltfinanzierung vor dem Hintergrund der erheblichen qualitativen und quantitativen Herausforderungen im Bereich der Kindertagesbetreuung erneut aufgegriffen. Zur weiteren Bearbeitung hat das Bündnis im Frühjahr 2016 eine Unterarbeitsgruppe Finanzierung eingesetzt. Auch hier wurden Vor- und Nachteile einer Entgeltfinanzierung abgewogen. Einvernehmlich wurde festgestellt, dass eine Systemumstellung nur mit dem Einsatz zusätzlicher Personalressourcen bei Trägern und Verwaltung mit besonderen Erfahrungen und Fachkompetenzen während eines mindestens dreijährigen Projektzeitraums möglich wäre.

Grundsätzlich herrscht jenseits der oben genannten Abwägung von Vor- und Nachteilen einer Entgeltfinanzierung eine große Einigkeit, dass das in der jetzigen Form seit 2008 existierende Kita-Finanzierungssystem strukturell überholt ist und auf eine neue abgestimmte Grundlage gestellt werden muss. Grundfinanzierung, Index- und Schwerpunktmittel, Sprachförderung und Verstärkungsmittel in unterschiedlichen Tranchen existieren nebeneinander und additiv und folgen unterschiedlichen Logiken und Kriterien. Eine transparente

Gesamtphilosophie muss die Veränderungen der letzten zehn Jahre einbeziehen. Hierüber wird es eine Verständigung mit den Trägern der Kindertagesbetreuung und im politischen Raum geben müssen. Die Klärung der Frage nach Übernahme der Hamburger und Berliner Praxis als Teil einer möglichen Lösung muss in dem oben genannten Rahmen erfolgen. Dem vorzugreifen verbietet sich angesichts des aktuellen Diskussionsstandes, weshalb empfohlen wird, den vorliegenden Antrag abzulehnen.

Dr. Matthias Güldner

(Vorsitzender)