

Mitteilung des Senats vom 5. Dezember 2017

Entgeltbasierte Finanzierung der Kindertagesbetreuung (z. B. Kita-Gutscheine) – eine Lösung für Bremens Kita-Versorgung?

Die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD haben unter Drucksache 19/577 S eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Welche Chancen und Risiken (z. B. in den Dimensionen Platzkapazitäten, Angebotsvielfalt, Randzeitenbetreuung, unterjährige Aufnahme, Trägerwettbewerb, soziale Verteilungswirkungen, Höhe der Elternbeiträge und Gesamtkosten) für Bremen sieht der Senat bei entgeltfinanzierten Steuerungs- und Finanzierungsmodellen im Allgemeinen und dem Hamburger und Berliner Kita-Gutschein im Speziellen?

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 derzeitigen Finanzierungssysteme voraus.

Das Arbeitsfeld ist derzeit insbesondere gekennzeichnet von einer erheblichen Zunahme der Nachfrage von signifikanten sozioökonomischen Disparitäten zwischen einzelnen Stadtteilen und von steigenden pädagogischen Anforderungen, insbesondere bezogen auf den Bildungsauftrag, der Einrichtungen.

Bei der derzeitigen Finanzierung ist z. B. zu berücksichtigen, dass die sogenannte Referenzwertfinanzierung

- keine reine Objektfinanzierung ist, sondern die Höhe der Zuweisungen von der Anzahl der belegten Plätze abhängt,
- teilweise eine dynamische Kostenanpassung erfolgt, weil z. B. Kostensteigerungen im Rahmen der Tarifabschlüsse separat finanziert werden,
- die Finanzierung der Personalausstattung in Abhängigkeit von Sozialraumindikatoren erfolgt und
- besondere qualitative Aufgaben, z. B. Sprachförderung, separat finanziert werden.

Der Kita-Ausbau zielt nicht nur auf die Gewährleistung der geltend gemachten Rechtsansprüche, sondern auf die Erfüllung sogenannter Zielversorgungsquoten, insbesondere im Rahmen der aufholenden Entwicklung in benachteiligten Stadtteilen.

Der Ausbau der Kita-Infrastruktur erfolgt durch die öffentliche Errichtung von Kita-Bauten, Investitionskostenzuschüsse für trägereigene Immobilien, Mietpauschalen für richtlinienfinanzierte Einrichtungen und Übernahme der Mieten, z. B. im Rahmen des sogenannten Investorenmodells.

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 (z. B. Indexausstattung, Verstärkungsprogramm Sprachbildung etc.).

Vor dem Hintergrund 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 2007/2008 zurückgehen und sich die Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verändert haben. Im Dialog mit den Trägern wurden nicht nur mögliche evolutorische Entwicklungsschritte, sondern auch die Vor- und Nachteile grundlegender Veränderungen in der Finanzierungssystematik erörtert.

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 Verhandlungsweg festgelegter Fallpauschalen bei gleichzeitig höherer Autonomie bei der Angebotsgestaltung im Gegensatz zu relativ weitgehenden Bewilligungsvorbehalten des Zuwendungsgebers.

Bei dem 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 müsste – sollte es dort zu einer geringeren Versorgungsquote kommen – durch eine übergeordnete Steuerung (wie z. B. zusätzliche Anreize) gewährleistet werden.

Im Verlauf des Umsetzungsprozesses in Hamburg kam es auch zu einem Ausbau von Angeboten in sogenannten Nischenbereichen, wie z. B. bei abweichenden Betreuungszeiten oder -formen.

Die wesentliche Steuerungswirkung ist in Hamburg davon ausgegangen, dass der entgeltfreie Kita-Besuch zeitlich auf fünf Stunden täglich begrenzt und mit kostenpflichtigen Zusatzangeboten kombiniert worden ist. Dabei hat sich gezeigt, dass es eine sehr starke Konzentration auf das entgeltfreie Basisangebot gegeben hat und die Nachfrage nach längeren Betreuungszeiten zurückgegangen ist.

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 Kitavertreterinnen/Kitavertretern erledigt. Vor dem Hintergrund der zeitlichen Abläufe würde Bremen erst nach einer Einführungsphase von den Chancen einer veränderten Finanzierungssystematik profitieren. Die Wirkungsweise vorausgesetzt, würde die schnellere, nachfrageorientierte Schaffung von Kita-Plätzen als ein wesentlicher Vorteil eines entgeltfinanzierten Systems in der aktuell dringlichen Ausbauphase noch nicht helfen können..

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. Systemimmanente Fehlsteuerungen durch das Gutschein-Modell müssen im Hinblick auf die sozialräumliche Ausgewogenheit neuer Angebote und deren Qualität durch Elemente kommunaler Zielvorgaben ergänzt werden.

Eine Umstellung würde einen Zeitraum von ca. drei Jahren in Anspruch nehmen und zusätzliche Personalkapazitäten im Arbeitsfeld erfordern. Dabei müssten in die notwendigen Umstellungsarbeiten auch Arbeitskapazitäten der Träger eingebunden werden.

2. Welche Schritte hat der Senat bisher eingeleitet, um zu einer abschließenden Bewertung und Einschätzung für eine mögliche Umstellung auf andere Finanzierungsmodelle zu gelangen?

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 weiterentwi-

ckeln“ (Drs. 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 null- bis sechsjährigen Kindern in der Stadtgemeinde Bremen (Ifd. Nr. 234/15 Deputation) vorgestellt und diskutiert. Der Antrag der Fraktion der CDU „ 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 (vergleiche hierzu auch Frage 4).

Eine abschließende Bewertung der Vor- und Nachteile einer Entgeltfinanzierung durch die Arbeitsgruppe, die zu einer eindeutigen Empfehlung führen würde, liegt noch nicht vor.

Aufgrund der aktuellen Herausforderungen im Arbeitsfeld der Kindertagesbetreuung, die insbesondere durch den erheblichen Kita-Ausbau, die Entwicklung eines Bildungsplans 0 bis 10 und die Umsetzung eines fachpolitischen Handlungskonzepts zur Bildungsverstärkung geprägt sind, wäre für ein weiteres Großprojekt wie die grundlegende Umstellung der Finanzierungssystematik zusätzliche Personalkapazitäten erforderlich, die vor dem Hintergrund bereits gewonnener Erfahrungen abteilungsinterner Stellenbesetzungen derzeit nicht zeitnah auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind..

3. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, einer Auseinanderentwicklung des Angebotsniveaus bei reiner Marktsteuerung per Gutscheine entgegenzuwirken?

Es ist davon auszugehen, dass auch im Rahmen eines Entgelt- und Gutscheinsmodells weiterhin eine kommunale Zielformulierung nötig wäre, die die marktorientierte 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, z. B. aus sozialpädagogischen Gründen, bestehen. Sozialpolitisch definierte Ausbaunotwendigkeiten, z. B. beim verstärkten Einsatz frühkindlicher Bildung zur Armutsprävention, könnten über entsprechende Anreize (z. B. standortgebundene Investitionskostenzuschüsse) gesteuert werden, bzw. durch Aktivitäten des öffentlichen Trägers dargestellt werden, wenn dies nötig werden sollte. Hierbei ist allerdings die sozialräumliche Trägerpluralität zu beachten, wodurch dem öffentlichen Träger Grenzen des kompensatorischen Wirkens gesetzt sind.

Künftige Definitionen von Qualitätsfaktoren wären im Rahmen von Leistungsvereinbarungen (Rahmenverträgen) und/oder über gesetzliche Regelungen festzulegen. So könnte z. B. ein einheitlicher (Basis-)Qualitätsstandard für Sprachbildungsangebote gesichert werden oder eine an Sozialindikatoren anknüpfende differenzierte Ressourcenausstattung festgeschrieben werden.

4. Auf welchem Stand befinden sich die Beratungen im Rahmen des „Bündnisses für Integration, Bildung und Betreuung“?

Das „Bündnis für Integration, Bildung und Betreuung“ hat in seiner ersten Sitzung am 28. Januar 2016 die Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen und Finanzierung“ eingesetzt.

Als Arbeitsschwerpunkte wurden Anpassungsnotwendigkeiten im bisherigen Finanzierungssystem, z. B. Ablösung bzw. Weiterentwicklung der bestehenden Index-, Schwerpunkt- und Regeleinrichtungen und Einzelzuwendungen benannt, die Überprüfung des geltenden Referenzwerts sowie die ergebnisoffene Prüfung des Wechsel vom Zuwendungs- zum Entgeltsystem.

Am 11. August 2016 fand ein Besuch in Hamburg statt, bei dem das Kita-Gutscheinsystem in Hamburg vorgestellt und Hintergründe, Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungen erläutert wurden. In der Diskussion wurde deut-

lich, dass nicht nur die Finanzierungssystematik in Hamburg verändert wurde, sondern auch die Steuerung der Kooperation mit den Trägern und die Verwaltungsabläufe neu organisiert wurden. Der Umstellungsprozess für den städtischen Träger in Hamburg war von besonderen Herausforderungen gekennzeichnet. So führte der Umstellungsprozess aufgrund des im Vergleich mit Wettbewerbern höheren Kostenniveaus zum Outsourcing von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Hauswirtschafts-/Reinigungsbereich in eine neugegründete Servicegesellschaft und dem dortigen Abschluss eines angepassten Hausarbeitsvertrags sowie zur Auflösung der Bindung an kommunale Dienstleister im Bereich Zentraleinkauf und Immobilien.

- 4.1 Was sind die hierbei bislang erzielten Ergebnisse? Welche Punkte sind noch strittig?

Anpassungen im Bereich der bestehenden Finanzierungssystematik

Mit der Arbeitsgruppe (AG) Finanzierung wurde verabredet, in einem ersten Schritt Möglichkeiten einer Nachjustierung des Referenzwertmodells zu prüfen. Hierzu wurde eine Überprüfung des Referenzwerts hinsichtlich der Kostendeckung angeregt. Im November wird ein Entwurf mit Empfehlungen zur Berücksichtigung der Kostenentwicklung bei der künftigen Neujustierung des Referenzwerts in der Unterarbeitsgruppe (UAG) Finanzierung erörtert.

Grundlegende Weiterentwicklung der Finanzierungssystematik

Am 18. März 2017 wurde unter dem Titel „Ein gemeinsamer Weg“ ein Analyse-Workshop durchgeführt. Unter der Moderation der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung, Programmqualität vor Ort haben sich die Mitglieder der AG Finanzierung mit weiteren Geschäftsführungen zu einem Workshop getroffen. Ziel des Arbeitstreffens war es, eine gemeinsame Definition von Zielsetzungen für eine aufgabengerechte Finanzierungssystematik abzustimmen, die Prüfung der Möglichkeit, ein Entgeltssystem und/oder Gutscheinmodell einzuführen, zu konkretisieren und die Meilensteine für den weiteren Entwicklungsprozess zu benennen.

Dabei wurden die Beschreibung der Anpassungsnotwendigkeiten, die Zielsetzungen für ein sachgerechtes Finanzierungs- und Steuerungssystem und die Rahmenbedingungen für eine umsetzungsorientierte Projektarbeit weitestgehend zwischen den anwesenden Träger- und Behördenvertreterinnen/Behördenvertretern geteilt.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangslagen der Träger (städtischer oder freier Träger) sind deren Positionen, inwieweit die oben genannten Zielsetzungen im Rahmen einer ergebnisoffenen Weiterentwicklung des bestehenden Finanzierungssystems oder nur auf Basis einer frühzeitigen Festlegung auf den Wechsel zur Entgeltfinanzierung erreicht werden können, uneinheitlich. Insofern ist es bislang noch nicht zur Festlegung eines konkreten Projektplans gekommen

Die Trägervertreter haben jedoch verdeutlicht, dass eine grundlegende Änderung der Finanzierungssystematik nicht ohne zusätzliche personelle Ressourcen im Rahmen einer definierten Projektstruktur zu bewältigen sei und einer frühzeitigen politischen Grundsatzentscheidung bedürfe.

- 4.2 In welchen Punkten gibt es unterschiedliche Vorstellungen des Senats auf der einen Seite und der Träger auf der anderen Seite?

Es gibt keinen grundsätzlichen Dissens zwischen Trägern einerseits und dem Senat andererseits im Hinblick auf die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Finanzierungssystematik. Bei der Entwicklung neuer Lösungen wünschen sich einzelne Träger eine stärkere Fokussierung auf das Modell der Entgeltfinanzierung als andere, es gibt auf Trägerseite auch kritische Bewertungen des Modells der Entgeltfinanzierung. Der Senat sieht in einem Wechsel zur Entgeltfinanzierung sowohl Chancen, als auch Risiken. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine stärker marktorientierte Steuerung per se zu niedrigeren Kosten führt.

- 4.3 Zu wann ist aus Sicht des Senats damit zu rechnen, dass es für das weitere Vorgehen eine abgestimmte Position im Rahmen des „Bündnisses für Integration, Bildung und Betreuung“ gibt?

Die UAG Finanzierung ist zurzeit dabei, ein Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Preisentwicklung der über den Referenzwert abgedeckten Kosten auszuwerten. Auf dieser Basis soll ein Vorschlag zur Fortschreibung des Referenzwerts unter Einbeziehung von bestehenden Sonderfinanzierungen (z. B. Tarifausgleich) entwickelt werden.

Zur weiteren Bearbeitung des Themas Entgeltfinanzierung wurde zum Spätherbst eine Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege angekündigt. Auf dieser Basis soll ein Verfahrensvorschlag für eine konkretere Bewertung der Chancen, Risiken und Umsetzungsmöglichkeiten eines möglichen Wechsels zur Entgeltfinanzierung verabredet werden.

5. Welche weiteren Schritte sind in welchem Zeitraum geplant, um eine politische Entscheidung über eine Neuausrichtung im Bereich der Kitasteuerung und Finanzierung zu kommen und umzusetzen?

Eine Entscheidung, in welcher Weise und in welchem Umfang die Finanzierungssystematik weiterentwickelt wird, soll im ersten Halbjahr 2018 vorbereitet werden. Dabei sollen die Erörterungen zum Entgeltmodell im Bündnis, aber auch die Themen Fortschreibung Referenzwert, Verstärkung von Einrichtungen in Stadtteilen mit besonderen Herausforderungen, Integration von Kindern mit besonderen Förderbedarfen in den Kita-Alltag etc. einbezogen werden.

