



Stand: 16. Mai 2018

Bedarfsgerechte Planung, Steuerung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Land Bremen

A. Ausgangslage

Ein Kind hat bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung (§ 24 SGB VIII).

Den Rechtsanspruch hat der Staat –als Träger der öffentlichen Jugendhilfe– zu erfüllen.

Im Bundesland Bremen wurde der Rechtsanspruch auf eine Tagesbetreuung auf 6 Stunden Förderung im Kindergarten und im U3-Bereich auf 4 Stunden zum Kindergartenjahr 2014/2015 festgesetzt.

Aufgrund der Bevölkerungs- und Geburtenentwicklung fehlen nach Aussagen des Bremer Senats bis 2020 in der Stadtgemeinde Bremen 3800 Plätze für Kindertagesbetreuung; auch in Bremerhaven müssen zusätzlich 500 Plätze geschaffen werden.

Für die prognostizierten fehlenden Plätze sind kurz-, mittel- und langfristige Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Neuausrichtung der Angebotsplanung und -steuerung erfordern.

Das bestehende Verfahren zum Zuwendungsrecht erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit unterschiedlichen Zuwendungen für Krippe, Kindergarten, weiteren individuellen Betreuungsaufwand etc.. Das Bremer Bündnis für Integration, Bildung und Betreuung hat deshalb beschlossen, die Einführung eines reformierten Systems zu prüfen, damit bedarfsgerecht Angebote schneller und flexibler geplant und realisiert werden können.

B. Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Grundsätzliche Unterschiede in der Finanzierungssystematik bestehen zwischen Zuwendungsfinanzierung einerseits und Subjektfinanzierung andererseits. Zudem wird die Finanzierung der Kindertagesbetreuung davon beeinflusst, wie die Steuerung des Angebotes durch den kommunalen Jugendhilfeträger vor Ort geregelt wird.

In der Zuwendungsfinanzierung erhalten die Träger beantragte Mittel im Rahmen des akzeptierten Aufwandes zum Betrieb der Kindertageseinrichtungen. Im Nachgang müssen die Träger die rechtmäßige Ausgabe der Mittel nachweisen. Nicht anerkannte Ausgaben gehen zulasten der Träger. In der Regel wird mit dem Bescheid zum Antrag schon ein Eigenbeitrag der Träger berücksichtigt.

Anders verhält es sich mit der Subjektfinanzierung. Insbesondere im Rahmen von Entgeltvereinbarungen werden Leistungsangebote beschrieben, bei denen die Bedarfe zur Betreuung und Förderung einzelner Kinder pauschaliert berechnet werden. Belegt ein Kind einen Platz in der Kita, werden dem Träger die leistungsbezogenen Bestandteile pro Kind finanziert. Darin summieren sich z. B. der Umfang der Betreuungszeit und ggfs. zusätzliche für das einzelne Kind erforderliche Angebote wie Mittagessen, Sprachförderung etc. Die bereitgestellten Mittel kann der Träger dann im Rahmen der vereinbarten Leistungen einsetzen. Das Risiko einer auskömmlichen Finanzierung liegt dann beim Träger.

Zuletzt beeinflusst die Finanzierung der Kindertagesbetreuung, welches System zur Steuerung des Angebotes seitens der Kommune eingesetzt wird. Der kommunale Jugendhilfeträger regelt mit mehr oder weniger engen Vorgaben, welche Träger in welchem Umfang Leistungen zur Verfügung stellen können und ob die Bereitstellung eines geplanten bedarfsgerechten Angebotes oder die Belegung von Plätzen abgerechnet werden kann.

C. Strukturprobleme in Bremen und Bremerhaven

Die Erfahrungen in Bremen und Bremerhaven mit der Erfüllung des Rechtsanspruchs haben gezeigt, dass die derzeit bestehenden Umsetzungsbedingungen des Zuwendungsrechtes mit teilweisen Leistungspauschalen der Aufgabenstellung nicht mehr gerecht werden. Aufgrund der verschiedenen Zuwendungen bei institutioneller Förderung je nach Betreuungsart, projektfianziert oder finanziert nach dem Eigenbetriebsgesetz, ist das System unübersichtlich und erschwert; dies führt vielfach auch zu nicht zeitnahen Genehmigungen und Bescheiderteilungen an Träger.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben aber nicht nur Probleme mit der Art der Finanzierung, sondern darüber hinaus erhebliche Strukturprobleme offenbart:

- Kita-Angebote können nicht oder nur sehr unzureichend zeitnah und zielgenau entwickelt und an die tatsächlichen Bedürfnisse der Kinder und Familien angepasst werden.
- Der zentral geplante Ausbau und die Finanzierung von Plätzen, die geringen Gestaltungsmöglichkeiten der Träger und die komplizierte Finanzierungspraxis nach Zuwendungsrecht führen zu schwerfälligen, zeit- und arbeitsaufwendigen

Verfahren. Nach Zuwendungsrecht sind zudem kalkulatorische Kosten, wie Abschreibung von Anlagegütern, nicht zuwendungsfähig.

- Betreuungsplätze fehlen und die Angebotsstruktur ist zu starr, um flexibel neue Formen von Angeboten zu initiieren.
- Einheitliche Grundsätze für den Betrieb und die Qualität aller institutionell geführten Tagesbetreuungseinrichtungen fehlen.
- Gegenwärtig sind die Eigenanteile der Träger von Tagesbetreuungseinrichtungen sehr unterschiedlich geregelt. Zum Teil weichen sie sogar bei demselben Träger mehrerer Einrichtungen ab.
- Der Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen (KiTa Bremen) nimmt in dem bestehenden System eine Sonderrolle ein, Gleiches gilt in Bremerhaven.

D. Ziele eines neuen Systems

1. Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von bedarfsgerechten Betreuungsplätzen unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern.
2. Verantwortlichkeit des Landes und der beiden Kommunen für die Vorhaltung einer leistungsgerechten und ausreichenden Versorgungsstruktur: Die Leitplanung als Orientierung zur Schaffung von Plätzen insgesamt und insbesondere für benachteiligte Stadtteile obliegen der Senatorin für Kinder und Bildung und der Bremerhavener Sozialdezernentin. An dieser haben sich die Anbieter von Einrichtungen zu orientieren; der Grundsatz der Trägervielfalt ist zu berücksichtigen.
3. Neuausrichtung der Angebotsplanung und -steuerung durch Einführung einer dezentralen und eigenverantwortlichen Angebotsentwicklung durch die Kita-Träger nach Abstimmung mit beiden Stadtgemeinden.
4. Initiativrecht der Träger zur Schaffung von Plätzen unter Berücksichtigung der Leitplanung der SKB bzw. der Bremerhavener Sozialdezernentin (vgl. Ziffer 2 des Buchstaben D).
5. Änderung der Finanzierung durch Einführung eines Finanzierungssystems auf der Grundlage von vorab vereinbarten Leistungs-, Qualitäts- und Prüfungsinhalten.

E. Regelungselemente für ein neues System

1. Rechtliche Regelungsbereiche

1.1. Bestehende Regelungen

- Aechtes Buch Sozialgesetzbuch (§ 74 a, § 77)
- Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Lande Bremen (BremAGKJHG)
- Bremisches Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz (BremKTG)

1.2. Weitere erforderliche Regelungen

- Bildung und Erziehung auf Grundlage des Bildungsplans des Landes Bremen
- Landesrahmenvertrag Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen: Leistungsvereinbarungen (personelle und sächliche Ausstattung / Anforderungen), Kalkulation von Entgelten oder ähnlichen Bezugsgrößen und Abrechnungsvereinbarung
- Vorgaben für die Qualitätsentwicklung durch die Behörden
- Prüfungsvereinbarung / Wirtschaftlichkeit; Verpflichtung der Träger auf wirtschaftliche und sparsame Betriebsführung nach Rahmenvertrag sowie Prüfrecht der Kostenträger bei Verdacht auf Verstoß gegen die Leistungsverpflichtungen.

2. Grundsätze der Bremer Kita-Finanzierung

Grundsatz 1: Leistungsfinanzierung

- Voraussetzungen für die Leistungserbringung u.a.: Anerkennung der Gemeinnützigkeit, Anerkennung als freier Träger der Jugendhilfe nach §75 SGB VIII
- Finanzierung für erbrachte Leistung (Betreuung eines Kindes) nach vorgeschriebenen Standards, Raumstandards, Träger- und Einrichtungskonzept, Eignung des Personals (Betriebserlaubnis durch die Einrichtungsaufsicht)
- Personalausstattung (Anzahl und Qualifikation) nach BremKTG
- Qualitätsstandards nach Rahmenvertrag
- Umsetzung de Bildungsplans für das Land Bremen

Grundsatz 2: Subjektfinanzierung

- Finanzielle Grundausrüstung „kindbezogen“ (Betreuungsumfang wird vorab verbindlich bestätigt)
- Finanzierung nur für belegte Plätze unter Berücksichtigung vereinbarter Auslastungskorridore (Vertrag mit entsprechendem Betreuungsbeginn und entsprechender Beendigung)

Grundsatz 3: Pauschalierte Finanzierung

- Personalkosten: Personalschlüssel nach BremKTG (entsprechend Betreuungsumfang und Alter des Kindes), ggf. Zuschläge für sozial benachteiligte Stadtteile und Kinder mit besonderem Förderbedarf.
- Sachkosten: Die einzelnen Sachkosten müssen in den Verhandlungen in einer trägerbezogenen Sachkostenpauschale zusammengefasst werden.
- Daneben sind Investitionskosten (lfd., einmalig) trägerbezogen zu berücksichtigen und zu vereinbaren.

Grundsatz 4: Gleiche Finanzierungsgrundsätze für alle Träger (einschließlich kommunale Eigenbetriebe)

Die Grundsätze gelten für alle Träger von institutionell geführten Tagesbetreuungseinrichtungen.

Besonderheiten, bspw. der kommunalen Eigenbetriebe oder anderer Träger sind zu berücksichtigen, wie z.B. Öffnungszeiten, besondere Angebote, Familienzentren, Kostenstruktur bei Personal- und Sachaufwendungen.

Grundsatz 5: Anmeldeverfahren

Auf der Basis des bestehenden Ablaufplans bleiben die Verfahrensschritte zunächst im Wesentlichen enthalten:

- Eltern erhalten eine Information zum Anspruch und Leistungsumfang auf einen Kindergartenplatz und die ID-Nr. ihres Kindes
- Eltern melden sich in der Wunsch-Kita an.
- Kita gibt eine Platzzusage (zusätzliche Bedarfe der Eltern werden extra berechnet).
- Alternativ: Kita leitet die Anmeldung weiter an SKB.
- SKB vermittelt freien Platz.

Weitergehende Fragestellungen und Entscheidungen zum Verfahren:

- Online gestützte Anmeldeverfahren
- Anpassung der Aufnahmekriterien
- Perspektive: Anmeldung/Bedarfsfeststellung/“Gutschein“ im Stadtteil
- Umgang mit nichtversorgten Kindern
- Unterjährige Aufnahme/Verhalten und Zeigen von freien Plätzen

Bahlmann, Gerking, Dr. Knigge, Dr. Schlepper, Wetzel / Mai 2018