STADT PUCHHEIM **2018/0681**

7. Mai 2018

BESCHLUSSVORLAGE STADTRAT

Finanzierung der Kindertageseinrichtungen

Beratungsfolge

15.05.2018	Stadtrat	öffentlich

Beschlussvorschlag

1. Dem vorgestellten, ab dem 01.09.2022 vollumfänglich greifenden Modell der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen unter Wegfall des Defizitausgleichs wird zugestimmt.
2. Dem künftigen Finanzierungsmodell geht beginnend mit dem 01.09.2019 eine dreijährige Übergangsphase voraus, in der Defizite nur noch teilweise ersetzt, Überschüsse hingegen teilweise belassen werden; die Höhe der Elternbeiträge wird freigegeben.
3. Für das Kindergartenjahr 2018/19 verbleibt es bei den bisherigen Regelungen.
4. Das sog. 100.000-Euro-Programm läuft zum 01.09.2019 aus. An seine Stelle tritt ein Qualitätsfonds, aus dem Einrichtungen einen Zuschuss erhalten können, wenn sie bestimmten, von der Stadt noch zu definierenden Qualitätsanforderungen genügen. Dieser Fonds leistet Förderungen immer rückwirkend für das abgelaufene Kindergartenjahr und wird 2020 mit 150.000 €, 2021 mit 200.000 € und ab 2022 jährlich mit 250.000 € ausgestattet.
5. Die Verwaltung wird beauftragt, mit den Trägern bis zum 31.10.2018 über die notwendige Umstellung auf einheitliche Verträge zu verhandeln, die ab dem 1.09.2019 gelten sollen.
6. Sofern im Einzelfall kein Einvernehmen zur Vertragsänderung erzielt werden kann, ist der Trägerschaftsvertrag zu kündigen; hierüber ist der Sozialausschuss zu unterrichten.

Vorschlagsbegründung

1. Einführung

Von den 18 in Puchheim ortsansässigen Kindertageseinrichtungen, die mit staatlichen und kommunalen Zuschüssen nach dem BayKiBiG gefördert werden, hat die Stadt mit den Trägern von 13 Einrich-

tungen Defizitverträge abgeschlossen. Keine Vereinbarungen gibt es für Kinderkrippe LiLaLuPi, Kinderhaus DenkMit, Kinderkrippe Himmelszelt (Johanniter), Kinderkrippen Zwergenstübchen und Zappelfinger (Puchheimer Kinderreich), die als „private“ Einrichtungen auch in der Gestaltung der Elternbeiträge frei sind.

In den letzten Jahren ist immer deutlicher geworden, dass die bisherige städtische Förderung von Kindertagesstätten erhebliche Mängel aufweist. Die zum Teil jahrzehntealten Verträge spiegeln nicht mehr die veränderten rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse wieder, die Förderung ist durch die individuelle Vertragsgestaltung intransparent und zum Teil auch ungerecht, ein einheitliches System ist nicht zu erkennen und die vollständige Defizitübernahme ist nicht nur kommunalrechtlich unzulässig, sondern setzt auch keine Anreize für gutes Wirtschaften und Qualitätsentwicklung.

Die Verwaltung hat daher einen Vorschlag für die Neugestaltung der kommunalen Förderung der Kindertagesstätten entwickelt, der

- allen Trägern gleiche finanzielle Ausgangsbedingungen vermittelt und für mehr Transparenz sorgt
- das Risiko des wirtschaftlichen Erfolgs einer Kindertagesstätte dem Träger auferlegt
- dem Träger mehr Eigenständigkeit in der Wirtschaftsführung der Einrichtung verleiht
- die Höhe der Elternbeiträge dem Markt unterwirft
- zu einem stärkeren Wettbewerb der pädagogischen Konzepte und Leistungen führt und zusätzliche Anreize für Qualitätsentwicklung bietet
- die einseitige Belastung der Stadt durch die expandierenden Kosten der Kinderbetreuung gerechter verteilt
- für alle Beteiligten Verwaltungs-, Nachweis- und Prüfungsaufwand reduziert.

Ausdrücklich sei bereits hier festgehalten, dass an der Vielseitigkeit und der Qualität der Kinderbetreuungsangebote keine Abstriche gemacht werden sollen – im Gegenteil.

2. Finanzielle Belastung der Stadt

2.1 Überblick

Mit Inkrafttreten des Bayerischen Kinderbildungs- und –betreuungsgesetzes (BayKiBiG) vom 08.07.2005 wurde das Bayerische Kindergartengesetz (BayKiG) mit den dazugehörigen Durchführungsverordnungen abgelöst, gleichzeitig wurde auch die bisherige Personalkostenförderung nach Art. 24 Abs. 1 BayKiG und der 3. DVBayKiG vollständig aufgehoben. Durch die flächendeckende Umstellung der Betriebskostenförderung nach Art. 18-26 BayKiBiG haben sich teilweise erhebliche Änderungen in der Finanzstruktur der Kindertageseinrichtungen ergeben, beispielsweise wegen der erhöhten Förderung von integrativen Betreuungsaufgaben. So war und ist die kindbezogene Förderung nicht als

Vollkostenfinanzierung konzipiert, sondern sie deckt nur einen Teil der Gesamtbetriebskosten; die Finanzierung sollte zu 1/3 staatlich, 1/3 kommunal und zu 1/3 über Elternbeiträge erfolgen.

Derzeit verteilen sich die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung wie folgt: Von den in 2016 angefallenen Betriebskosten von ca. 10.060.840 € tragen

- Stadt Puchheim 49 %
- Freistaat Bayern 34 %
- Eltern 17 %

Die Ausgaben im Betreuungsbereich sind über einen Betrachtungszeitraum von fünf Jahren vor allem durch zusätzliche Plätze, mehr Personal aufgrund höheren Personalschlüssels, zusätzliche Betriebskosten, Investitionen und Tariferhöhungen für Erzieherinnen und Kinderpflegerinnen deutlich gestiegen. Allein der Basiswert (Betreuungszeit pro Kind bei 3-4 Std. / Faktor 1,0) wurde seither um 242,03 € erhöht. Für die Stadt Puchheim errechnet sich somit eine gesetzlich verpflichtend zu leistende Komplementärförderung von rd. 2.960.000 €, das ist ein Anstieg von 60 % gegenüber dem Betreuungsjahr 2011 (rd. 1.742.000 €). Da der Basiswert jährlich durch das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration u.a. anhand der Entwicklung der Personalkosten angepasst (d.h. in der Regel erhöht) wird, werden die Ausgaben weiter steigen.

Hinzu tritt, dass sowohl auf Ebene des Freistaates wie auch auf Bundesebene über unterschiedliche Maßnahmen in der Kindertagesbetreuung diskutiert wird, die Auswirkungen auf die Kommunen haben werden: Qualitätssteigerung sowie bessere Ausbildung und Bezahlung des Personals sind ebenso Thema wie die Abschaffung der Elternbeiträge. Zudem wurde von den Partnern einer möglichen großen Koalition eine Ganztagsplatzgarantie für Grundschulkinder verabredet, die – soweit bislang bekannt – in Bayern nach dem Modell der „Kooperativen Ganztagsbildung“ (Modellprojekt LHS München)
Umgesetzt werden soll. Ohne die Frage der finanziellen Mitverantwortung des Freistaates (Konnexität) oder des Bundes (Aufhebung des verfassungsrechtlichen Kooperationsverbotes, Kabinettsbeschluss liegt vor) beantworten zu können, ist absehbar, dass die Kosten der Kindertagesbetreuung gegenüber den sonstigen städtischen Aufwendungen auch weiterhin überproportional steigen werden, denn auch die diskutierten Maßnahmen zielen nicht auf Entlastung der Kommunen.

Was auf der Bühne der „großen Politik“ erwünscht ist, muss indes auch auf kommunaler Ebene refinanziert werden können.

Nachdem die gesetzlichen Zuschüsse durch Staat und Kommune feststehen, sind als Stellschrauben für die Deckung darüber hinausgehender Kosten vor allem von Bedeutung

- das Management des Trägers bzw. Gebäudeeigentümers– wie gut gelingt die Auslastung der Einrichtung, wie ist der Personalschlüssel, welche Kosten entstehen für Verwaltung, Sachaufwand, Gebäudebereitstellung und Bewirtschaftung, aber auch: wie attraktiv ist die Einrichtung, wie gut arbeitet sie qualitativ, welchen Ruf hat sie, wie leicht kann sie Personal binden oder gewinnen, welche Synergien kann sie in der eigenen Organisation oder im Trägerverbund freisetzen
- die Höhe der Elternbeiträge
- Eigenleistungen des Trägers sowie Zuschüsse Dritter, hier namentlich der Stadt.

2.2 Elternbeiträge

Die in Puchheim geltenden Elternbeiträge haben die dargestellte Kostenentwicklung nicht mitgemacht, so dass die Schere zwischen öffentlicher Förderung von Staat und Kommune sowie Finanzverantwortung von Träger bzw. Eltern immer weiter auseinander gegangen ist. Im Landkreisvergleich (vor allem unter den städtisch geprägten Großgemeinden) sind die Elternbeiträge in Puchheim nach wie vor außerordentlich günstig; einen aktuellen Überblick vermittelt eine Erhebung des Fürstenfeldbrucker Tagblatts (beigefügt). Die finanzielle Entlastung von Eltern im letzten Kindergartenjahr mit 100 € mtl. kommt direkt den Eltern zu gute.

Es ist nun nicht Ziel eines neuen Konzepts, die Elternbeiträge zu erhöhen – wenn es aber zu einer maßvollen Erhöhung käme, wäre diese sicherlich zu verantworten. Eine Erhöhung der Elternbeiträge ist auch keineswegs zwingend, wenn die Stadt sich aus der Defizitfinanzierung ganz oder teilweise zurückzöge. Es liegt nämlich in erster Linie an den Trägern, sich so aufzustellen, dass wirtschaftlich gearbeitet werden kann. Und es gibt Träger in Puchheim, die – soweit ersichtlich – gute pädagogische Arbeit leisten, nachgefragt sind und mit ihren Einrichtungen einen Überschuss erwirtschaften. Auch in anderen Kommunen, die auf eine Defizitfinanzierung gänzlich verzichten, zeigt sich, dass Einrichtungen - bei moderaten Elternbeiträgen - durchaus auskömmlich betrieben werden können. Schließlich ist anzunehmen, dass Eltern (wie jetzt etwa beim Montessori-Kinderhaus) auch bereit sind, für besondere pädagogische Angebote, kleinere Gruppen oder besondere Qualität auch mehr zu zahlen.

Wer den Einrichtungsträgern eine größere Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg zuweisen will, muss grundsätzlich auch bereit sein, die Höhe der Elternbeiträge in die Hände der Träger zu legen.

2.3 Defizitausgleich durch die Stadt

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband (BKPV) hat bei der überörtlichen Rechnungsprüfung im vergangenen Jahr die einzelnen Trägerschaftsverträge kritisch untersucht. Er hat festgestellt, dass ein großer Teil der Vereinbarungen noch auf der Basis des BayKiG begründet und mit unterschiedlichen Regelungen insbesondere zum Ausgleich der Defizite, der Kündigungsfristen und der Verwaltungskostenpauschalen ausgestattet sind. Die veralteten Verträge stammen teilweise aus den Jahren 1974 (Kinderhaus am Fröbelweg) und 1992 (Kindergarten Hotzenplotz). Die unterschiedlichen Regelungen,

bei denen die Höhe der Elternbeiträge nur einen Teil ausmacht, tragen dementsprechend verschieden auch zur anteiligen Kostendeckung der Einrichtungen bei, die im Gesamtergebnis teilweise Überschüsse oder überwiegend Defizite erwirtschaften. Betrachtet man die Gewinn- und Verlustrechnungen im Zeitraum der letzten 5 Jahre, ergibt sich pro Jahr ein durchschnittlicher **Gesamtdefizitbetrag von rd. 375.000 €.** Diese Defizite werden aufgrund der derzeitigen Vereinbarungen allein durch die Stadt zumeist zu 100% ausgeglichen – Überschüsse werden bisher durch die Träger an die Stadt zurückgezahlt (diese Klausel ist jedoch in einigen Verträgen nicht enthalten). Der BKPV hat ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Stadt nach dem in Art. 61 Abs. 2 Satz 1 BayGO nominierten Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet ist, ausgereichte Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang zu begrenzen. Dieser Grundsatz gelte nicht nur für eigene Maßnahmen der Kommune, sondern ebenso für die Bewilligung von Zuwendungen an Dritte. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass grundsätzlich keine rechtliche Verpflichtung zur Ausreichung von Fördermitteln außerhalb des BayKiBiG bestehe.

Ein Förderanspruch freier Träger auf der Grundlage einer Ermessensreduzierung auf Null komme nur dann in Betracht, wenn der weitere Betrieb einer Einrichtung – etwa unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung eines pluralen Angebots - konkret gefährdet wäre und andere zumutbare Wege der Eigenfinanzierung – beispielsweise eine Beitragserhöhung – ausgeschöpft sind. Die Empfehlung des Bayerischen Städtetags, keine Defizitverträge mit kirchlichen oder freigemeinnützigen Trägern von Kindertageseinrichtungen abzuschließen, sei höchstrichterlich nicht beanstandet worden. Sie gilt übrigens nach wie vor, und zahlreiche größere Städte verlangen sogar bei Trägerschaftsvergabe neuer Einrichtungen Investitionseigenanteile des Trägers, indem sie ausschließlich die staatliche Förderung weiterreichen. Gleichwohl mangelt es an Trägern nicht.

Die Erkenntnisse des BKPV aus seinen landesweiten Prüfungen zeigen ebenso wie Beispiele aus Nachbarkommunen, dass der Betrieb von Kindertageseinrichtungen auch ohne kommunale Zusatzförderung grundsätzlich möglich ist.

2.4 Sog. 100.000-Euro-Programm

Aus dem 100.000-Euro-Programm sind von den Trägern sehr unterschiedliche Zusatzangebote in den Einrichtungen finanziert worden, von naturwissenschaftlichen Erkundungen über Bewegungs- und Kreativprogramme bis hin (und dies verstärkt, auch auf Bitte der Stadt) zu Sprachförderung. Der Verwaltungsaufwand für Beantragung, Genehmigung und Auszahlung ist nicht unbeachtlich, der pädagogische Mehrwert, der mit öffentlichen Mitteln erreicht werden soll, ist nicht immer erkennbar.

Aus Sicht der Verwaltung wäre es sinnvoller, den Kindertageseinrichtungen nicht nur projektbezogen, sondern schlechthin eine zusätzliche finanzielle Förderung zu gewähren, wenn sie sich um besondere Qualität der Betreuung bemühen. Kriterien könnten sein der Personalschlüssel, zusätzliches hauswirtschaftliches Personal, Einbeziehung externer Zusatzangebote, besondere Qualifizierungsmaßnahmen

des Personals, Vernetzung, Exkursionen, Bewegungsprogramm, Umsetzung des Nachhaltigkeitgedankens, Fair-Trade-Konformität, gesunde Ernährung, Partizipation, Kinderrechte, Inklusion, Integration, Beteiligung an städtischen Programmen wie Stadtbeete, Gesunde Kommune, Kinderfreundliche Kommune usw. Die Schwelle soll nicht sonderlich hoch liegen, jede Einrichtung müsste den Zuschuss realistisch auch erreichen können, und es muss leicht abzulesen sein, ob die Kriterien erfüllt werden.

Mehr Qualität muss nicht zwingend mehr Geld kosten. Nebeneffekt einer Leistung aus einem solchen Qualitätsfonds könnte daher auch sein, dass der Zuschuss sich günstig auf die Höhe der Elternbeiträge auswirkt.

3. Neues Finanzierungsmodell

3.1 Finanzierung ab 2022

Die Stadt leistet für die Kindertageseinrichtungen gemeinnütziger Träger ab dem 01.09.2022 die gesetzlich vorgeschriebene Betriebskostenförderung. Sie übernimmt weder Verwaltungskosten noch sonstigen ungedeckten administrativen oder pädagogischen Personal- und Sachaufwand des Trägers. Die Gebäudekosten trägt die Stadt (Bereitstellung Gebäude bzw. Zahlung einer Miete für Räume im Eigentum des Trägers), die gebäudebezogenen Betriebsnebenkosten wie Strom, Wasser, Heizung, Reinigung, Hausmeister liegen beim Träger. Etwaige Überschüsse verbleiben beim Träger.

Einrichtungen, die sich durch besondere Qualität auszeichnen, können rückwirkend für das abgelaufene Kindergartenjahr eine Zusatzförderung aus einem einzurichtenden Qualitätsfonds erhalten, der jährlich mindestens 250.000 € umfassen soll.

3.2 Übergangszeit

Den Trägern soll Gelegenheit gegeben werden, sich auf das neue Finanzierungsmodell ab dem 01.09.2022 vorzubereiten. Hier sind aus Sicht der Verwaltung großzügige Übergangsregelungen möglich. Im Kindergartenjahr 2018/19 ändert sich nichts, diese Zeit wird auch benötigt, um neue Verträge zu vereinbaren. Ab dem 01.09.2019 gilt:

a) sukzessive Abschaffung der Defizitübernahme

- 2019/20: Zahlung des derzeit festgeschriebenen Defizites i.H.v. 75%
- 2020/21: Zahlung des derzeit festgeschriebenen Defizites i.H.v. 50%
- 2021/22: Zahlung des derzeit festgeschriebenen Defizites i.H.v. 25%

b) Belassen des Überschusses

- 2019/20: Träger behält 20 % des Überschusses
- 2020/21: Träger behält 40 % des Überschusses
- 2021/22: Träger behält 60 % des Überschusses

c) Regelung der Elternbeiträge allein durch den Träger ab dem 01.09.2019

d) Übernahme der Betriebsnebenkosten in der Übergangszeit durch die Stadt Puchheim (u.a. Strom, Wasser, Heizung, Reinigung, Hausmeister)

e) Beendigung des 100.000-Euro-Programms mit Ablauf 31.08.2019, Auflegung eines Qualitätsfonds, der nach noch zu bestimmenden Kriterien jeweils rückwirkend für das abgelaufene Kindergartenjahr Zuschüsse für besondere Qualität leistet und der 2020 mit 150.000 €, 2021 mit 200.000 € und ab 2022 jährlich mit mindestens 250.000 € ausgestattet wird.

4. Anmerkung

Eine nichtöffentliche Vorbehandlung im Sozialausschuss am 12.3.2018 war erforderlich, um die sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Ergebnisse der Kindertageseinrichtungen offen präsentieren und diskutieren zu können, ohne Rücksicht darauf nehmen zu müssen, dass den Trägern hieraus ein Imageschaden oder ein sonstiger Wettbewerbsnachteil entsteht.

Die Überlegungen beruhen auf dem aktuellen Stand der Regelungen zur Kindertagesbetreuung. Bei den intensiven Diskussionen über Qualitätssteigerung in Kindertagesstätten und die Kostenfreiheit des KiTa-Besuchs ist nicht auszuschließen, dass schon während der Übergangszeit eine Anpassung erfolgen muss. Es ist aber unausweichlich, sich bereits jetzt auf den Weg zur Umstellung zu begeben.

Vorhergehende Beschlüsse

BV 2018/0604 12.03.2018 Sozialausschuss

Finanzielle Auswirkungen

☐ Die notwendigen Haushaltsmittel stehen im Haushaltsplan zur Verfügung.

☐ Haushaltsmittel sind nicht ausreichend vorhanden, es ist eine überplanmäßige Ausgabe von € erforderlich. Deckung:

☐ Haushaltsmittel sind nicht vorhanden, es ist eine außerplanmäßige Ausgabe von € erforderlich. Deckung:

Anlagen

Artikel_FFB_Tagblatt_Kita_Gebühren

Beschlussbuchauszug Finanzierung Kindertagesstätten_Sozialausschuss_12_03_2018

BKPV Prüfungsbericht_Kitas

Fachbereich:	Soziales	Freigabe:
Bearbeiter/in:	Herr Kulzinger	