



Bericht

der Landesregierung

**Umsetzung eines beitragsfreien Kindertagesstättenjahres sowie Fortführung
des Projektes „Kein Kind ohne Mahlzeit“ in Schleswig-Holstein**

Drucksache 16/2028

Federführend ist das Ministerium für Bildung und Frauen

„Die Landesregierung ist durch einen Antrag der Fraktionen von CDU und SPD (LT-Drs. 16/2028) aufgefordert worden „schriftlich über Planung und Umsetzung des beitragsfreien Besuches von Kindertagesstätten sowie der Fortführung des Projektes „Kein Kind ohne Mahlzeit“ zu berichten, insbesondere über den derzeit vorgesehenen Umsetzungszeitplan und die finanzielle Umsetzung.“

Mit dem nachfolgenden Bericht kommt die Landesregierung dieser Aufforderung nach. Sein erster Teil betrifft die Planung und Umsetzung des beitragsfreien Besuchs von Kindertageseinrichtungen, während im zweiten Teil das Projekt „Kein Kind ohne Mahlzeit“ behandelt wird.

Zum ersten Teil des Berichts wird die Landesregierung noch Gespräche mit den Kommunen führen, über deren Ergebnisse sie in der Landtagssitzung mündlich ergänzend berichten wird.

I. Planung und Umsetzung des beitragsfreien Besuchs von Kindertageseinrichtungen

Die Landesregierung hat auf der Grundlage der am 01.10.2008 zwischen den Koalitionspartnern getroffenen Vereinbarungen folgenden Stufenplan beschlossen:

Ein erstes Gesetz zur Regelung der Gebührenfreiheit des dritten Kindergartenjahres ab 2009 soll im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen zum Doppelhaushalt 2009/2010 verabschiedet werden. Die Gebührenfreiheit des zweiten Kindergartenjahres wird 2011 folgen und die des dritten im Jahr 2013. Entsprechende Regelungen werden bis Mai 2009 in einem zweiten Gesetz getroffen werden. Die Landesregierung strebt dazu einen „Pakt für Kinder und Familien“ mit den Kommunen an. Dabei sollen die Kommunen die Aufwendungen für die Sozialstaffeln samt den Verwaltungskosten in diesen Finanzierungspakt einbringen. Mit den Kommunen wird ferner mit dem Ziel verhandelt, dass sie 50% der erzielten Einsparungen bei der Funktionalreform in diesen Pakt einbringen.

Die Landesregierung hat bei diesem Stufenplan das Ziel verfassungsgemäßer Haushalte und bis 2013 ausgeglichener Haushalte bekräftigt.

1. Die Ausgangssituation

Die Einführung der Beitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr als dem ersten Schritt im Rahmen dieses Stufenplans geschieht vor dem Hintergrund dieser Ausgangssituation:

a) Die gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen

Die Höhe der Elternbeiträge ist genauso wie die Finanzierungsanteile der anderen Beteiligten im Kindertagesstättengesetz (KitaG) nicht geregelt¹. Gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 KitaG haben die Personensorgeberechtigten einen angemessenen Beitrag zu den Kosten der Kindertageseinrichtungen zu leisten. Für diejenigen Kosten, die durch Landes- und Kreiszuschüsse nicht gedeckt sind, haben die Standortgemeinden aufzukommen (§ 25 Abs. 4 KitaG). Die von ihnen in der Höhe festzulegenden Elternbeiträge stellen eine Möglichkeit dar, die bei ihnen verbleibenden Restkosten zu mindern. Sind die Standortgemeinden nicht selbst Träger der Einrichtung, schließen sie mit dem freien Träger eine Vereinbarung über die Finanzierung dieser Restkosten ab. In diesem Rahmen werden dann auch der Elternbeitrag und der vom Träger zu erbringende Anteil bestimmt.

Hinsichtlich der Elternbeiträge verlangt das Gesetz darüber hinaus, dass Familien mit geringem Einkommen bzw. mit mehreren Kindern eine Ermäßigung erhalten sollen (sog. Sozialstaffelermäßigung - § 25 Abs. 3 KitaG). Eine Erstattung der durch die Sozialstaffelregelung bedingten Einnahmeausfälle erfolgt durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe - also die Kreise und kreisfreien Städte (§ 25 Abs. 3 Satz 3 KitaG). Die Kosten dieser Sozialstaffelermäßigung belaufen sich nach einer Erhebung des Landesrechnungshofs - bezogen auf das Jahr 2005 - auf 41 Mio. € für alle in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder.

¹ Die Ausführungen zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen gelten entsprechend auch für die Tagespflegestellen im Sinne von § 30 KitaG, dessen Abs. 1 Satz 3 auf die Vorschriften zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen (§§ 25, 25 a KitaG) verweist.

b) Starke regionale Unterschiede bei der Gestaltung der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen und bei der Versorgungsquote

Vor diesem Hintergrund hat sich ein von Kreis zu Kreis und von Stadt zu Stadt differierendes System der Kostendeckung entwickelt. Wie eine vom MBF punktuell durchgeführte Abfrage ergeben hat, schwanken die Elternbeiträge in einer Breite von 95 € bis 197 €. Bei der Sozialstaffelermäßigung zeigen sich ähnliche Unterschiede. Der Anteil, mit dem die Kreise und kreisfreien Städte über diese Ermäßigung mittelbar an der Finanzierung der Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen beteiligt sind, variiert zwischen 12 und 32 Prozent. Daraus wiederum folgen ganz unterschiedliche Entlastungsraten bei den Eltern. So hat der Landesrechnungshof ermittelt, dass unter denselben Einkommens- und Familienverhältnissen in einem Kreis die volle Beitragshöhe fällig wird, während sie in einem anderen auf Null sinkt. Ein heterogenes Bild zeigt sich auch bei den Zuschüssen der Kreise und kreisfreien Städte zu den Betriebskosten. Die Quote, mit der sie zu deren Finanzierung beitragen, bewegt sich in einem Spektrum von 1 Prozent bis 20 Prozent. Bei landesweiter Betrachtung ergeben sich nach den Erhebungen, die im Rahmen des „Bertelsmann Länderreport“ (2008) durchgeführt wurden, folgende Finanzierungsanteile: Die Zuschüsse des Landes machen 14,3 Prozent aus, die der Kreise bzw. kreisfreien Städte und der Standortgemeinden ergeben zusammen 51,9 Prozent, die Eigenleistungen der (freien) Träger sind mit 6,2 Prozent zu beziffern, während die Eltern mit 27,4 Prozent an der Finanzierung der gesamten Betriebskosten tatsächlich - das heißt nach Abzug einer ihnen gewährten Sozialstaffelermäßigung - beteiligt sind.²

² Die von der Bertelsmann-Stiftung genannten jeweiligen Anteile an der Finanzierung der Betriebskosten entsprechen in etwa auch denjenigen, die das Land in der Antwort auf die Große Anfrage „Kinderbetreuung in Schleswig-Holstein“, LT-Drs.15/2075, unter „4. Gesamtkosten für Kinderbetreuung“ angegeben hat. Als Quelle für ihre auf das Jahr 2005 bezogenen Zahlen hat die Bertelsmann-Stiftung angeführt: „Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 3.3, Tabelle 2“.

2. Die Grundkonzeption für ein beitragsfreies letztes Kindergartenjahr

Die Landesregierung wird mit ihren Änderungsvorschlägen zum Entwurf des Haushalts 2009/2010 auch einen Gesetzentwurf für die Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr einbringen. Über Einzelheiten dieser gesetzlichen Regelung finden zurzeit die abschließenden Beratungen innerhalb der Landesregierung statt. Auch werden darüber noch Gespräche mit den kommunalen Landesverbänden geführt.

Die Grundkonzeption für ein beitragsfreies Kindergartenjahr beruht auf folgenden Leitprinzipien:

a) Gewährleistung einer vollständigen Beitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr

Um den Zugang zu Kindertageseinrichtungen zu erleichtern und um Familien zu entlasten, werden Teilnahmebeiträge und Gebühren für eine täglich bis zu fünfstündige Betreuung von den Eltern nicht mehr erhoben. Es wird deshalb sichergestellt sein, dass der Besuch einer Kindertageseinrichtung bzw. einer Tagespflegestelle für die Eltern unentgeltlich ist.

b) Ausgleich entstehender Mehrkosten auf der kommunalen Seite durch das Land

Das Land wird die auf kommunaler Seite entstehenden Mehrkosten ausgleichen. Es stellt dafür im ersten Kindergartenjahr, das vollständig beitragsfrei sein wird - dem Jahr 2010 - 35 Mio. € bereit. Für das ab dem 01.08.2009 beginnende Kindergartenjahr wird ein dementsprechend geringerer Anteil von fünf Zwölfteln dieses Betrages - also 14,6 Mio. € - aufgebracht.

c) Keine Entlastung der anderen Finanzierungsbeteiligten

Die Einführung der Beitragsfreiheit soll den Zugang zu Kindertageseinrichtungen dadurch erleichtern, dass ihr Besuch unentgeltlich ist und Beiträge kein Hindernis für die Eltern darstellen. Der Wegfall von Teilnahmebeiträgen und Gebühren hat deshalb keinen Einfluss auf die Anteile, mit denen die anderen Beteiligten zur Finanzierung der Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen beitragen; sie bleiben davon unberührt.

d) Verteilung der vom Land bereitgestellten Ausgleichsmittel durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Die Mittel zum Ausgleich kommunaler Mehrkosten sollen den Kreisen und kreisfreien Städten als den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zugewiesen werden. Sie dienen der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen und damit der Finanzierungsbeteiligung des Landes an deren Betriebskosten. Deshalb sollen sie genau so wie die anderen Zuweisungen, die das Land dafür gewährt, im Finanzausgleichsgesetz geregelt und auf dieser Grundlage den Kreisen und kreisfreien Städten bewilligt werden. Die Kreise leiten die zugewiesenen Mittel dann in eigener Verantwortung an diejenigen Gemeinden und Träger weiter, bei denen die Teilnahmebeiträge und Gebühren fortfallen.

3. Die Grundlagen für die Berechnung dieser Ausgleichsbeträge

Der Ausgleich kommunaler Mehrbelastungen erfolgt über das Finanzausgleichsgesetz in pauschalierter Form. Bei der Bemessung dieser Pauschale hat das Land berücksichtigt, dass die in den Kreisen und kreisfreien Städten erhobenen Teilnahmebeiträge und Gebühren sowohl landesweit betrachtet als auch innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften starke Unterschiede aufweisen. Die Höhe dieser Leistungen, die jeweils im Einzelnen von den Personensorgeberechtigten tatsächlich zu erbringen sind, wird bundes- und landesweit statistisch nicht erfasst. Gleiches gilt für die Sozialstaffelermäßigung der Teilnahmebeiträge und Gebühren, die gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 KitaG gewährt wird (siehe dazu auch Kommunalbericht 2008 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, Seite 71). Mitunter besteht sogar in den Kreisen selbst keine aktuelle bzw. vollständige Übersicht über die dort zu entrichtenden Beiträge. Die in der politischen Diskussion und auch in Antworten auf kleine Anfragen (z.B.: LT-Drs. 16/2032) genannten Elternbeiträge, die sich in einem Bereich von 120 und 180 € bewegen, beruhen auf Erhebungen, die nicht flächendeckend angestellt werden konnten.

Deshalb hat das Land den zur Kompensation erforderlichen Betrag nicht auf der Basis tatsächlich erhobener Elternbeiträge errechnen können. Es hat vielmehr

eine Schätzung auf breitestmöglicher Tatsachenbasis vorgenommen. Diese Schätzung stützt sich auf die bekannten Kosten des pädagogischen Personals von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegstellen, die hochgerechnet wurden auf die voraussichtlichen Gesamtbetriebskosten im Jahr 2010. Berücksichtigt worden ist ferner, in welchem Umfang die Eltern tatsächlich zu der Finanzierung dieser Betriebskosten beitragen. Zugrunde gelegt wurde dabei - anknüpfend an die Ergebnisse des Bertelsmann Ländereports - ein von 27,4 auf 28% aufgerundeter Anteil. Auf dieser Basis ist ein rechnerischer Finanzierungsbeitrag der Eltern ermittelt worden, der, bezogen auf eine fünfstündige Betreuung im Monat, bei knapp 120 € liegt. Das Land hat ferner prognostiziert, dass sich die Versorgungsquote im letzten Kindergartenjahr von derzeit 93 Prozent (24.099 Kinder) auf 97 Prozent (24.253 Kinder) im Jahr 2010 erhöhen wird. Bei dem genannten Finanzierungsanteil der Eltern ergibt sich unter diesen Prämissen ein Jahresbetrag von rund 35 Mio. €. Innerhalb dieses Rahmens ist es auch möglich, den Verwaltungsaufwand, der sich für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe aus der ihnen obliegenden Verteilung der Ausgleichsmittel ergibt, mit einem Anteil von 1% des Gesamtbetrags abzugelten.

Das Land geht davon aus, dass damit ein vollständiger Ausgleich der kommunalen Einnahmeausfälle erreicht wird. Dabei ist berücksichtigt worden, dass sich der bisherige kommunale Finanzierungsanteil an der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegstellen durch die Einführung der Beitragsfreiheit nicht verändert. Das heißt insbesondere, dass die Finanzierungs-beteiligung der Kreise und kreisfreien Städte an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen und Tagespflegstellen unverändert fortbesteht und dass sie weiterhin und in entsprechender Höhe auch diejenigen Mittel umfasst, die für die Sozialstaffelermäßigung der (dann fortgefallenen) Teilnahmebeiträgen und Gebühren bisher eingesetzt werden.

Das Land wird bis zum Haushaltsjahr 2011 prüfen, ob die Annahmen, auf denen die jetzige Ausgleichszahlung beruht, sich als tragfähig erweisen. Es wird ferner die Kostenentwicklung bei der Kindertagesbetreuung sorgfältig beobachtet und auf dieser Grundlage die Zuweisungen zum Ausgleich kommunaler Mehrkosten für die Jahre ab 2011 bemessen.

4. Die weiteren Stufen der Beitragsfreiheit

Das Gesetz zur Regelung der Beitragsfreiheit des zweiten und dritten Kindergartenjahres soll bis zum Mai 2009 vorgelegt werden. Die Landesregierung strebt dabei, wie oben bereits dargelegt, einen „Pakt für Kinder und Familien“ mit den Kommunen an.

II. Die Fortführung des Projekts „Kein Kind ohne Mahlzeit“

Unter Bezugnahme auf den Beschluss des Koalitionsausschusses am 01.10.2008 hat die Landesregierung zur Fortführung des Projektes „Kein Kind ohne Mahlzeit“ Folgendes beschlossen:

„Zur Bereitstellung eines warmen Mittagessens für Bedürftige soll der Fonds „Kein Kind ohne Mahlzeit“ in der bisherigen Form bis zum Ende der Legislaturperiode abgesichert werden. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren wird gebeten, das Erforderliche in Abstimmung mit dem Finanzministerium zu veranlassen.“

1. Ausgangslage und Start des Projektes „Kein Kind ohne Mahlzeit“

In Schleswig-Holstein sind mindestens 70.000 Kinder von Armut betroffen, dies entspricht einem Anteil von mindestens 17% aller Kinder (Statistik / Bedarfsgemeinschaften 08/06). In den Ballungszentren Schleswig-Holsteins ist nahezu jedes dritte Kind von Armut betroffen. Die schleswig-holsteinische Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Kindern in Armut zu helfen.

Eine wirksame Bekämpfung von Kinderarmut setzt voraus, dass grundsätzliche politische und rechtliche Lösungen gefunden werden. In der Zwischenzeit sind Maßnahmen erforderlich, die betroffenen Kindern eine schnelle Hilfe bieten. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendaktionsplans Schleswig-Holstein wurde deshalb das Landesprogramm „Offensive gegen Kinderarmut“ mit fünf Leitprojekten gestartet. Das Leitprojekt „Kein Kind ohne Mahlzeit“ greift eines der dringlichen Versorgungsprobleme der von Armut betroffenen Kinder auf. Die Sozialministerin vereinbarte hierzu im Januar 2008 mit den Partnern der Landesoffensive gegen Kinderarmut - den schleswig-holsteinischen Wohlfahrtsverbänden, den kommunalen Landesverbänden, dem

Bündnis gegen Kinderarmut und der Stiftung Familie in Not - konkrete Maßnahmen: Es sollen ein landesweites Netzwerk der Hilfen für bedürftige Kinder aufgebaut und finanzielle Mittel dafür eingeworben werden. Diese Mittel sollen Kindern in allen Regionen Schleswig-Holsteins zugute kommen und die vielen bereits vorhandenen kommunalen, privaten und ehrenamtlichen Initiativen ergänzen.

Die Wohlfahrtsverbände erklärten sich bereit, regionale Kinderhilfsfonds einzurichten, um in allen Kreisen und kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins Ansprechpartner für Familien und Kindertagesstätten zur Verfügung zu stellen. Das Kuratorium der Stiftung „Familie in Not“ entschied, bis zu 2 Mio. € als Soforthilfe bereitzustellen, um damit eine Anschubfinanzierung der Initiative zu ermöglichen. Die Sozialministerin hatte Kindertagesstätten, Landräte und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister Schleswig-Holsteins um Unterstützung der Landesinitiative vor Ort gebeten.

In der 82. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages wurde im Rahmen der Beratungen zu den Themen „Umsetzung eines beitragsfreien Kindertagesstättenjahres in Schleswig-Holstein“ und „Stärkung der Qualität in den Kindertagesstätten bzw. gesunde Mahlzeiten für alle Kinder“ über den erfolgreichen Start der Offensive gegen Kinderarmut des Sozialministeriums und des Leitprojektes „Kein Kind ohne Mahlzeit“ berichtet.

2. Zur aktuellen Umsetzung des Projektes „Kein Kind ohne Mahlzeit“

Seit Eröffnung der regionalen Kinderhilfsfonds im März 2008 konnten im ersten Kindertagesstättenhalbjahr 1.948 Kinder ein bezuschusstes Mittagessen in ihrer Kindertagesstätte in allen Teilen Schleswig-Holsteins erhalten. Hierfür wurden Zuschüsse in Höhe von insgesamt ca. 180 T€ gewährt.

Die ersten noch als „vorläufig“ zu betrachtenden Antragszahlen der fünf Kinderhilfsfonds liegen für das laufende Kindertagesstättenhalbjahr inzwischen vor. Insgesamt wurden von den Kindertagesstätten Anträge für 3.276 Kinder aus dem gesamten Gebiet Schleswig-Holsteins eingereicht. Die Anträge repräsentieren einen Zuschussbedarf in Höhe von 275 T€. Insbesondere in den Bal-

lungszentren Schleswig-Holsteins, in Kiel, Neumünster, Lübeck, Flensburg und Pinneberg, in denen ca. jedes dritte Kind in Bedarfsgemeinschaften lebt, hat sich ein Zuschussbedarf gezeigt.

Auch im laufenden Kindertagesstättenhalbjahr wird durch die Initiative „Kein Kind ohne Mahlzeit“ vielen von Armut betroffenen Kindern ein tägliches Mittagessen ermöglicht. In den Kindertagesstätten, Kinderhilfsfonds und bei der Stiftung „Familie in Not“ wird weiterhin mit steigenden Antragszahlen gerechnet.

3. Finanzielle Absicherung und Ausblick

Das Leitprojekt „Kein Kind ohne Mahlzeit“ der Offensive gegen Kinderarmut hat die vorhandene Notlage der Kinder nochmals bestätigt und gezeigt, dass es darauf ankommen wird, eine grundsätzliche Sicherstellung der Teilhabe von Kindern in unserer Gesellschaft zu ermöglichen. „Kein Kind ohne Mahlzeit“ kann vorübergehend helfen; es gilt jedoch die Versorgung der Kinder dauerhaft und ohne Unterbrechung (z.B. durch die Berücksichtigung des kinderspezifischen Bedarfs bei der Bemessung von Regelleistungen bzw. -sätzen) sicherzustellen.

Die Partner der Initiative sind entschlossen, Kindern in Not weiterhin zu helfen. Im November 2008 wird eine Auswertung der Antragseingänge des laufenden Kindertagesstättenhalbjahres erfolgen. Die Auswertung wird zugleich eine erste fundierte Einschätzung des Bedarfs und der erforderlichen Zuschussmittel der Stiftung „Familie in Not“ zur Finanzierung der Mittagsmahlzeiten ermöglichen.