

21.02.2018

Sandra van Vloten-Bolte

361-15448

Vorlage für die Sitzung des Senats am 27.02.2018

„Abschlussbericht über die Neufestsetzung und Erstattung der Beiträge für Kindergärten und Horte“

A. Problem

Als Konsequenz aus dem Urteil des OVG Bremen vom 31.10.2014 über das Ortsgesetz zur Änderung der Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte in der Stadtgemeinde Bremen (Az. OVG 2 D 106/13) sollten auf der Grundlage der Senatsbeschlüsse vom 16.12.2014 und 17.02.2015

- a. die Kindergartenbeiträge für das verbleibende laufende Kindergartenjahr 2014/2015 unter Anwendung der vor dem 1. Januar 2013 gültigen Beitragsordnung neu festgesetzt und
- b. zu Unrecht erhobene Beiträge für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum Zeitpunkt der jeweiligen Neufestsetzung erstattet

werden.

Im Zuge des Umsetzungsprozesses hat sich der Senat zuletzt auf seiner Sitzung am 17.05.2016 mit dem Verfahrenstand und den finanziellen Auswirkungen der Neufestsetzung und Erstattung der Beiträge für Kindergärten und Horte befasst. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (SJFIS) wurde um einen Abschlussbericht nach Beendigung des Verfahrens gebeten.

B. Lösung

Der Umsetzungsprozess begann im Januar 2015 und dauerte bis Ende 2017 an. Verlauf und Ergebnisse des Verfahrens werden nachfolgend dargestellt.

Neufestsetzung der Kindergartenbeiträge

Schwerpunktmäßig wurde zu Beginn des Prozesses die Neufestsetzung der Kindergartenbeiträge forciert. Ein Großteil der erforderlichen Neufestsetzungen beim Eigenbetrieb KiTa Bremen und bei den Freien Trägern konnte technikunterstützt erfolgen. Dadurch ist es gelungen, spätestens mit Wirkung vom 01.04.2015 die Beiträge für insgesamt 16.211 betreute Kinder durch Anwendung der vor dem 1. Januar 2013 gültigen Beitragsordnung neu festzusetzen. Zwei Träger mit insgesamt 592 betreuten Kindern konnten aufgrund individueller Gegebenheiten bei der Beitragsneufestsetzung nicht technisch unterstützt werden. In Absprache mit den betroffenen Sorgeberechtigten wurde auf die Neufestsetzung in diesen Fällen verzichtet. Die dadurch bis 31.07.2015 zu viel entrichteten Beiträge wurden im Zuge des Rückerstattungsverfahrens berücksichtigt. Dieses Vorgehen wurde auch für 2.982 Sorgeberechtigte praktiziert, deren Kinder in Elternvereinen oder in der Tagespflege betreut wurden.

Eine Herabsetzung der Beiträge für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen führt bei den Einrichtungsträgern grundsätzlich zu einer Reduzierung ihrer Einnahmen. In der Annahme, dass die Beitragsneufestsetzung bereits zum 01.02.2015 für das gesamte Platzangebot gelingen würde, wurde der Bedarf für den Ausgleich von Mindereinnahmen für den Zeitraum vom 01.02.2015 bis 31.12.2015 mit insgesamt 4 Mio. € veranschlagt. Im Zuge des Prozesses war es den Trägern freigestellt, einen Antrag auf „Ausgleich von Mindereinnahmen“ für das Haushaltsjahr 2015 zu stellen. Allerdings führte die verzögerte Neufestsetzung der Beiträge und die sehr gute konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2015 zu einem erhöhten Beitragsaufkommen, so dass die durch die Beitragsreduzierung verursachten Einbußen oftmals kompensiert werden konnten. Dies hatte zur Folge, dass im Zuge des Prozesses auf Antrag von Einrichtungsträgern Mittel in Höhe von insgesamt 490 T€ für den Ausgleich von Mindereinnahmen auskömmlich waren.

Rückerstattung von Beiträgen für die Kindertagesbetreuung durch die Freien Träger und KiTa Bremen

Die Finanzierungssystematik in der Kindertagesbetreuung der Stadtgemeinde Bremen ist darauf ausgerichtet, dass jeder Einrichtungsträger die Beiträge nach der Beitragsordnung selbstständig erhebt. Daher lagen die für die Beitragsrückerstattungen relevanten Daten der betreuten Kinder und ihrer Sorgeberechtigten nur dem jeweiligen Einrichtungsträger vor. Entsprechend kam eine zentrale Verfahrensabwicklung nicht in Betracht. Aufgrund der guten dezentralen Datenlage konnten trägerseitig Rückerstattungsrechnungen durchgeführt werden, sodass eine vorherige Antragstellung der Sorgeberechtigten nicht erforderlich war. Eine einheitliche automatisierte Verfahrensumsetzung bei KiTa Bremen und den Freien Trägern scheiterte jedoch an unterschiedlichen Organisationsstrukturen und der Verwendung verschiedener Buchhaltungsprogramme. In Zusammenarbeit mit dem Anbieter der in Bremen eingesetzten Kindergartenverwaltungssoftware [Ki-ON] wurden für die einzelnen Träger sehr individuelle Verfahrenslösungen entwickelt, mit denen auch die Aufrechnung von Beitragsrückerstattungen mit ggf. im Einzelfall vorhandenen Zahlungsrückständen sichergestellt werden konnte. Dieses Vorgehen gestaltete sich sehr zeit- und ressourcenintensiv und erhöhte die Verfahrensdauer gegenüber den anfangs getroffenen Annahmen erheblich.

Gemäß der von den Trägern übermittelten Daten wurden ab Juli 2015 bis September 2016 insgesamt 27.897 Bescheide/-mitteilungen über zu erstattende Beiträge an die Elternschaft versendet. Die Erstattungssumme belief sich für KiTa Bremen und die Freien Träger auf insgesamt 6.796 T€.

Träger	Anzahl der versandten Bescheide/Mitteilungen	Mittelabfluss 2015 – 2017 für Beitragsrückerstattungen (in T€)
KiTa Bremen	13.804	2.763 €
Freie Träger (ohne BEK)	6.540	1.633 €
BEK	7.553	2.400 €
Gesamt :	27.897	6.796 €

Zur Entlastung von KiTa Bremen und der BEK, der zwei größten Träger, erfolgte die Auszahlung der Erstattungsbeträge in 16.374 Fällen über die Postbank als Zahlungsanweisung zur Verrechnung. In allen anderen Fällen wurden die Erstattungsbeträge nach Mitteilung der Kontodaten überwiesen. Vereinzelt konnten Erstattungsfälle erst im Laufe des Jahres 2017 abschließend durchgeführt werden. Obwohl sämtliche zur Verfügung stehende verfahrensrechtliche Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, ist es in diesem Betreuungssegment vorgekommen, dass in 1,3 % der Fälle die Verfahren für Betroffene nicht endgültig abgeschlossen werden konnten. Dies entspricht einer Anzahl von ca. 363 Erstattungen. Ursächlich für die Verzögerungen oder fehlenden Abschlüsse sind nicht

ermittelbare Anschriften, insbesondere bei Verlagerung des Wohnsitzes ins Ausland, oder fehlende Mitwirkung der Betroffenen bei Übermittlung der Kontodaten.

Rückerstattung von Beiträgen für die Tagesbetreuung in Kindertagespflegestellen

Zuständigkeitshalber erfolgte seinerzeit die Festsetzung der Kostenbeiträge für die Betreuung eines Kindes in einer Kindertagespflegestelle durch das Amt für Soziale Dienste (AfSD). Auf Basis der vorhandenen Datenlage konnten in der Zeit von Juli 2015 bis Dezember 2016 insgesamt 1.778 Änderungsbescheide für betreute Kinder direkt erstellt werden (2015: 1.729 / 2016: 49; die gegenüber der Senatsvorlage vom 17.05.2016 abweichende Fallzahl ist auf eine Korrektur nach erneuter technischer Auswertung zurückzuführen). In diesem Betreuungssegment wurden Beiträge in Höhe von insgesamt 492 T€ an die betroffenen Sorgeberechtigten erstattet.

Rückerstattung von Beiträgen für die Tagesbetreuung in gemeinnützigen Elternvereinen oder bei sonstigen anerkannten gemeinnützigen Trägern

Aufgrund der überwiegend ehrenamtlichen Organisationsstrukturen in gemeinnützigen Elternvereinen oder bei sonstigen anerkannten gemeinnützigen Trägern wurde zur Entlastung der Einrichtungsträger das Rückerstattungsverfahren für betroffene Sorgeberechtigte direkt durch die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport durchgeführt. Hierfür notwendige Antragsvordrucke und Formulare wurden vom Ressort entwickelt und den Elternvereinen sowie der Elternschaft ab Juni 2015 zur Verfügung gestellt. Die für eine Antragsbearbeitung relevanten Daten wurden von den Vereinen/Trägern in einem sogenannten „Beitragsnachweis“ bescheinigt und den Sorgeberechtigten zusammen mit einem Antragsformular zugesendet. Die Übermittlung der Beitragsnachweise an die Elternschaft durch die Vereine/Träger dauerte bis August 2016. Aufgrund der zeitlich begrenzt zur Verfügung stehenden Personalressourcen für die Antragsbearbeitung wurde das Verfahren befristet. Eine wirksame Antragstellung war bis zum 31.10.2016 möglich.

Der gesamte Umsetzungsprozess wurde im Vorfeld mit den Fachberatungsstellen der Einrichtungsträger, dem Verbund Bremer Kindergruppen und der Paritätischen Gesellschaft für Soziale Dienste Bremen, abgestimmt und von diesen eng begleitet. Auf gemeinsamen Informationsveranstaltungen wurden die Verfahrensabläufe den beteiligten Einrichtungsträgern erläutert. Betroffene Sorgeberechtigte wurden von den Einrichtungsträgern direkt informiert. Außerdem wurden regelmäßig Informationen in der Presse und im Internet auf dem Serviceportal Bremen veröffentlicht. Zusätzlich standen die Mitarbeiter des Bürgertelefons und des Ressorts für Auskünfte zur Verfügung.

Im Zuge der Antragsbearbeitungen wurden im Zeitraum von August 2015 bis Juli 2017 insgesamt 3.615 Bescheide mit einem Erstattungsvolumen von insgesamt 1.336 T€ an die Antragsteller versendet.

Personal- und Sachausgaben

Die Verfahrensumsetzung verursachte bei allen beteiligten Stellen erheblichen Aufwand. Die zusätzlichen Aufgaben wurden in der Regel durch Erhöhung der Personalressourcen bewältigt. Dies erfolgte zum Beispiel durch:

- befristete Beschäftigung zusätzlicher Mitarbeiter*innen
- befristete Erhöhung der Arbeitszeit von teilzeitbeschäftigten Stammkräften
- Mehrarbeitsstunden von Stammkräften mit zusätzlicher Entlohnung
- Reaktivierung von bereits verrenteten Mitarbeiter*innen

Entsprechend sind in den Jahren 2015 und 2016 zusätzliche Personalkosten während des Verfahrens angefallen. Noch erforderliche Restarbeiten im Verlauf des Jahres 2017 wurden vom Stammpersonal der Einrichtungsträger und des Ressorts erledigt. Arbeitsplatzkosten wie Raumkosten, Büroausstattung, Telekommunikation, zusätzliche IT-Ausstattung usw. wurden weitgehend aus den eigenen Beständen getragen. Unverzichtbar für die (teil)automatisierte Verfahrensabwicklung war die Inanspruchnahme externer Dienstleister.

Für Beratungen, Entwicklung von trägerbezogenen Lösungskonzepten und Programmierungen sind insgesamt 150 T€ angefallen. Unter den Sachaufwendungen wurden ferner Ausgaben für den Druck der Bescheide/Mitteilungen, Porto, Papier, Briefumschläge und Postbankgebühren erfasst. Insgesamt betrug der Personal- und Sachaufwand für die Verfahrensumsetzung 1.237 T€.

Bereich	Personal-/ Sachausgaben (in T€)
Kita Bremen	209
Freie Träger (ohne BEK)	217
BEK	153
Elternvereine (als Einrichtungsträger)	21
SJFIS/AfSD	637
Gesamt :	1.237

Fazit

Die Trägervielfalt, unterschiedliche Organisationsstrukturen, die Verwendung verschiedener Verwaltungs- und Buchhaltungssoftware sowie die Finanzierungssystematik im Bereich der Kindertagesbetreuung brachten für alle Beteiligten große Herausforderungen mit sich. Auf der Grundlage des OVG-Urteils ist es im Kindergartenjahr 2014/2015 in 16.211 Fällen gelungen, die Beiträge spätestens mit Wirkung vom 01.04.2015 neu festzusetzen. Bezogen auf das Angebot von KiTa Bremen und den Freien Trägern mit ca. 16.803 Plätzen entsprach dies einem Anteil von 96,5 % der seinerzeit betreuten Kinder. Der Rückerstattungsprozess führte insgesamt zu 33.290 geänderten Bescheiden/Rechnungsmitteilungen mit einem Erstattungsvolumen in Höhe von 8.624 T€. Unter Berücksichtigung der Ausgaben für Personal-/Sachaufwand und des Mittelbedarfes für den Ausgleich von Mindereinnahmen beliefen sich die Ausgaben für die Umsetzung der Maßnahme auf insgesamt 10.351 T€ (siehe Einzelaufstellung unter Pkt. D).

Träger	Anzahl der versandten Bescheide/Mitteilungen	Mittelabfluss 2015 – 2017 für Beitragserstattungen (in T€)
KiTa Bremen	13.804	2.763
Freie Träger (ohne BEK)	6.540	1.633
BEK	7.553	2.400
Kindertagespflege	1.778	492
Elternvereine (Antragsverfahren)	3.615	1.336
Gesamt :	33.290	8.624

Es könnten sich noch Beitragserstattungen in sehr geringer Anzahl ergeben. Die Wahrscheinlichkeit ist jedoch sehr gering und der daraus entstehende Finanzbedarf ließe sich im PPL 41 darstellen. Das Verfahren zur Neufestsetzung und Rückerstattung der Beiträge für Kindergärten und Horte gilt somit als abgeschlossen.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Für die Umsetzung der Maßnahmen, die nach dem Urteil des OVG Bremen vom 31.10.2014 über das Ortsgesetz zur Änderung der Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte in der Stadtgemeinde Bremen erforderlich waren, wurden in den Haushaltsjahren 2015 bis 2017 insgesamt 10.991 T€ verausgabt. Unter Berücksichtigung der im Zuge von

Endabrechnungen angefallenen Rückforderungen an die Träger in Höhe von insgesamt 640 T€, belaufen sich die tatsächlichen Ausgaben auf 10.351 T€. Dieser Gesamtbetrag teilt sich wie folgt auf:

Bereich	Mittelabfluss HH-J 2015 – 2017 (in T€)			
	Beitrags- erstattungen	Personal-/ Sachausgaben	Ausgleich Minder- einnahmen	Gesamtbetrag
Kita Bremen	2.763	209	174	3.147
Freie Träger (ohne BEK)	1.633	217	84	1.933
BEK	2.400	153		2.553
Elternvereine (als Einrichtungsträger)		21	232	253
Kindertagespflege	492			492
Elternvereine (antragsgebunden)	1.336			1.336
SJFIS/AfSD		637		637
Gesamt :	8.624	1.237	490	10.351

Demnach wurde der für die Maßnahme kalkulierte Bedarf i.H.v. 12,9 Mio. € für die Erstattung der Kita Beiträge zzgl. 1,2 Mio. € für Personal- und Sachkosten (Senatsbefassung 12.01.2016) um insgesamt ca. 3,7 Mio. € unterschritten.

Mit den in den Haushaltsjahren 2015 bis 2017 zur Verfügung gestellten Mitteln konnte der o.a. Finanzbedarf vollständig gedeckt werden.

Vom Verfahren waren Frauen und Männer gleichermaßen betroffen. In den Einkommensstufen, in denen aufgrund des OVG-Urteils eine vollständige Freistellung von der Beitragszahlung erfolgte, waren alleinerziehende Frauen überproportional vertreten.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 1925/19 den Abschlussbericht der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport zur KTH-Beitragsneufestsetzung und -rückerstattung infolge des Urteils des OVG Bremen vom 31.10.2014 zur Kenntnis.