

Sitzungsvorlage DS 2016/154

Amt für Soziales und Familie
Tatjana Begert
(Stand: **01.06.2016**)

Mitwirkung:
Amt für Architektur und
Gebäudemanagement

Aktenzeichen:

Sozialausschuss

öffentlich am 13.06.2016

**Investitionsbedarf in Kindertagesstätten
- Anmeldungen der Träger für die Jahre 2017ff.**

Beschlussvorschlag:

1. Der Sozialausschuss nimmt den Sanierungs- und Investitionsbedarf an den Ravensburger Kindertageseinrichtungen zur Kenntnis und stimmt dem Kriterienkatalog der Mittelvergabe gem. Anlage 3 zu.
2. Die Verwaltung wird beauftragt anhand des Kriterienkatalogs eine Prioritätenliste zu erstellen und die einzelnen Maßnahmen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel im Vermögens- und Verwaltungshaushalt und unter Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Vorgaben, umzusetzen.

Sachverhalt:

1. Gesetzliche Rahmenbedingungen: Versorgungsauftrag

Das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz (Sozialgesetzbuch VIII) regelt den Förderauftrag von Kindertageseinrichtungen zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern. Zur Umsetzung dieses Förderauftrags und zur Sicherstellung und Weiterentwicklung dessen Qualität, verpflichtet der Bund den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Das Landesrecht in Baden-Württemberg hat zur Durchführung dieser Aufgaben die Städte und Gemeinden herangezogen. Damit hat die Stadt Ravensburg einen Versorgungsauftrag zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativen Angebotes an Betreuungsplätzen für Kinder unter und über drei Jahren bis zum Schuleintritt.

Die Sicherstellung von Betreuungsplätzen ist unmittelbar verbunden mit der Kapazität von geeigneten Räumen. Ein bedarfsgerechtes und qualitativ hochwertiges Angebot ist zudem von der Qualität dieser Räumlichkeiten abhängig. Zur optimalen außerfamiliären Entwicklung der Kinder braucht es neben qualifiziertem Personal und einem einschlägigen pädagogischen Konzept ebenso eine anregende Umgebung sowie ausreichende und ansprechende Räumlichkeiten. Die sichere und kindgerechte Gestaltung von Kindertageseinrichtungen bildet demnach einen wichtigen Bestandteil für die optimale Entwicklung der Kinder und stellt gleichzeitig eine gesetzliche Verpflichtung dar.

2. Situation in Ravensburg

Fast die Hälfte der Ravensburger Kindertageseinrichtungen wurde bereits in den 50er, 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts erbaut bzw. eröffnet. Ein weiterer baulicher Schwerpunkt bestand in den 90er Jahren. Seit der Jahrhundertwende wurde der Ausbau der Kleinkindbetreuung vorangetrieben, weshalb viele neue Kita-Standorte entstanden sind.

Das unterschiedliche Alter der Gebäude führt entsprechend zu verschiedenen Anforderungen und erforderlichen Maßnahmen. Neben Sanierungsmaßnahmen, die aufgrund des Alterungsprozesses an der Baukonstruktion, den bautechnischen Anlagen sowie den Außenanlagen auftreten, sind Verbesserungs- und Modernisierungsmaßnahmen zu berücksichtigen, die sich aus Änderungen des Normenwerkes bzw. den Anforderungen und Auflagen aus dem Baurecht ergeben (siehe Punkt 4).

Alle 38 Ravensburger Kindertageseinrichtungen werden von freien Trägern (Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbände, Elternvereine, etc.) betrieben. Damit setzt Ravensburg den Subsidiaritätsgrundsatz der Sozialgesetzbücher (= Vorrang freier Träger vor öffentlichen Trägern) im Elementarbereich vollständig um. Im Rahmen privatrechtlicher Verträge ist der Betrieb und die Förderung der Kindertageseinrichtungen geregelt. Der Förderrahmen richtet sich dabei nach den landesrechtlichen Regelungen und berücksichtigt zusätzliche Leistungen zur Abmangelfinanzierung nach Abzug von Trägeranteilen und Elternbeiträgen.

Die einzelnen Kindertageseinrichtungen befinden sich teilweise in trügereigenen Gebäuden. Ein Teil der Kindertageseinrichtungen ist in stadteigenen Gebäuden untergebracht, ein anderer Teil befindet sich in angemieteten Gebäuden oder Räumen. Manche Kitas umfassen mehrere Gebäude(teile), die unterschiedliche Eigentumsverhältnisse aufweisen (z.B. St. Maria, Villa Kunterbunt). Die Träger stellen ihre eigenen Gebäude kostenfrei zur Verfügung. Im Gegenzug sehen die vertraglichen Regelungen vor, dass für Unterhalt, umfangreiche Sanierungsmaßnahmen oder Ausbaumaßnahmen städtische Zuschüsse gewährt werden.

3. Finanzierungseckpunkte

3.1 Gebäudeunterhalt / Ersatzbeschaffungen im kleinen Rahmen

Für die Finanzierung von kleineren Unterhalts- und Instandsetzungsmaßnahmen, als auch Ersatz- oder Neuanschaffungen von Einrichtung oder Spielgeräten, stehen den Trägern Budgets je Gruppe zur Verfügung. Die gruppen- und einrichtungsübergreifende Verwendung dieser Budgets ist ebenfalls möglich. Damit sind die Träger flexibel in der Umsetzung von sicherheitsrelevanten und dringenden Maßnahmen und können innerhalb des Budgetrahmens selbst die Prioritäten bestimmen. Als Gesamtvolumen über alle Kindertageseinrichtungen bzw. alle Träger hinweg stehen damit im Planansatz jährlich rd. 200.000 € für den laufenden (Gebäude-)Unterhalt sowie rd. 150.000 € für laufende Ersatzbeschaffungen und Reparaturen von Mobiliar und Spielgeräten zur Verfügung. Die tatsächlichen Kosten werden im Rahmen der Betriebskostenabrechnung geltend gemacht. In den vergangenen drei Jahren wurden die Budgets zu durchschnittlich 95 % ausgeschöpft.

3.2 Umfassende Unterhaltsmaßnahmen

Zuzüglich zu den laufenden Budgets im Verfügungsrahmen der Träger stehen im städtischen Verwaltungshaushalt weitere Mittel für kostenintensive und umfassende Unterhaltsmaßnahmen in Kindertageseinrichtungen bereit.

3.3 Investitionsmaßnahmen

Für die Finanzierung von Investitionsmaßnahmen, d.h. für umfangreiche Sanierungsmaßnahmen (Generalsanierungen) oder Maßnahmen, die dem weiteren Ausbau von Plätzen für Kinder unter und über drei Jahren dienen, steht in der Finanzplanung der Stadt Ravensburg seit 2009 jährlich ein Volumen von insgesamt 1 Mio. Euro im Vermögenshaushalt zur Verfügung. Diese Mittel sind auf alle notwendigen Maßnahmen in allen 38 Kindertageseinrichtungen zu verteilen. Die Verteilung der Mittel nimmt das Amt für Soziales und Familie vor. Grundlage hierfür bilden Anmeldungen der Träger, die jedes Jahr vom Amt für Soziales und Familie angefordert und geprüft werden. Der Sanierungsbedarf an städtischen Gebäuden wird vom Amt für Architektur und Gebäudemanagement vorgelegt.

Darüberhinaus bilden Standortentwicklungen, die im Rahmen der jährlichen Bedarfsplanung beschlossen werden, eine wichtige Entscheidungsbasis. Der Mitteleinsatz richtet sich nach Dringlichkeit der Maßnahmen sowie nach festgelegten Prioritäten (siehe Punkt 7.) Die Maßnahmen mit der höchsten Priorität

tät werden schließlich zur Haushaltsanmeldung vorgelegt. Die Erfahrungswerte aus den vergangenen Jahren zeigen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um alle als dringend bewerteten Maßnahmen im Haushalt abbilden auch zu können.

4. Herausforderungen der vergangenen Jahre

In den vergangenen Jahren wurde ein großer Teil der Mittel aus dem Vermögenshaushalt für Ausbaumaßnahmen verwendet. Größtenteils wurden neue Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen, um den im August 2013 in Kraft getretenen Rechtsanspruch erfüllen zu können. Gleichzeitig wurde die Ganztagesbetreuung für Kinder über drei Jahren vorangetrieben, welches ebenfalls Ausbaumaßnahmen nach sich zog (z.B. Schaffung von Schlafräumen).

Der bundesweit vorangetriebene Ausbau der Kleinkindbetreuung, insbesondere die Einrichtung von altersgemischten Gruppen (= Kinder vom zweiten Lebensjahr bis Schuleintritt betreut in einer Gruppe) in bereits bestehenden "klassischen Kindergarten-Gruppen" hatte parallel zur Folge, dass Betriebserlaubnisse durch den Kommunalverband für Jugend- und Soziales (KVJS) als Fachaufsichtsbehörde zwar zügig ausgestellt wurden, um die Betreuungsplätze rasch zur Verfügung stellen zu können. Die entsprechenden Rahmenbedingungen für die kleinkindgerechte Ausgestaltung von Räumen und den bautechnischen Anforderungen an ein Gebäude, welches als Kindertageseinrichtung genutzt wird, wurden jedoch zu einem viel späteren Zeitpunkt angepasst bzw. neu definiert. Richtlinien und Empfehlungen des KVJS, als auch Auflagen des Baurechts wurden weiterentwickelt und führten zu stark gestiegenen räumlichen Anforderungen.

Dies hatte zur Folge, dass in fast allen bereits bestehenden und betriebserlaubten Einrichtungen sicherheitsrelevante Nachrüstungsmaßnahmen notwendig wurden. Diese Nachbesserungen betreffen Maßnahmen innerhalb der Einrichtung (Ausstattung, Mobiliar, Spielgeräte), Nachbesserungen an Außenanlagen und Außenspielgeräten, als auch die bautechnische Anforderungen an das Gebäude.

Ein kostenintensives Beispiel hierzu bilden Nachrüstungsmaßnahmen, die dem präventiven Brandschutz dienen. In fast allen Kindertageseinrichtungen wurden Mängel festgestellt. Das Gesamtvolumen für die Umsetzung aller Maßnahmen beträgt rund eine halbe Million Euro.

Ebenfalls zu benennen sind umfangreiche Glassanierungsmaßnahmen (Sicherheitsglas) in mehreren Kindertageseinrichtungen, die in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden. Diese Maßnahmen verursachten ebenfalls rund eine halbe Million Euro in mehreren Bauabschnitten.

Der Fokus im Vermögens- und Verwaltungshaushalt lag in den vergangenen Jahren folgewirkend nicht auf Sanierungsmaßnahmen im klassischen Sinne. Nur ein vergleichbar geringer Bruchteil des Gesamtvolumens konnte hierzu aufgewendet werden.

Zusätzlich führte die angespannte Haushaltslage dazu, dass der Verfügungsrahmen der Träger für Gebäudeunterhalt (Budgets) gekürzt wurde (Haushaltskonsolidierung).

Diese Faktoren haben zu einem erheblichen Anstieg nicht finanzierbarer Sanierungsmaßnahmen geführt und ergeben zum heutigen Stand einen Mittelbedarf von mehreren Millionen Euro (siehe Punkt 5.).

5. "Sanierungsstau" und Investitionsbedarf 2016-2020

Der Antrag der CDU-Fraktion im Gemeinderat vom 29.11.2015 (siehe Anlage 1), den gesamten Sanierungsstau in den Ravensburger Kindertageseinrichtungen aufgelistet dem Sozialausschuss/Gemeinderat vorzulegen, greift Arbeitsprozesse des Amtes für Soziales und Familie zur Haushaltsplanung auf (siehe Punkt 3.3).

Im Rahmen des Antrags wurden die Träger um eine aktualisierte Darstellung des Sanierungs- und Investitionsbedarfes in ihren Kindertageseinrichtungen in den kommenden fünf Jahren mit eigener Prioritätensetzung zum Stand Februar 2016 gebeten. Der voraussichtliche Bedarf an Sanierungsmitteln für stadteigene Gebäude wurde vom AGM ebenfalls aktualisiert.

Insgesamt wurden Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen von **rund 8,5 Mio. Euro** angemeldet. Die Anmeldungen umfassen dabei sowohl Kleinmaßnahmen bis 10.000 Euro, umfassende Sanierungsmaßnahmen bis 25.000 Euro, als auch umfangreiche und kostenintensive Maßnahmen bis zu 500.000 Euro. Eine vertiefte Überprüfung der Trägermeldungen durch das AGM und das SOZ erfolgt erst bei der nach Prioritäten vorgesehenen Verbescheidung.

Eine maßnahmenbezogene Darstellung ist in der Anlage 2 ersichtlich.

Durch das derzeitige Bevölkerungswachstum der Stadt Ravensburg ist es nicht ausgeschlossen, dass über diese Anmeldungen hinaus, weitere Mittel für Ausbaumaßnahmen berücksichtigt werden müssen, die notwendig sind, um den Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung auch künftig gewährleisten zu können. Dies geschieht im Rahmen der kommenden Haushaltsberatungen.

6. Herausforderungen der kommenden Jahre

Hochrechnungen zum demografischen Wandel in Ravensburg prognostizieren noch bis zum Zeitpunkt der Bedarfsplanung 2015/2016 eine Stagnation der Geburtenzahlen und sagten einen absehbaren langsam eintretenden Rückgang der Bevölkerung voraus. Dieses Szenario ist bislang nicht eingetreten. Wie bereits im Rahmen der Bedarfsplanung 2016/2017 im April dieses Jahres vorgestellt, erlebt Ravensburg ein Bevölkerungswachstum aus verschiedenen Gründen.

In den kommenden Jahren steht Ravensburg deshalb vor der Herausforderung, infrastrukturellen Ausbau vorzunehmen. Um die Versorgungspflicht zu erfüllen und den Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung sowohl für Kinder unter

als für Kinder über drei Jahren auch künftig gewährleisten zu können, müssen zusätzliche Gruppen bzw. neue Kindertageseinrichtungen entstehen.

Das Ziel, die soziale und gesundheitliche Infrastruktur auszubauen, hat sich Ravensburg als familienbewusste Stadt, bereits beim Stadtentwicklungsprozess 2030 zum Ziel gesetzt.

Parallel zum quantitativen Ausbau der Betreuungsplätze muss auch die qualitative Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen berücksichtigt werden. Mit der Verabschiedung des Familienberichtes 2012/2013 positionierte sich Ravensburg als familienfreundliche Stadt und definierte Kindertageseinrichtungen als Orte für Familien. Eine der 15 zukunftsweisenden Leitlinien des Familienberichtes zielt auf die Entwicklung der Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren hin. Danach sollen die Kindertageseinrichtungen nach und nach mit weiteren Angeboten neben der Betreuung und Bildung der Kinder angereichert werden. Den Ausbau von Familienzentren nimmt sich auch die neue Landesregierung in Baden-Württemberg zum Ziel. Laut dem grün-schwarzen Koalitionsvertrag soll landesweit ein flächendeckendes Angebot an Kinder- und Familienzentren gefördert werden, um familienunterstützende Dienste im Sozialraum zu bündeln und niedrigschwellig Familienbildung anzubieten.

Für die Entstehung neuer Kita-Gruppen, unabhängig ob neu gebaut oder ob bestehende Gebäude als Kindertageseinrichtungen umgenutzt werden, müssen zusätzliche Investitionsmittel angesetzt werden. Dies geschieht im Rahmen der Haushaltsplanberatungen der kommenden Jahre.

Die Investitionskosten für die Entwicklung von Familienzentren können hingegen in unterschiedlicher Höhe ausfallen. Während ein Bau von neuen Räumlichkeiten mit mind. 1,2 Mio Euro einzuplanen ist, kann eine konzeptionelle Ausführung, z.B. durch die Nutzung bereits vorhandener Räumlichkeiten in unmittelbarer Umgebung, zu niedrigeren Investitionskosten führen.

7. Mittelverteilung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Bei der Mittelverteilung gilt seit Jahren der grundsätzliche Leitsatz "Sicherheit vor Schönheit". Zugleich muss die gesetzliche Versorgungspflicht bzw. die Gewährleistung von Rechtsansprüchen umgesetzt werden. Auf der Basis der vergangenen Jahre sowie mit Unterstützung des Amtes für Architektur- und Gebäudemanagement entwickelte das Amt für Soziales und Familie einen Kriterienkatalog, um die Entscheidungen um die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel im Vermögens- und Verwaltungshaushalt transparent darstellen zu können (siehe Anlage 3). Die Vergabe soll demnach nach den festgelegten Prioritäten und unter Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Rahmenbedingungen (Ausrichtung auf die doppische Haushaltsführung) erfolgen.

8. Ausblick/Fazit

Die Gesamtsumme aus der Sicht der Träger mit dem dringend notwendigen Sanierungsbedarf bestehender Einrichtungen beträgt ca. 8,5 Mio. Euro. Darüberhinaus müssten zusätzlich Mittel für die Weiterentwicklung zu Familienzentren und im Rahmen der Bevölkerungsentwicklung auch Neubauten von Kindertageseinrichtungen berücksichtigt werden.

Die bislang zur Verfügung stehenden Mittel (siehe Punkt 3) sind unzureichend, um alle erforderlichen Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen in den nächsten fünf Jahren umsetzen zu können.

Um diese exorbitante Herausforderung in der mittelfristigen Planung zu bewältigen, müssen wichtige gesamtstädtische und finanzpolitische Entscheidungen getroffen werden.

Als nächsten Schritt wird die Verwaltung anhand des Kriterienkatalogs (Anlage 3) die erforderlichen Maßnahmen priorisieren. Durch nicht ausgeschöpfte Budgets können dringende Maßnahmen schon im Jahr 2016 begonnen werden. Die weitere Vorgehensweise muss dann in den Beratungen zum Haushalt 2017ff. erfolgen.

Anlagen:

Anlage 1: Antrag der CDU-Fraktion im Gemeinderat vom 29.11.2015

Anlage 2: Maßnahmenbezogene Darstellung des Sanierungs- und Investitionsbedarfes

Anlage 3: Kriterienkatalog zur Vergabe von Haushaltsmitteln