

Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 7

Konzept „Kinderfreundliches Baden-Württemberg“



Rechnungshof Baden-Württemberg

Dem Konzept „Kinderfreundliches Baden-Württemberg“ liegt weder eine einheitliche noch eine schlüssige Gesamtvorstellung zugrunde.

Die Förderung der Kinderkrippen und des Ausbaus der Strukturen in der Tagespflege könnte eingestellt werden, wenn die Kommunen die festgeschriebene Pauschale zum Ausgleich der Kindergartenlasten auch für solche Zwecke verwenden würden.

1 Ausgangslage

Mit dem Konzept 2001 „Kinderfreundliches Baden-Württemberg“ und dem Konzept 2005 „Kinderland Baden-Württemberg“ sollen insbesondere die Familien durch einen bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsangebote gestärkt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden.

Das Land fördert deshalb Krippen, Tagespflegepersonen, niederschwellige Angebote (Verlässliche Grundschule, flexible Nachmittagsbetreuung, kommunale Betreuungsangebote an Ganztageshauptschulen), Horte an Schulen und herkömmliche Horte. Im Jahr 2005 wurden dafür rd. 36 Mio. € ausgegeben.

Das Konzept 2001 sah auch eine zusätzliche Förderung für den Ausbau der altersgemischten Gruppen und eine Öffnung der Ganztagesgruppen für Kinder unter drei Jahren im Kindergarten vor. Für diese Förderung war bis einschließlich 2003 das Land zuständig, 2004 wurde die Förderzuständigkeit auf die Gemeinden übertragen. Diese erhalten zum Ausgleich der Kindergartenlasten pauschale Zuweisungen von jährlich 394 Mio. €.

Die Vielfalt der Förderprogramme und die Entwicklung der beiden Konzepte waren Anlass zu untersuchen, ob diesen eine einheitliche und schlüssige Gesamtvorstellung zugrunde liegt. Die Betrachtung beschränkte sich exemplarisch auf die Betreuungsangebote für Kleinkinder und Kinder.

2 Landesprogramme zur Förderung der Betreuungsangebote

Die vom Land festgelegten Fördervoraussetzungen sowie die Zuwendungshöhe sind in fünf verschiedenen Verwaltungsvorschriften geregelt. Doppelförderungen sind unzulässig. Die Zuwendungen werden als Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung gewährt. Die Anträge sind gleichzeitig die Verwendungsnachweise. Finanzierungspläne werden nicht gefordert.

2.1 Kommunale Verantwortung

Die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kleinkinder und Kinder ist eine kommunale Aufgabe. Das Land hat es unterlassen, seine Förderungen von einer kommunalen Komplementärfinanzierung abhängig zu machen. Erst wenn der nach dem Sozialgesetzbuch, Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe, bis Oktober 2010 geforderte bedarfsgerechte Ausbau von Betreuungsplätzen für Kleinkinder abgeschlossen ist, wird die Landesförderung nur noch in Verbindung mit einer solchen Komplementärfinanzierung gewährt.

2.2 Festlegung der Zuwendungshöhe

Die Ressorts bestimmten die Zuwendungshöhe für die einzelnen Angebote durch Modellrechnungen. Bei den Krippen wurden die Personal- und die Sachkosten, bei den übrigen Betreuungsangeboten nur die Personalkosten als Basis genommen. Den Berechnungen für die niederschweligen Angebote und für die Horte wurde dieselbe Vergütung für die Betreuungskräfte zugrunde gelegt, obwohl nur bei den Horten der Einsatz von Fachkräften gefordert wird.

Die inhaltlichen Anforderungen an die verschiedenen niederschweligen Angebote sind vergleichbar. Dennoch wurden bei der Berechnung der Zuwendungshöhe der Verlässlichen Grundschule höhere Werte festgelegt als bei den anderen.

Eine Betreuungsstunde der Verlässlichen Grundschule wird mehr als doppelt so hoch gefördert wie die der betreuten Spielgruppe mit fünf Kindern, obwohl an das Angebot „Spielgruppe“ durch die vom Land geforderte Betriebserlaubnis deutlich strengere Anforderungen gestellt werden.

Bei den Krippen, den Horten an Schulen und den herkömmlichen Horten ist die Zuwendungshöhe nicht von leistungsbezogenen Kriterien abhängig. Mit zunehmenden Leistungen der Maßnahmeträger verringern sich deshalb die Zuwendungen je Betreuungsstunde.

2.3 Bedarfsgerechte Betreuung

Die Abhängigkeit der Förderung von der Gruppendifinition im Sinne der Betriebserlaubnis bei den Krippen und Horten lässt ein individuelles Betreuungsangebot der Träger und ein flexibles Reagieren auf den Betreuungsbedarf nicht zu. Wären die bestehenden Regelungen flexibler gefasst, könnten mit vorhandenen Plätzen mehr Kinder betreut sowie Ausgaben für das Land und die Kommunen vermieden werden.

2.4 Unzureichende Festlegungen

Die Zuwendungen werden je Gruppe gewährt. In den einschlägigen Verwaltungsvorschriften ist der Begriff einer Gruppe nicht geklärt. Die Ressorts gehen davon aus, dass sich eine Gruppe immer aus denselben Kindern zusammensetzt und eine feste Einheit bildet, die innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens betreut wird. Während bei Krippen und Horten Mindestbetreuungszeiten gefordert werden, sind bei den niederschweligen Angeboten maximal förderfähige Betreuungsstunden festgelegt. Die Förderprogramme können kombiniert werden. Hinweise und Regelungen hierzu enthalten die Verwaltungsvorschriften nicht.

Die unzureichenden Festlegungen in den Verwaltungsvorschriften bewirken, dass

- Träger die Höhe der Landeszuwendungen durch die gruppenbezogene Förderung zu ihren Gunsten steuern können, indem sie z. B. kleine Gruppen festlegen,
- Gruppen bezuschusst werden, die keine feste Einheit bilden und auch nicht innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens betreut werden, weil die Zusammensetzung der Gruppen sich ständig ändert,
- Träger die höheren Fördersätze der Verlässlichen Grundschule über die vom Land festgesetzten maximal förderfähigen Betreuungsstunden hinaus in Anspruch nehmen können, indem dieselben Kinder verschiedenen Gruppen zugeordnet werden,

- selbst eine wesentliche Verminderung der Anzahl der Gruppenmitglieder oder eine geringere Relation Betreuungskräfte - Gruppenzahl keine Wirkung auf die Höhe der Zuwendung hat,
- Angaben zur Anzahl der Gruppen und zur Anzahl der betreuten Kinder je Förderprogramm nur eingeschränkt aussagekräftig sind, weil z. B. Gruppen und betreute Kinder mehrfach erfasst werden, und
- durch die Kombination von Förderprogrammen, wie z. B. die Verlässliche Grundschule in Verbindung mit der flexiblen Nachmittagsbetreuung, Kinder nahezu in einem zeitlichen Umfang betreut werden können, für den das Land grundsätzlich eine Betriebserlaubnis für erforderlich hält.

2.5 Zielerreichung

Das Land kann bei den Angeboten der Verlässlichen Grundschule, der flexiblen Nachmittagsbetreuung und den Horten nicht feststellen, in welchem Umfang die Zuwendungen auch zum finanziellen Ausgleich der sozial gestaffelten Elternbeiträge benötigt werden, weil solche Daten von den Zuwendungsempfängern nicht abgefragt werden.

Auch sind Aussagen nicht möglich, inwieweit durch die Förderprogramme die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit tatsächlich verbessert wurde, da entsprechende Dokumentationen nicht verlangt werden.

Die inhaltliche Ausgestaltung und die Verantwortung für die niederschweligen Betreuungsangebote liegen ausschließlich bei den Maßnahmeträgern. Deshalb bleibt es diesen überlassen, die Betreuungszeiten mit schulischem Bezug zu gestalten oder sich nur auf die Verwahrung der Kinder zu beschränken. Letztere ist nur bedingt geeignet, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, da beispielsweise die Hausaufgaben weiterhin im familiären Bereich zu leisten sind.

Nur die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind verpflichtet, während der Ferien ein Betreuungsangebot sicherzustellen, die übrigen Maßnahmeträger jedoch nicht. Deshalb ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zumindest in den Ferienzeiten nur eingeschränkt gegeben.

3 Finanzierung von Betreuungsangeboten durch die Finanzausgleichsmasse A des Finanzausgleichsgesetzes

Mit dem Gesetz zur Änderung des Kindergartengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes wurde ab 2004 die Gesamtverantwortung für den Kindergarten auf die Gemeinden übertragen. Nach der Zielsetzung im Gesetzentwurf der Landesregierung sollte u. a. „dem Bedarf an zusätzlichen Tagesbetreuungsangeboten für unter Dreijährige, den auch in den kommenden Jahren weiter zurückgehenden Kinderzahlen und der notwendigen weiteren Vereinfachung des Zuschussverfahrens Rechnung“ getragen werden. Auch sollte diese Neuregelung zu einer Stärkung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen und damit zu einer erhöhten kommunalen Verantwortung für die Kinderbetreuung führen.

Die bisher von der Gruppenart abhängige Förderung wurde aufgegeben. Stattdessen erhalten die Träger der Kindergärten von den Gemeinden Zuschüsse von mindestens 63 % der Betriebsausgaben, soweit die Einrichtungen der örtlichen Bedarfsplanung entsprechen.

Die Gemeinden erhalten zum Ausgleich der Kindergartenlasten pauschale Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz. Die Pauschale wurde auf der Grundlage der Zuschüsse des Jahres 2002 festgeschrieben und beträgt jährlich 394 Mio. €. Die Zuweisungen können zweckgebunden auch für die Betreuungsmaßnahmen für Kleinkinder eingesetzt werden. Die Mittel werden der Finanzausgleichsmasse A vorweg entnommen.

90 % der Pauschale werden auf die einzelnen Gemeinden entsprechend den Zuschüssen des Landes im Jahr 2002 verteilt und 10 % nach der Zahl der Kinder, die das siebte Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Die Kinderkomponente wird ab 2006 mit 20 %, ab 2008 mit 30 % und ab 2010 mit 35 % berücksichtigt. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Planungssicherheit wird jeweils die Kinderzahl am Ende des zweitvorangegangenen Jahres zugrunde gelegt.

Von der Aufnahme der Zuschussregelung für die Kleinkindbetreuung in Kinderkrippen in das Kindergartengesetz wurde abgesehen, weil anders als beim Kindergarten damals kein Rechtsanspruch auf dieses Betreuungsangebot bestand. Seit 2005 sind die Kommunen jedoch verpflichtet, auch für Kinder unter drei Jahren bis spätestens Oktober 2010 stufenweise ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Das Kindergartengesetz wurde bisher nicht entsprechend geändert.

Zur Finanzierung von Betreuungsplätzen für Kleinkinder stellen der Bund und das Land seit 2005 ebenfalls Mittel zur Verfügung.

3.1 Festschreibung der Pauschale

Mit der Einführung der Pauschale wurden die Aufwendungen für den Kindergarten nach oben begrenzt, Steigerungen wie in den vergangenen Jahren sind nunmehr unterbunden. Die bisherige Abhängigkeit der bereitzustellenden Mittel von der Betreuungsstruktur und von der Kinderzahl wurde aufgegeben.

Die Festschreibung der pauschalen Zuweisungen im Finanzausgleichsgesetz von jährlich 394 Mio. € ist nicht sachgerecht, weil kein Bezug zur Entwicklung der Kinderzahlen besteht. Im Vergleich zum Jahr 2002 verringern sich die prognostizierten Zahlen der Kindergartenkinder (3 bis 6 Jahre) kontinuierlich, im Jahr 2010 werden es voraussichtlich 15,4 % weniger sein. Der nach dem Sozialgesetzbuch, Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe, bestehende Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens ist spätestens seit dem 01.01.1999 voll erfüllt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig weniger Plätze für die Altersgruppe der Drei- bis Sechsjährigen benötigt werden und Kindergartengruppen aufgelöst werden können, auch wenn Schwellenwerte für Gruppen, Einrichtungen und Personal erst unterschritten werden müssen, bevor sich kostenwirksame Veränderungen ergeben.

Ausschließlich auf der Grundlage der rückläufigen Kinderzahl überschlägig berechnet, stehen den Kommunen zwischen 2004 und 2010 jährlich zusätzliche Mittel zwischen 20 Mio. € und 60 Mio. € zur Verfügung, die auch für die Betreuung von Kleinkindern verwendet werden können. Ungeachtet dessen können die Kommunen für eigene Kinderkrippen die seit 2003 bereitgestellten Landesmittel in Anspruch nehmen; 2005 waren dies 6,75 Mio. €, 2008 sollen es 16,2 Mio. € sein.

3.2 Verteilungsparameter

Bei der Festlegung der Pauschale war die Komponente „Kinderzahl“ nicht relevant; dagegen wird sie bei der Mittelverteilung unter den Kommunen mit einbezogen. Dennoch sind die Verteilungsparameter nicht plausibel. So ist die Berücksichtigung der Kinderzahl als minderanteilige Komponente (ab 2010 mit 35 %) nicht sachgerecht, weil Kommunen, bei denen die Kinderzahlen zurückgehen, von dieser Regelung zulasten der Kommunen mit steigenden Kinderzahlen profitieren. Bei der Verteilung der Mittel nach dem Finanzausgleichsgesetz werden die im Jahr 2002 besser geförderten Gruppenarten weiterhin berücksichtigt, auch wenn diese nicht mehr bestehen. Demgegenüber haben aber solche neu eingerichteten Gruppen keinen Einfluss mehr auf die Verteilung.

Durch die getroffenen Regelungen wird bestimmten Kommunen in gewissem Umfang eine Besitzstandswahrung zulasten anderer eingeräumt.

4 Empfehlungen

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass in verschiedener Hinsicht ein Handlungsbedarf besteht. Im Interesse klarer Aufgaben- und Finanzverantwortung empfiehlt der Rechnungshof

- angesichts der prognostizierten rückläufigen Kinderzahlen mit den im Finanzausgleichsgesetz 2002 festgeschriebenen Mitteln von 394 Mio. € auch die Bereitstellung von Krippenplätzen und den Ausbau der Strukturen in der Kindertagespflege zu fördern; die Landesförderung der Kleinkindbetreuung (2008 mit 16,2 Mio. €) und der Strukturen in der Kindertagespflege (2008 mit 2,6 Mio. €) kann dann eingestellt werden;
- eine sachgerechte Verteilung der pauschalen Zuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich der Kindergartenlasten vorzunehmen und deshalb als Verteilungsparameter die Anzahl der Kinder festzulegen;
- die Notwendigkeit der Landesförderungen von Betreuungsangeboten für Schulkinder zu überprüfen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Arbeit und Soziales teilt in Abstimmung mit dem Kultusministerium und dem Finanzministerium u. a. mit, dass im Regierungskonzept „Kinderfreundliches Baden-Württemberg“ aus dem Jahr 2001 der klare Wille der Landesregierung zum Ausdruck gebracht werde, die Kommunen beim Ausbau der Betreuungsangebote für Kleinkinder finanziell zu unterstützen. Mit der Unterstützung einer originär kommunalen Aufgabe habe die Landesregierung noch vor Inkrafttreten des Tagesbetreuungsausbaugesetzes die Bedeutung des Ausbaus der Kleinkindbetreuung für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erkannt und hervorgehoben. So habe das Land mit den kommunalen Landesverbänden 2005 vereinbart, die Mitfinanzierung von Kinderkrippen im Umfang von rd. 10 % der Betriebskosten und die Förderung der Kindertagespflege beizubehalten. Durch die gegenwärtige bundespolitische Diskussion zum weiteren bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren in Deutschland erhalte diese Förderung einen noch größeren Stellenwert. Der Empfehlung des Rechnungshofs, die Finanzierungszuständigkeit bei den Kommunen zu bündeln, könne daher nicht gefolgt werden.

Hinsichtlich der Überprüfung der im Finanzausgleichsgesetz festgeschriebenen Fördermittel für den Ausgleich der Kindergartenlasten und deren sachgerechte Verteilung werde auf die Vereinbarung der Landesregierung mit den kommunalen Landesverbänden und den Kirchen sowie den gemeinsam entwickelten Regelungen verwiesen. Voraussetzung für die Umstellung der Kindergartenförderung sei ein für alle Seiten akzeptabler Schlüssel für die Mittelverteilung gewesen. Eine Verteilung ausschließlich nach der Kinderzahl, lehnten die kommunalen Landesverbände einhellig ab. Auch könne der Rückgang der Kinderzahlen eine Änderung der zentralen Regelungen nicht rechtfertigen. Soweit Spielräume durch zurückgehende Kinderzahlen entstehen, sollten die Gemeinden diese vereinbarungsgemäß für Innovationen, für bedarfsgerechte Angebote und den notwendigen Ausbau des Betreuungsangebots für Kleinkinder nutzen. Die aktuelle Entwicklung der Kindergartengruppen belege, dass entgegen den Ausführungen des Rechnungshofs die bedarfsgerechten teureren Angebotsformen weiter zunehmen und daraus Mehrbelastungen der Gemeinden resultieren würden.

Die Notwendigkeit der Überprüfung der Landesförderung von Betreuungsangeboten für Schulkinder erübrige sich, weil in den vergangenen Koalitionsvereinbarungen festgelegt worden sei, die Kommunen bei der Schaffung von Betreuungsangeboten zu unterstützen. Im Übrigen sei in der Vereinbarung mit den kommunalen Landesverbänden ausdrücklich festgehalten, dass das Land bis zur flächendeckenden Einführung des Jugendbegleiters seinen Beitrag zu den derzeitigen Betreuungsangeboten in vollem Umfang aufrechterhalten werde.

6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Die Ressorts bestätigen in ihrer Stellungnahme, dass durch die rückläufigen Kinderzahlen finanzielle Spielräume bei der pauschalen Zuweisung zum Ausgleich der Kindergartenlasten nach dem Finanzausgleichsgesetze entstehen, die gerade auch für die Kleinkinderbetreuung nutzbar sind und offenbar auch genutzt werden.

Hinsichtlich der Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für die Betreuung von Kindern bei den Kommunen weist der Rechnungshof auf Folgendes hin:

Politische Vereinbarungen über bestimmte Förderungen machen diese finanzwirtschaftlich nicht unantastbar. Es ist zwar nicht Aufgabe des Rechnungshofs, die politische Seite solcher Maßnahmen zu beurteilen, es ist aber seine Aufgabe, deren finanzwirtschaftliche Seite zu untersuchen. Die Ergebnisse des Rechnungshofs und die Stellungnahme der Ressorts zeigen, dass die eingesetzten Mittel und deren Höhe nicht nur von den gewollten Sachzielen bestimmt wurden, sondern dass auch ein „politischer Preis“ für die Vereinbarungen gezahlt wurde. Das Land sollte aber so (ver)handeln, dass Mittel möglichst wirtschaftlich eingesetzt werden.

Für den Rechnungshof ist nicht plausibel, warum das Land die Bündelung von Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der Kinderbetreuung im Verhältnis Land-Kommune ablehnt, im Verhältnis Bund-Land aber entschieden fordert.