

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 12

Förderung von Investitionen und Gebäudebe-
triebskosten für die Kleinkindbetreuung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Förderung von Investitionen und Gebäudebetriebskosten für die Kleinkindbetreuung (Kapitel 0439)

Die Förderung der Gebäudebetriebskosten von Kindertagesstätten sollte neu definiert und künftig pauschaliert werden. Grundlage für die finanzielle Beteiligung des Landes müssen einheitliche Standards sein.

1 Ausgangslage

Der Bund stellte Baden-Württemberg zum Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren mit den Investitionsprogrammen „Kinderbetreuungsfinanzierung“ von 2008 bis 2018 insgesamt 449 Mio. Euro zur Verfügung. Die Regelungen zur Umsetzung der Programme obliegen den Ländern. Das Land hat ergänzend dazu 2015 ein einmaliges Investitionsprogramm von 50 Mio. Euro zur Förderung von Kleinkindbetreuungsplätzen aufgelegt.

Das Kultusministerium hatte seiner Zeit beim Förderprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ die Bundesmittel für den Ausbau von Ganztagschulen ausschließlich nach dem zeitlichen Eingang der Anträge bewilligt (sogenanntes Windhundprinzip). Im parlamentarischen Verfahren zum Denkschriftbeitrag des Rechnungshofs¹ sagte das Ministerium zu, die Empfehlungen des Rechnungshofs zukünftig zu berücksichtigen und die Zuwendungen beim Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ sachgerecht zu verteilen.²

Das Land förderte bis 2013 die Betriebsausgaben der Kleinkindbetreuung mit Festbeträgen. Seit 2014 trägt das Land unter Berücksichtigung der Bundesmittel 68 Prozent der jährlichen Betriebsausgaben. 2014 waren dies 456 Mio. Euro.

2 Prüfungsergebnisse

Die Vor-Ort-Prüfung des Rechnungshofs umfasste 15 Einzelmaßnahmen bei 13 Zuwendungsempfängern. Die Fördermittel aus den Investitionsprogrammen betragen dafür über 4 Mio. Euro. Damit sollten 348 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen werden. Zusätzlich wurden weitere 19 Verwendungsnachweise ausgewertet. Mit den hierfür vorgesehenen Fördermitteln von 3,1 Mio. Euro sollten 387 Betreuungsplätze erstellt werden.

¹ Denkschrift 2008, Beitrag Nr. 13.

² Landtagsdrucksache 14/3513 und 14/6449.

2.1 Datengrundlage war nicht ausreichend

Von Anfang an war es das Ziel des Landes, die Fördermittel für einen bedarfsgerechten Ausbau von Betreuungsplätzen einzusetzen. Es hatte jedoch keine belastbaren Kenntnisse über den aktuellen Bestand (Platzzahl) der Einrichtungen, wie viele davon keine Betriebserlaubnis haben, wie hoch die Belegungsquoten sind und wie hoch der tatsächliche Bedarf an Betreuungsplätzen in Relation zum Bestand ist. Dies erschwerte den vom Bund und Land vereinbarten bedarfsgerechten Ausbau von Betreuungsplätzen als Ziel der Förderung. Um eine adäquate Bedarfsplanung gewährleisten zu können und den erforderlichen Aus- und Neubau von Kindertageseinrichtungen zielgerichtet koordinieren zu können, wären verlässliche Datengrundlagen erforderlich gewesen. Bisher besteht in Baden-Württemberg keine Möglichkeit, die Anzahl der tatsächlich vorhandenen Plätze mit und ohne Betriebserlaubnis, die aktuelle Auslastung einzelner Einrichtungen oder den ungedeckten Bedarf an Plätzen, bezogen auf schon vorhandene Plätze (aber ohne Betriebserlaubnis), in einzelnen Kommunen abzufragen.

Zum Stichtag 01.03.2014 weist die Statistik des Kommunalverbands für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) einen Bestand von 52.607 Plätzen mit Betriebserlaubnis für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen aus. Diese sind nach dem KVJS mit 46.527 Kindern belegt, was einer Belegungsquote von 88,4 Prozent entspricht. Zum selben Stichtag weist das Statistische Landesamt 66.465 betreute Kinder in Kindertageseinrichtungen aus und errechnet daraus eine Betreuungsquote von 24,2 Prozent. Zur Belegungsquote macht das Statistische Landesamt keine Angabe. Die beiden Statistiken weisen eine Differenz von 19.938 betreuten Kindern aus. Gleichzeitig würde die vom Statistischen Landesamt genannte Zahl der betreuten Kinder, die mit Betriebserlaubnis versehenen Plätze um mehr als 13.000 Kinder übersteigen. Die Differenzen konnten nicht aufgeklärt werden.

2.2 Kriterien bei der Zuteilung der Fördermittel waren unzureichend

Dem damals zuständigen Sozialministerium war klar, dass in einem Flächenland wie Baden-Württemberg der tatsächliche Bedarf an Betreuungsplätzen unterschiedlich hoch ist. Dennoch teilte es die Fördermittel auf die Regierungsbezirke entsprechend der Anzahl der dort lebenden Kinder unter drei Jahren zu bestimmten Stichtagen auf.

Durch diese Festlegung versuchte das Sozialministerium sicherzustellen, dass die Fördermittel nicht nach dem „Windhundprinzip“ verteilt würden. Diese Vorgehensweise stellte jedoch lediglich sicher, dass die Fördermittel regional auf die Regierungsbezirke ausgewogen verteilt wurden.

Innerhalb der Regierungsbezirke galt letztlich wieder das „Windhundprinzip“. Die Regierungspräsidien bewilligten die Zuwendungen ohne Gewichtung zusätzlicher Kriterien in der Reihenfolge der eingegangenen Anträge. Es mangelte an Regelungen, die begrenzt zur Verfügung stehenden Fördermittel zur Realisierung eines bedarfsgerechten Angebots sachgerecht beziehungsweise nach Dringlichkeit sicherzustellen.

2.3 Bedarfsermittlungen waren nicht qualifiziert

Das Sozialministerium und der Gemeindetag waren sich einig, dass die landesweit angestrebte durchschnittliche Versorgungsquote von 34 Prozent keine verbindliche Vorgabe sei. Maßgebend sollte immer der örtliche Bedarf für den Ausbau der Betreuungsplätze sein.

Wahrscheinlich um einen möglichen Konflikt mit den Kommunen wegen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu vermeiden, legte das Sozialministerium keine einheitlichen Standards zur Bedarfsermittlung als Fördervoraussetzung fest. Dies obwohl bereits Anfang 2008 bekannt war, dass die Kommunen bei der Bedarfsermittlung in der Vergangenheit unterschiedliche Maßstäbe anlegten.

2010 wurde offenkundig, dass sich Kommunen bei der Bedarfsermittlung nicht am konkreten örtlichen Bedarf orientierten, sondern die landesweit politisch angestrebte durchschnittliche Versorgungsquote von 34 Prozent als Maß ihres Bedarfs annahmen.³ Eine Fehlentwicklung beim Ausbau der Betreuungsplätze war somit voraussehbar.

Das damals zuständige Sozialministerium und das ab 2012 zuständige Kultusministerium versäumten, durch geeignete Maßnahmen dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Eine verbindliche Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Methode der Bedarfsermittlung hätte dieser Fehlentwicklung entgegenwirken können.

Die nicht bedarfsgerechten Berechnungen der Kommunen haben zur Folge, dass Betreuungsplätze zwar eingerichtet, aber nicht belegt waren. Bei den geprüften Kindertagesstätten, die seit mindestens zwei Jahren in Betrieb waren, lag die durchschnittliche Belegungsquote der geförderten Plätze im vierten Quartal 2014 regelmäßig nur zwischen 35 und 65 Prozent. Würden 10 bis 15 Prozent der nicht belegten Plätze für „Ad-hoc-Belegungen“ eingeplant, wären immer noch 20 bis 50 Prozent der geförderten Plätze nicht belegt.

2.4 Anforderungen des Landes an den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfen waren überhöht

Der Bund fordert zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfen u. a. die Angabe der bewilligten und eingerichteten Betreuungsplätze. Sowohl das Sozialministerium als auch das Kultusministerium fordern zusätzlich von den Zuwendungsempfängern eine Bestätigung, dass die Betreuungsplätze in Betrieb genommen wurden. Die zusätzliche Bestätigung hat keine Auswirkung auf die Bauförderung. Da ein Belegungsnachweis vom Bund nicht gefordert ist, wäre die vom Bund vorgesehene Bestätigung des Zuwendungsempfängers, dass die zusätzlichen Betreuungsplätze geschaffen wurden, ausreichend gewesen.

³ Landtagsdrucksache 14/6748.

2.5 Zweckverfehlung von Fördermitteln

Der Bund stellte seine Finanzhilfen mit der Intention zur Verfügung, den Ausbau des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren zu beschleunigen und den Eltern eine echte Wahlmöglichkeit zu eröffnen. Hinweise des Kultusministeriums über geförderte und nicht belegte Betreuungsplätze nahm der Bund zur Kenntnis. Er teilte lediglich auf Anfragen mit, dass die Umsetzung der Förderprogramme in der Verantwortlichkeit der Länder liege. Zur zeitlichen Dimension der Zweckbindung wurden bewusst keine konkreten Vorgaben gemacht.

Daraus schließt der Rechnungshof, dass der Bund eine Versorgungsquote von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren und keine Belegungsquote anstrebte.

Das Kultusministerium interpretiert demzufolge die Vorgaben des Bundes falsch, wenn es geförderte Betreuungsplätze, die nicht mit Kindern unter drei Jahren belegt sind, als eine zweckwidrige Verwendung einer Zuwendung beziehungsweise eine „Zweckverfehlung von Fördermitteln“ ansieht. Wurden die geförderten Betreuungsplätze auf der Grundlage einer qualifizierten Bedarfsermittlung geschaffen und wird der prognostizierte Bedarf an Betreuungsplätzen nicht nachgefragt, können Zuwendungen nicht ohne Weiteres zurückgefordert werden. Geförderte nicht belegte Betreuungsplätze können für andere soziale Angebote zur Verfügung gestellt werden und bei Bedarf ihrem ursprünglichen Zweck wieder zugeführt werden. Ferner sollte ein Kontingent für „Ad-hoc-Belegungen“ freigehalten werden.

Deshalb waren die Fristverlängerungen zur Vorlage der Nachweise der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel bis 31.08.2017 beziehungsweise 31.07.2018 nicht sinnvoll. Diese Regelung hat zur Folge, dass geförderte Betreuungsplätze jahrelang ungenutzt bleiben können.

2.6 Kindertagesstätten sind überdimensioniert

Bei den geprüften Maßnahmen betragen die Nettogrundflächen je Kind zwischen 7,6 m² und 32,1 m². Allein bei sechs Maßnahmen betragen sie über 20 m². Die Spanne der Außenspielfläche je Kind reicht von 6 m² bis 94 m². Bei sechs Maßnahmen beträgt die Außenspielfläche je Kind über 20 m². Über ein Drittel der geprüften Kindertagesstätten sind überdimensioniert. Sowohl die Kommunen als auch das Land haben keine belastbaren Zahlen zu den Flächen der Kindertagesstätten.

Es mangelt an einem verbindlichen am pädagogischen Konzept orientierten Raumprogramm, wie z. B. im Schulbereich. Der KVJS fordert lediglich mindestens 4,5 m² allein für Ruhe- und Gruppenräume je Kind. Das entspräche einer Nettogrundfläche von 7 m² bis 10 m² je Kind.

2.7 Zu hohe Baukosten und luxuriöse Standards

Die Kosten bei etwa der Hälfte der geprüften Neubauten überschreiten den angenommenen Kostenrichtwert des Bundes von 36.000 Euro je Betreuungsplatz und den gemittelten Kostenrichtwert des Landes von 30.000 Euro

je Betreuungsplatz. 80 Prozent dieser Einrichtungen übersteigen die vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität Köln sowie die vom Landesrechnungshof Niedersachsen errechneten Gesamtbaukosten je Betreuungsplatz von 22.000 Euro beziehungsweise 23.000 Euro. Die Mehrheit der geförderten Maßnahmen wurde danach unwirtschaftlich gebaut.

Ein weiterer Indikator für die Wirtschaftlichkeit ist der Kennwert der Bauwerkskosten je m² Nettogrundfläche. Von elf geprüften Neubaumaßnahmen lagen die Bauwerkskosten bei vier Maßnahmen zwischen 1.966 Euro und 2.521 Euro je m². Sie überstiegen damit sogar den durchschnittlichen Kostenkennwert von Institutsgebäuden für Ingenieurwissenschaften.

Die Gründe für die hohen Kosten sind neben überdimensionierten Flächen (siehe Punkt 2.6) auch die teilweise luxuriösen Standards, die für Kinder unter drei Jahren nicht nachvollziehbar sind. Beispiele:

- Zwei Einrichtungen verfügen zusätzlich zu den Vollküchen über eine Küchenzeile je Gruppenraum.
- Bei einer dieser Kindertagesstätten ist zudem noch eine komplett funktionstüchtige Kinderküche eingerichtet.
- Zwei Einrichtungen haben neben einem Wasserlabor und einer Werkstatt auch großzügige Sporthallen mit komfortablen Ausstattungen. Eine dieser Sporthallen, mit einer Raumhöhe von über 4 m, ist zusätzlich mit einem Geräteraum und mit einer Bestuhlung für die Halle ausgestattet.

Abbildung 1: Kinderküche



Abbildung 2: Sporthalle



2.8 Zuwendung als Festbetragsfinanzierung hat sich bewährt

Das Sozialministerium hatte 2008 die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und die Zuwendungen für den Ausbau von Betreuungsplätzen begrenzt. Es legte für einen Neubau die Zuwendung als Festbetrag auf 12.000 Euro je Betreuungsplatz beziehungsweise maximal 70 Prozent der förderfähigen Kosten fest. Dies hat sich bewährt.

Überdimensionierte Raumprogramme, zu hohe Flächen je Betreuungsplatz oder auch luxuriöse und fragliche Ausstattungen und Standards werden durch die Förderung nicht mitfinanziert. Der Festbetrag je Betreuungsplatz orientiert sich an einer sachgerechten Bemessung und Ausstattung der Betreuungsplätze.

Mehrkosten, die den Maßnahmenträgern durch die festgestellten zusätzlichen Flächen und überzogenen Standards entstehen, gehen voll zu ihren Lasten.

2.9 Fehlentscheidungen bei der Vergabe

Nach den Vorgaben des Ministeriums hatten die Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Aufträgen die einschlägigen Vergabevorschriften zu beachten. In begründeten Einzelfällen kann nach den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung eine Befreiung erteilt werden.

Das Ministerium und die Regierungspräsidien befreiten insbesondere Unternehmen von der Einhaltung dieser Verpflichtung, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht gegeben waren. Sie akzeptierten Begründungen der Zu-

wendungsempfänger, wie unzureichende Kenntnisse des Vergaberechts und individuelle terminliche Zielvorstellungen. Völlig abwegig ist es, eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, wenn die Baumaßnahme bereits fertiggestellt und bezogen ist.

Obwohl Zuwendungsempfänger das Vergaberecht missachteten, bestätigten sie im Verwendungsnachweis die Einhaltung der Vergabevorschriften.

2.10 Förderung der Ausgaben für den Gebäudebetrieb ist teilweise zu hoch

Das Land beteiligt sich, einschließlich der Bundesmittel, ab 2014 mit 68 Prozent an den tatsächlich entstandenen Betriebsausgaben, auf Basis der gewichteten Kinderzahlen der Jahresrechnungsstatistik des zweitvorangegangenen Jahres. Diese setzen sich aus den Personalausgaben und den sächlichen Verwaltungs- und Betriebskosten (darin enthalten sind auch die Ausgaben für den Gebäudebetrieb) zusammen. Nicht enthalten sind Ausgaben für Investitionen und Abschreibungen. Der Gesamtförderbetrag betrug:

2012: 509 Mio. Euro,

2013: 568 Mio. Euro,

2014: 456 Mio. Euro.

Da es für die Förderung von Investitionen keine verbindlichen Richtwerte für Flächen und Standards der neu geschaffenen Kleinkindbetreuungsplätze gibt, sollten bei der Prüfung auch die Auswirkungen der großen Unterschiede bei den Nettogrundflächen je Platz auf die Ausgaben für den Gebäudebetrieb untersucht werden.

Die Jahresrechnungsstatistik des Landes lässt jedoch nicht erkennen, wie hoch die tatsächlichen Betriebsausgaben einer einzelnen Einrichtung sind. In der Statistik sind die Aufwendungen einer Kommune für alle Einrichtungen der Kinderbetreuung zwischen null bis sechs Jahre als Gesamtes erfasst. Ein Benchmarking, wie sich überdimensionierte Flächen und hohe Standards auf die Gebäudebetriebskosten bei der Kleinkindbetreuung auswirken, konnte somit nicht erfolgen.

Nach Erkenntnissen der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung und der Immobilienwirtschaft, sind Betriebskosten eine bedeutende Größe im Lebenszyklus eines Gebäudes. So wird bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu einer Immobilie unterstellt, dass die gesamten Gebäudebetriebskosten bei einer Lebensdauer des Gebäudes von 25 bis 30 Jahren etwa gleich hoch sind, wie die ursprüngliche Investition. Daraus kann abgeleitet werden, dass über das Normalmaß hinausgehende Flächen und Standards, die Kommunen und freien Träger in eigener Verantwortung errichten, zu beträchtlichen zusätzlichen Gebäudebetriebskosten führen.

3 Empfehlungen

3.1 Landesweite verbindliche Standards und Transparenz anstreben

Das Kultusministerium sollte in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden einheitliche und verbindliche Standards zur Bedarfsermittlung von Betreuungsplätzen definieren. Um regelmäßig die erforderlichen Bestands- und Bedarfsdaten sowie Belegungsquoten aller Einrichtungen zu erhalten, wäre es förderlich, die rechtlichen Grundlagen für landesweite Erhebungen zu schaffen.

3.2 Förderung der Betriebsausgaben neu definieren

Die Förderung der Betriebsausgaben der Kindertagesstätten sollte neu definiert und künftig analog der Förderung der Betriebsausgaben für Kindergartenkinder pauschaliert werden. Es ist nicht hinzunehmen, dass Gebäudebetriebskosten für über das Normalmaß hinausgehende Mehrflächen und Standards gefördert werden.

Es ist darauf zu achten, dass nur die Betriebsausgaben für tatsächlich belegte Flächen der Kleinkindbetreuung gefördert werden. Ungenutzte Flächen oder Flächen für andere soziale Zwecke können nicht gefördert werden.

3.3 Nicht belegte Betreuungsplätze nutzen

Das Land sollte die Voraussetzungen schaffen, dass nicht belegte Betreuungsplätze mit Flüchtlingskindern im Alter von drei bis sechs Jahren förderunschädlich belegt werden können. Dabei kann ein Kontingent für „Ad-hoc-Belegungen“ für Kinder unter drei Jahre freigehalten werden.

3.4 Vergaberecht einhalten

Die Begründung des Einzelfalls, dass Zuwendungsempfänger von der Einhaltung der Vergabevorschriften befreit werden, ist strikt an den Ausnahmestatbeständen des Vergaberechts auszurichten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium teilt in seiner umfangreichen Stellungnahme mit, dass die Festlegung von verbindlichen Standards zur Bedarfsermittlung dem Selbstverständnis der kommunalen Selbstverwaltung widerspreche, zumal kein Regelungsbedürfnis bestehe. Im Übrigen sei die Festlegung von einheitlich verbindlichen Standards zur Bedarfsermittlung nicht zielführend. Unbestritten sei allerdings, dass in einzelnen Kommunen in Einzelfällen trotz sorgfältiger Bedarfsplanung eine Betriebsaufnahme in den geförderten Räumen nicht zum geplanten Zeitpunkt erfolgen konnte.

Von verbindlichen Flächenkennwerten für Tageseinrichtungen für Kleinkinder werde Abstand genommen, da die Festlegung eines Mindestraumprogramms wegen der vom KVJS geforderten Mindestanforderung nicht notwendig sei. Eine Beschränkung von Flächen würde mit der Eigenverantwortung der Träger und der kommunalen Selbstverwaltung kollidieren. Wesentlich größere Flächen können in der pädagogischen Konzeption, mit baulichen Gegebenheiten oder der zur Verfügung stehenden Grundstücksfläche als Außenfläche begründet sein. Die Ermittlung von Platzkosten anhand fiktiver Werte statt der Berücksichtigung von Ergebnissen der Jahresrechnungsstatistik bei der Berechnung der Betriebsausgabenförderung des Landes wäre verwaltungsaufwendig und sei gegebenenfalls jährlich anzupassen.

Derzeit gebe es keine Überlegungen, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, nicht belegte Betreuungsplätze mit Kindern ab drei Jahren zu belegen. Nur im Einzelfall könne sich bei der Prüfung einer anderweitigen Verwendung auf Antrag eventuell ein Verzicht auf eine Rückforderung ergeben.

5 Schlussbemerkung

Das Kultusministerium verkennt mit seiner Stellungnahme, dass der Rechnungshof in keiner Weise das kommunale Selbstverwaltungsrecht einschränken will.

Unsere Empfehlungen haben einzig zum Ziel, dass die Bemessung des Förderbetrags auf der Grundlage einheitlicher Parameter bei der Ermittlung der erforderlichen Plätze mit einem einheitlichen Förderstandard von Flächen berechnet und bewilligt werden. Das Land hat dazu derzeit keine ausreichenden Grundlagendaten. Den Kommunen bleibt es nach eigenem Ermessen freigestellt, zusätzliche Betreuungsplätze zu errichten. Ebenso liegt es in der Entscheidung der Kommunen, die zu bauende Fläche je Betreuungsplatz sowie deren Ausstattung und Standards selbst festzulegen. Das Land fördert jedoch nur im Rahmen der festgelegten Förderstandards mit dem pauschalierten Förderbetrag je Platz.

Auch die Förderung der Betriebsausgaben für den Gebäudebetrieb durch Bund und Land darf sich nur auf den festgelegten Förderstandard beziehen und nicht auf zusätzliche Flächen und Einrichtungen mit gehobenem Standard, die Kommunen oder freie Träger in Eigenverantwortung errichten. Zur weiteren Vereinfachung bei der Abrechnung würde beitragen, wenn die Förderung der Gebäudebetriebskosten ebenfalls pauschaliert erfolgt.