

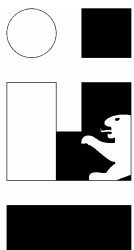
Auszug aus

Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

Beitrag Nr. 15

Zuwendungen zur Kleinkindbetreuung und Tagespflege



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 09: Ministerium für Arbeit und Soziales

Zuwendungen zur Kleinkindbetreuung und Tagespflege (Kapitel 0919)

15

Die der Förderung zugrunde gelegten Betriebskosten der Kinderkrippen sowie die weit angelegte Pauschalierung der Förderung führen zu vermeidbaren Ausgaben von - landesweit hochgerechnet - rund 2 Mio. € Durch eine Öffnung der Richtlinien kann eine stärker am Bedarf orientierte Belegung der Plätze erreicht werden.

Die verwaltungsaufwendige Förderung der Altersvorsorge für Tagespflegepersonen trägt nicht wesentlich dazu bei, eine Altersversorgung aufzubauen; deshalb sollte diese Förderung eingestellt werden.

1 Ausgangslage

Zur Umsetzung der Konzeption „Kinderfreundliches Baden-Württemberg“ werden seit 2003 die Kleinkindbetreuung in Kinderkrippen und die Strukturen in der Tagespflege gefördert. Bereits seit 1995 erhalten Tagespflegepersonen einen Zuschuss zu ihrer Altersvorsorge. Ziel dieser Fördermaßnahmen ist, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Gleichzeitig sollen die Kommunen in ihrer originären Aufgabe unterstützt werden, entsprechende Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren anzubieten. Hierfür gewährte das Land 2004 Zuwendungen von 7,5 Mio. €. Der RH untersuchte die Förderprogramme und ihre Wirkung.

Für die Erhebung der erforderlichen Daten und Angaben wurden an 186 Träger von Kinderkrippen Fragebögen versandt; der Rücklauf betrug 97 %. Im Bereich Tagespflege wurden die beim SM vorliegenden Daten aus den Verwendungsnachweisen für die Jahre 2003 und 2004 übernommen und ausgewertet. Örtliche Erhebungen führte der RH beim SM, bei den Regierungspräsidien Freiburg und Karlsruhe sowie bei mehreren Zuwendungsempfängern durch.

Förderrahmen und -verfahren werden maßgeblich durch die VwV Kinderkrippen und die VwV Tagespflege bestimmt.

2 Kleinkindbetreuung in Kinderkrippen

Das Land beteiligt sich pauschal an den Betriebskosten der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres; 2004 betragen die Zuwendungen 5,1 Mio. €. Betreuungsangebote für Kleinkinder, die im Rahmen des Kindergartengesetzes gefördert werden, können nicht bezuschusst werden. Die Zuwendungen werden als Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung gewährt. Der Antrag auf Förderung gilt als Verwendungsnachweis.

Bemessungsgrundlagen für die Förderung sind die Anzahl der Gruppen und der wöchentliche Betreuungsumfang. Gefördert werden Gruppen ab fünf Kleinkindern und zehn Stunden Betreuung in der Woche. Die jährliche Förderung je Gruppe beträgt mindestens 4.000 € und höchstens 13.400 €. Damit sollten entsprechend der Konzeption „Kinderfreundliches Baden-Württemberg“ 10 % der jährlichen Betriebskosten gefördert werden.

Die Zuwendungen werden nur für Einrichtungen gewährt, welche in die örtliche Bedarfsplanung aufgenommen wurden und eine Betriebserlaubnis erhielten. Die kommunale Mitfinanzierung ist keine Fördervoraussetzung.

Die VwV Kinderkrippen enthält keine Regelungen zur Höhe bzw. zum Finanzierungsanteil der Elternbeiträge und zu den einzusetzenden Eigenmitteln.

2.1 Feststellungen

2.1.1 Bemessungsgrundlage

Das Land bezifferte für eine Modellgruppe mit zehn Kindern und einer täglichen Öffnungszeit von zehn Stunden die jährlichen Betriebskosten mit 134.000 €. Tatsächlich lagen bei zwei Dritteln der Gruppen mit eigenem Rechnungsergebnis und einer ganzjährigen Förderung die täglichen Öffnungszeiten unter zehn Stunden. Im Übrigen waren die tatsächlichen Betriebskosten meist geringer als in der Musterrechnung unterstellt. Die Betriebskosten betragen bei den kommunalen Trägern durchschnittlich nur 101.000 € und bei den freien oder kirchlichen Trägern sogar nur 71.000 €.

Die der Förderung zugrunde gelegten Betriebskosten sowie die weit angelegte Pauschalierung der Förderung bedingen vermeidbare Ausgaben von - landesweit hochgerechnet - rd. 2 Mio. €.

2.1.2 Kommunales Engagement

Obwohl die Schaffung von Krippenplätzen eine originär kommunale Aufgabe ist, wiesen 48 (38 %) von 128 Rechnungsergebnissen keine kommunalen Zuwendungen aus. Bei 35 (27 %) Fällen entsprach die Zuwendung maximal dem Betrag der Landeszuwendung; nur bei 45 (35 %) Rechnungsergebnissen war sie höher als die Landeszuwendung.

2.1.3 Elternbeiträge

Fehlende Vorgaben zur Festsetzung der Elternbeiträge führten dazu, dass nicht alle Träger soziale Staffelungen vorsahen und die Elternbeiträge eine erhebliche Spanne, insbesondere bei den Einrichtungen in freier Trägerschaft, aufwiesen. Bei einer ganztägigen Betreuung lagen die Elternbeiträge zwischen 59 € und 1.190 € je Monat.

2.1.4 Leistungsbezogene Kriterien

Die Höhe der Landeszuwendung ist abhängig von der Anzahl der Gruppen, einer Mindestzahl von Gruppenmitgliedern und einer Mindestbetreuungszeit, nicht aber von leistungsorientierten Kriterien, wie beispielsweise den tatsächlich erbrachten Betreuungsleistungen.

Träger von Kinderkrippen mit einer jährlichen Betreuungszeit von mehr als 3.000 Stunden erhalten Zuwendungen in derselben Höhe wie Träger mit einer jährlichen Betreuungszeit von nur 600 Stunden.

Träger mit einer täglichen Öffnungszeit von jeweils fünf Stunden für eine Gruppe am Vormittag und eine andere am Nachmittag erhalten im Vergleich zu Trägern, die nur eine Gruppe ganztags betreuen, sogar die doppelte Landeszuwendung.

Träger mit ganzjährigen Öffnungszeiten erhalten Zuwendungen in derselben Höhe wie Träger mit bis zu 55 Ferientagen je Jahr.

2.1.5 Belegung der Betreuungsplätze

Der Erfüllung der Forderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII), bis spätestens 2010 ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kleinkinder zu gewährleisten, wäre man heute bereits näher gekommen, wenn die Förderbedingungen offener gestaltet wären. Dann könnten die nach der Betriebserlaubnis genehmigten und bereits vorhandenen Plätze in den Gruppen auf mehrere Kinder aufgeteilt und bedarfsorientiert belegt werden, wie dies von manchen Trägern bereits praktiziert wird. Ausgaben für das Land und die Kommunen ließen sich vermeiden.

2.1.6 Förderung der Studentenwerke

Studentenwerke erhalten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe, zu der auch die Betreuung von Kleinkindern unter drei Jahren gehört, nach dem Studentenwerkesgesetz Finanzhilfen. Zusätzlich wurden die Kinderkrippen vom SM mit 0,3 Mio. € gefördert. Der RH sieht darin eine Doppelförderung.

2.1.7 Zielerreichung

Aussagen darüber, in welchem Umfang durch den Ausbau der Kinderkrippen die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verbessert wurde, sind derzeit nicht möglich, da entsprechende Dokumentationen nicht verlangt werden.

3 Strukturen in der Tagespflege

Die finanziellen Zuwendungen zur Förderung der Strukturen in der Tagespflege werden an öffentliche Träger (Stadt- und Landkreise sowie an kreisangehörige Gemeinden mit eigenem Jugendamt) gewährt, wenn sie mit ihren Maßnahmen die Intention des Landes verfolgen, Fachkräfte einsetzen und mindestens einen gleich hohen Eigenanteil erbringen. 2004 gewährte das Land hierfür 1,7 Mio. €. Sie können von den öffentlichen Trägern an anerkannte freie Jugendhilfeträger weitergeleitet werden.

Die Zuwendung wird als Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung gewährt und ist nach der Einwohnerzahl gestaffelt:

- Bis zu 100.000 Einwohnern	15.000 €
- 100.001 bis 200.000 Einwohnern	30.000 €
- 200.001 bis 300.000 Einwohnern	45.000 €
- Bei mehr als 300.000 Einwohnern	60.000 €

Um die Wirksamkeit der Maßnahmen und letztlich die Effizienz der Zuwendungen beurteilen zu können, sind im Verwendungsnachweis neben dem zahlenmäßigen Nachweis auch die Zahl der Tagespflegepersonen, der Tagespflegeplätze und der tatsächlich betreuten Kinder zu nennen.

3.1 Feststellungen

3.1.1 Bemessungsgrundlage

Die Höhe der Landeszuwendung hängt ausschließlich von der Einwohnerzahl im Einzugsbereich des öffentlichen Trägers ab. Der Verzicht auf eine Kinderkomponente führt zu einer Besserstellung von öffentlichen Trägern mit niedrigen Kinderzahlen im Einzugsbereich. Die Bandbreite der Landesförderung, bezogen auf die Zahl der Kinder je Einzugsbereich, liegt zwischen 0,67 € und 2,22 €.

3.1.2 Komplementärförderung der öffentlichen Träger

Primär war die Landeszuwendung zusammen mit einer gleich hohen finanziellen Komplementärförderung der öffentlichen Träger zur Weiterleitung an die freien Träger gedacht. 34 % der öffentlichen Träger, in deren Bereich auch freie Träger tätig waren, förderten diese nicht einmal in Höhe der Landeszuwendung. Die von den öffentlichen Trägern geforderten Komplementärmittel können heute auch in eigener Zuständigkeit erbrachte Leistungen in der Tagespflege sein.

3.1.3 Zielerreichung

Die verlässliche Beurteilung der Zielerreichung - Sicherung und Ausbau der Tagespflegestellen - ist derzeit nicht möglich, da die im Verwendungsnachweis geforderten Angaben nicht eindeutig definiert sind.

3.1.4 Staatshaushaltsplan

Die im Staatshaushaltsplan eingestellte Fördersumme von 3 Mio. € ist um mehr als 1 Mio. € zu hoch angesetzt.

3.2 Altersvorsorge von Tagespflegepersonen

Das Land unterstützt die Altersvorsorge von Tagespflegepersonen monatlich mit der Hälfte des Mindestbeitrags in der gesetzlichen Rentenversicherung, höchstens jedoch mit 32 €. 2004 betragen die Landeszuwendungen insgesamt nur noch 0,7 Mio. €. Gegenüber 1995 sind sie auf rund ein Viertel des ursprünglichen Betrages gesunken.

Aus heutiger Sicht ergibt sich bei einer Tätigkeit als Tagespflegeperson von einem Jahr und einem Monatsbeitrag von 64 € eine monatliche Rente von 3,50 €, bei einer Tätigkeit von vier Jahren von 13,90 € und bei einer Tätigkeit von zehn Jahren von 35 €. Das Förderprogramm trägt nicht wesentlich dazu bei, eine Altersvorsorge aufzubauen, und rechtfertigt nicht den damit verbundenen Verwaltungsaufwand.

4 Empfehlungen

Der RH empfiehlt,

zur Kleinkindbetreuung in Kinderkrippen

- über die Bemessungsgrundlage der Förderung neu zu entscheiden,
- die Landeszuwendung für die originär kommunale Aufgabe von einer zumindest gleich hohen finanziellen Komplementärförderung der Kommunen abhängig zu machen,
- zur Höhe der Elternbeiträge auf eine einvernehmliche Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände und der betroffenen Spitzenverbände der Liga der freien Wohlfahrtspflege hinzuwirken,
- die Höhe der Landeszuwendung nicht nur von einer deutlich anzuhebenden Zeituntergrenze, sondern auch von leistungsbezogenen Kriterien abhängig zu machen,
- die Fördervoraussetzungen zu überdenken und klarer zu fassen,
- die Studentenwerke künftig von einer Förderung auszuschließen und
- die Träger der Kinderkrippen zu verpflichten, die Aufnahmegründe sowie die individuellen Betreuungszeiten zu dokumentieren, damit überprüft werden kann, ob das vom Land angestrebte Ziel erreicht worden ist;

zu den Strukturen in der Tagespflege

- über die Bemessungsgrundlage der Förderung neu zu entscheiden,
- die Landeszuwendung für die originär kommunale Aufgabe von einer zumindest gleich hohen finanziellen Komplementärförderung der öffentlichen Träger abhängig zu machen,
- die im Verwendungsnachweis verlangten Angaben mit Blick auf das Förderziel zu konkretisieren und
- den Haushaltsansatz dem tatsächlichen Zuwendungsbedarf anzupassen;

zur Altersvorsorge von Tagespflegepersonen,

- das Förderprogramm aus den vorgenannten Gründen einzustellen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

5.1 Kleinkindbetreuung in Kinderkrippen

Das SM sieht in den vom RH ermittelten durchschnittlichen Betriebskosten der Gruppen keinen Hinweis auf eine überhöhte Bemessungsgrundlage; vielmehr würden die Unterschiede bei den Betriebskosten aus der breit angelegten Pauschalierung des Förderprogramms resultieren. Künftig solle eine stärkere bzw. differenziertere Leistungsorientierung bei der Förderung vorgenommen werden. Dies könne auch eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage für leistungsfähigere Gruppen beinhalten und somit zu Mehrausgaben führen. Eine generelle Reduzierung der Bemessungsgrundlage sei eine nicht adäquate Schlussfolgerung und hinsichtlich des politisch gewollten Ausbaus der Kleinkinderbetreuung letztlich kontraproduktiv.

Im Hinblick auf die gestiegene Bedeutung eines bedarfsgerechten Ausbaus der Betreuungsangebote für Kleinkinder teile das Ministerium die Auffassung des RH, die Landesförderung künftig von einer mindestens gleich hohen kommunalen Komplementärförderung abhängig zu machen. Allerdings könne nicht ausgeschlossen werden, dass bei fehlender Komplementärförderung und dem dadurch wegfallenden Landeszuschuss einzelne Einrichtungen ihren Betrieb einstellen müssten oder neue Gruppen nicht eröffnet werden könnten.

Angesichts der Vielfalt möglicher Finanzierungen hält das SM eine dem Kindergartenbereich nachgebildete einvernehmliche Empfehlung für die Gestaltung und Höhe der Elternbeiträge weder für sinnvoll noch für realistisch. Dennoch sollen die kommunalen Landesverbände sowie die kirchlichen und sonstigen freien Trägerverbände auf die Anregung des RH hingewiesen werden.

Hinsichtlich des tatsächlichen Bedarfs vor Ort könne ein sog. Platz Sharing durchaus in verstärktem Maße sinnvoll sein. Das Ministerium werde in enger Abstimmung mit dem Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg prüfen, inwieweit die Förderbedingungen im Sinne einer bedarfsgerechten Belegung durch eine entsprechende Platzverteilung offener gestaltet werden können.

An der Förderung der Kinderkrippen der Studentenwerke werde man weiterhin festhalten. Um den Bedenken des RH gleichwohl Rechnung zu tragen, sei das MWK grundsätzlich bereit, im Rahmen der Neufestschreibung der Finanzhilfen den Parameter für die Kleinkindbetreuung bei der Festsetzung und Verteilung der Finanzhilfen herauszunehmen.

Das SM räumte ein, dass die bisher erfassten Daten die Beurteilung der Zielerreichung nicht zuließen. Es werde die Ergebnisse der durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe geforderten jährlichen statistischen Angaben zur Betreuung abwarten.

5.2 Strukturen in der Tagespflege

Die eigenen Leistungen der öffentlichen Träger sollen, so das SM, auch weiterhin grundsätzlich auf die Komplementärfinanzierung angerechnet werden.

Bei der Überarbeitung der VwV Tagespflege soll geprüft werden, inwieweit durch eine zielgerichtetere Förderung den Geboten der Pluralität und der Subsidiarität noch mehr Nachdruck verliehen werden könne. Auch sei die Bemessungsgrundlage für die Weiterleitung der Zuwendungen des Landes an die Jugendhilfeträger weiter zu entwickeln und um eine Kinderkomponente zu ergänzen.

Zur Beurteilung der Zielerreichung sei die Präzisierung der Verwendungsnachweise derzeit nicht notwendig, da von der erstmals im Jahr 2006 zu erstellenden amtlichen Statistik valide Daten für die Kindertagespflege erwartet werden.

Das SM vertritt die Auffassung, dass der Haushaltsansatz nicht zu vermindern sei; vielmehr wäre zu prüfen, ob und inwieweit die bisherigen Finanzmittel erhöht werden müssten. Dies sei von der künftigen Bemessungsgrundlage sowie dem angestrebten weiteren Ausbau der Strukturen in der Tagespflege abhängig.

5.3 Altersvorsorge von Tagespflegepersonen

Trotz der nachvollziehbaren Anmerkungen des RH sei eine Streichung des Förderprogramms, insbesondere im Hinblick auf das geänderte SGB VIII (Tagesbetreuungsausbaugesetz) und die Bedeutung der Kindertagespflege, sehr kritisch zu beurteilen und letztlich einer politischen Entscheidung vorbehalten. In jedem Fall müssten die Haushaltsmittel aus Sicht des SM auch weiterhin für die Förderung der Kindertagespflege zur Verfügung stehen. In diesem Sinne werde das Ministerium eine Umsetzung der Empfehlung prüfen.

Das Ministerium bemerkt abschließend, dass trotz der kritischen Prüfungsfeststellungen zur Zielerreichung von den Förderprogrammen wichtige Impulse ausgegangen seien und der Ausbau der Betreuungsangebote zur Kleinkinderbetreuung einen großen Schritt voran gebracht werden konnte.

6 Schlussbemerkung

Das Land sollte bei der Förderung von originär kommunalen Aufgaben nicht an die Stelle der Kommunen treten. Deshalb ist insbesondere darauf hinzuwirken, dass alle Kommunen für ihre Aufgaben finanzielle Mittel mindestens in gleicher Höhe wie das Land einsetzen.

Der Verzicht auf einen zahlenmäßigen Verwendungsnachweis und konkret geforderte Angaben im Sachbericht trägt zwar zur Verwaltungsvereinfachung bei, kann aber zur Folge haben, dass die realen Verhältnisse durch die Verwaltung nicht erkennbar sind und deshalb notwendige Steuerungsmaßnahmen unterbleiben. Zur Überprüfbarkeit der vom Land mit der Förderung angestrebten Ziele sind klar definierte Kennzahlen unerlässlich.