

7. Finanzierung von Kindertageseinrichtungen vereinfachen

Die Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen werden über ein komplexes System von Beteiligungen finanziert. Dieses System ist zu vereinfachen. Bereits ein einheitlicher Maßstab für die öffentliche Förderung und die Elternbeteiligung sowie landesweit geltende Grundsätze für die Sozialstaffelregelungen würden den Verwaltungsaufwand senken.

Die Standortkommunen sind verpflichtet, mit den Einrichtungsträgern Vereinbarungen über die Finanzierung der Betriebskosten zu schließen. Die Gemeinden finanzieren mit 40 % den größten Teil der Betriebskosten. Im Gegensatz zur Landes- und Kreisförderung steigt ihr Anteil. Künftig sollten sie die Defizite der Einrichtungen nicht mehr unbegrenzt ausgleichen. Der LRH hat daher eine Arbeitshilfe zum Abschluss derartiger Finanzierungsvereinbarungen erstellt. Diese enthält Vorschläge für eine auf das notwendige Maß beschränkte Finanzierung.

Aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Interessen der Kreise als Träger der Jugendhilfe und der Standortgemeinden können sich Schwierigkeiten in der Planung einer bedarfsgerechten Betreuung von Kindern ergeben. Die Kreise sollten ihre Steuerungsmöglichkeiten nutzen, um durch eine gemeindeübergreifende Bedarfsplanung Versorgungslücken zu schließen, Überkapazitäten zu vermeiden und ein plurales Angebot sicherzustellen.

7.1 Die komplexen Finanzierungsverflechtungen sollten vereinfacht werden

Die Gesamtfinanzierung der Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen (KiTa) basiert auf einer komplexen Finanzierungsstruktur mit einer Vielzahl von Zuständigkeiten der Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der Standortgemeinden, der Wohngemeinden, des Landes, der Einrichtungsträger und der Eltern. Insgesamt gibt es bis zu 10 verschiedene Zahlungsströme zwischen den Beteiligten. Alle Beteiligten sollten die Chance nutzen, diese Strukturen zu vereinfachen und dadurch den Verwaltungsaufwand zu verringern. Gleichzeitig wären einheitlichere Elternbeteiligungen und Sozialstaffelregelungen möglich. In den Finanzierungsanteilen könnten sich die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten widerspiegeln. Vereinfachungen könnten durch folgende Maßnahmen erzielt werden:

- Die an der Finanzierung Beteiligten wenden einen einheitlichen Förderungsmaßstab an, wie z. B. die prozentuale Beteiligung an den anerkannten Betriebskosten. Durch den Einrichtungsträger wäre so nur ein Verwendungsnachweis zu erstellen. Dieser könnte von einem der Finanzierungsbeteiligten geprüft und dann für die Zuschussgewährung an die übrigen Beteiligten weitergegeben werden.
- Sollte ein einheitlicher Förderungsmaßstab nicht verwirklicht werden können, sollten sich die Finanzierungsbeteiligten zumindest auf einen einheitlichen Verwendungsnachweis einigen, der die notwendigen Angaben für alle Beteiligten enthalten müsste. Dies würde den Aufwand der Einrichtungsträger verringern und so ggf. die Betriebskosten und damit auch die Zuschusshöhe mindern.

7.2 **Kosten- und Finanzierungsstruktur - oftmals nicht transparent**

Der LRH hat die Kostenstruktur und die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, die Entwicklung der jeweiligen Finanzierungsanteile sowie die Umsetzung der Bedarfsplanung am Beispiel von 190 Einrichtungen untersucht. Die Einrichtungen wurden nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren aus insgesamt 1635 KiTa ausgewählt. Die Finanzierungsdaten von 175 Einrichtungen waren auswertbar.

Die Betriebskosten von KiTa anerkannter Träger der freien Jugendhilfe oder öffentlicher Träger werden nach § 25 Abs. 1 KiTaG¹ aufgebracht durch:

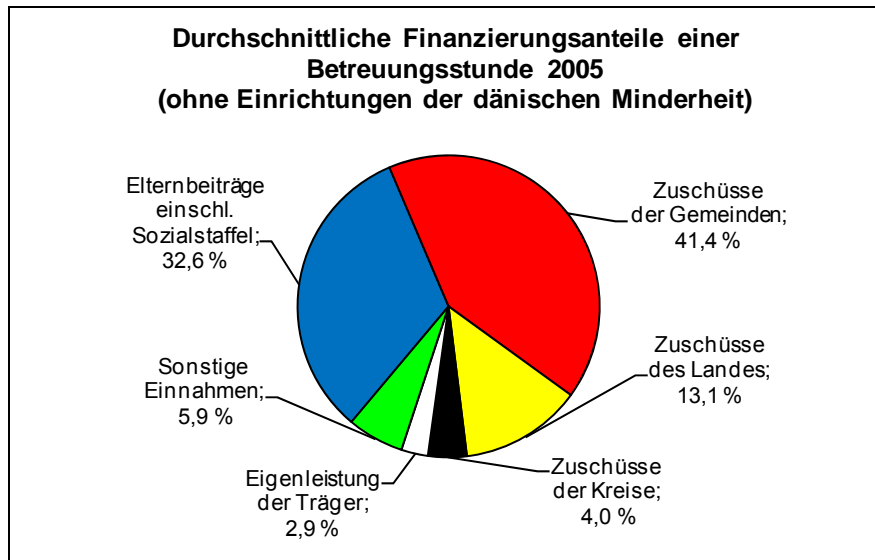
1. Zuschüsse des Landes,
2. Teilnahmebeiträge oder Gebühren,
3. Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe,
4. Zuschüsse der Gemeinden und
5. Eigenleistungen des Trägers.

Die Finanzierungsstruktur war in den Jahresrechnungen der Träger oft nicht ausreichend dargestellt. Nur für 131 Einrichtungen konnte sie zweifelsfrei nachvollzogen werden.

8 der in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen befanden sich in Trägerschaft der dänischen Minderheit. Aufgrund der Förderung durch den dänischen Staat haben sie im Vergleich zu den anderen Betreibern von KiTa eine überproportional hohe Eigenfinanzierung. Lässt man die Einrichtungen der dänischen Minderheit unberücksichtigt, kostete ein Betreuungsplatz in den restlichen an der Prüfung beteiligten KiTa im Jahr 2005 durch-

¹ Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) vom 12.12.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 651, zuletzt geändert durch Art.1 des Gesetzes vom 22.06.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 497.

schnittlich 4.996 €. Die Betreuungsstunde kostete 3,14 €. Es handelt sich dabei um Durchschnittswerte ohne Differenzierung nach der Betreuungsart. Die Betreuungsstunde wurde wie folgt finanziert:



Die Entwicklung der Finanzierungsstruktur der KiTa - ohne die Einrichtungen der dänischen Minderheit - stellt sich wie folgt dar:

Durchschnittliche Finanzierung in Mio. €

	2003	2004	2005	Ø
Einnahmen insgesamt	36,5	37,2	37,4	
Zuschüsse des Landes	5,2	5,1	4,9	
in Prozent	14,2 %	13,8 %	13,1 %	13,7 %
Elternbeiträge einschl. Sozialstaffel	11,8	12,0	12,2	
in Prozent	32,2 %	32,2 %	32,6 %	32,2 %
Zuschüsse der Kreise	1,8	1,7	1,5	
in Prozent	5,0 %	4,5 %	4,0 %	4,5 %
Zuschüsse der Gemeinden	14,2	15,0	15,5	
in Prozent	39,0 %	40,4 %	41,4 %	40,3 %
Eigenleistung der Träger	1,3	1,2	1,1	
in Prozent	3,6 %	3,3 %	2,9 %	3,3 %
Sonstige Einnahmen	2,2	2,2	2,2	
in Prozent	5,9 %	5,8 %	5,9 %	5,9 %

Daraus folgt:

- Die Standortkommunen tragen die Hauptfinanzierungslast für KiTa. Ihre Finanzierungsanteile sind kontinuierlich gestiegen.
- Der Anteil der Elternbeiträge einschließlich Sozialstaffel an der Gesamtfinanzierung ist der zweithöchste. Er ist während des Prüfungszeitraums geringfügig gestiegen.

- Der Anteil des Landeszuschusses an der Gesamtfinanzierung der Betriebskosten ist kontinuierlich gesunken.
- Die Betriebskostenförderung durch die Kreise ist zurückgegangen und damit deren Anteil an der Gesamtfinanzierung ebenfalls gesunken. Die Erstattung des Elternbeitrags über die Sozialstaffelregelungen wurde dabei außer Betracht gelassen.
- Lediglich der dänische Staat und die kirchlichen Einrichtungsträger beteiligen sich mit einer finanziellen Eigenleistung an den Betriebskosten. Ansonsten resultieren die ausgewiesenen Eigenanteile aus Rücklagenentnahmen, die als Trägeranteil zu verbuchen waren, und aus geldwerten Eigenleistungen.

7.3 **Zuschüsse der örtlichen Träger der Jugendhilfe - die Förderrichtlinien sind zu verbessern**

Die Förderrichtlinien der örtlichen Jugendhilfeträger erfüllen überwiegend nicht die qualitativen Mindestanforderungen.

Sie sollten wenigstens Folgendes regeln:

- Voraussetzungen für eine finanzielle Unterstützung,
- Festlegung der förderungsfähigen Maßnahmen,
- Verteilungsmaßstab und Höhe der Zuwendung,
- ggf. konkrete Definition der förderungsfähigen Kosten,
- Förderungs- und Finanzierungsart,
- Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren,
- Auszahlungskriterien,
- Inhalt des Verwendungsnachweises,
- Prüfungsrechte und
- Rückforderungsvorbehalt.

Wenn diese Punkte geregelt sind, kann die hauptamtliche Verwaltung die wiederkehrenden Fördervorgänge einheitlich und eigenverantwortlich bearbeiten. Der Verteilungsmaßstab ist für alle Zuwendungsempfänger nachvollziehbar. Arbeitsintensive Individualentscheidungen werden so weitgehend vermieden.

7.4 **Finanzierungsvereinbarungen sind zu verbessern**

Auswertbar waren 89 Finanzierungsvereinbarungen zwischen Standortgemeinden und Trägern von KiTa. Sie vermittelten den Eindruck, dass nicht die zu erbringende Leistung „Kinderbetreuung“ im Vordergrund steht, sondern die finanzielle Absicherung des jeweiligen Einrichtungsträgers. 89 % der geprüften Vereinbarungen sahen eine rein institutionelle Förderung vor. In 55 % der vorliegenden Vereinbarungen hatte sich die Standortgemeinde keine Prüfungsrechte einräumen lassen.

Die Finanzierungsvereinbarungen sind zu verbessern. Ein Wettbewerb zwischen den Trägern und damit ggf. auch günstigere Preise bei gleichbleibender Qualität können mit der derzeitigen Vertragsgestaltung nicht erreicht werden. Sachgerechter ist es, einen Maßstab zu entwickeln, um die Höhe des Zuschussbetrags zu ermitteln. Die Auslastung der Einrichtung ist einzubeziehen. An die Stelle eines unbegrenzten Defizitausgleichs sollte eine Förderung treten, die eine Beschränkung auf das notwendige Maß vorsieht (z. B. durch Festlegung von Art und Umfang der zuschussfähigen Betriebskosten). Lange oder unbefristete Laufzeiten von Finanzierungsvereinbarungen schränken zudem den Wettbewerb zwischen bestehenden und ggf. neuen Anbietern ein. Um Einnahmen und Ausgaben der geförderten KiTa auf ihre Notwendigkeit untersuchen und ggf. Einfluss auf deren zukünftige Gestaltung nehmen zu können, sind umfassende Prüfungsrechte des Zuschussgebers unabdingbar.

Im Anschluss an die Querschnittsprüfung hat der LRH eine Arbeitshilfe für eine Finanzierungsvereinbarung zwischen der Standortgemeinde und dem Träger der KiTa entwickelt. Die Arbeitshilfe ist ein flexibles, an die individuellen Erfordernisse der Standortgemeinde anpassungsfähiges „Baukastensystem“. Sie bietet für etliche Bereiche Alternativlösungen und Beispiele. Die Arbeitshilfe steht über die Homepage des LRH allen Interessierten zur Verfügung¹.

7.5 **Kommunale Bedarfsplanung als wichtiges Steuerungsinstrument nutzen**

Voraussetzung für eine finanzielle Förderung aus öffentlichen Mitteln ist die Aufnahme in den Bedarfsplan.² Der Bedarfsplan ist vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Kreise und kreisfreie Städte) zu erstellen. Dieser hat ein bedarfsgerechtes Angebot an KiTa und Tagespflegestellen zu gewährleisten.³ Der Bedarfsplan ist das entscheidende Steuerungsinstrument für eine angemessene Angebotsstruktur in zeitlicher, quantitativer und qualitativer Hinsicht. Er sorgt dafür, dass ausreichend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen und Überkapazitäten vermieden werden. Je nach Erfordernis, jedoch mindestens einmal in jeder Kommunalwahlperiode, ist er fortzuschreiben.

Die untersuchten Bedarfsplanungen haben überwiegend nicht die Anforderungen an eine bedarfsgerechte, zeitnahe Planung der Betreuungsangebote erfüllt.

¹ <http://www.lrh.schleswig-holstein.de>, „Veröffentlichungen → Kommunalberichte → Finanzierung von Kindertageseinrichtungen“.

² § 7 Abs. 3 KiTaG.

³ § 6 KiTaG.

Insbesondere die Bedürfnisermittlung ist zu verbessern. Die Einwohnerdaten sowie die Prognose über die Einwohnerentwicklung sind transparent darzustellen. In regelmäßigen Abständen sollten die Eltern befragt werden. Ausschließlich die Einrichtungsträger zu befragen genügt nicht, um die Bedürfnisse und Wünsche aller Eltern zu ermitteln. Es besteht die Gefahr, dass nur die Wünsche und Bedürfnisse derjenigen berücksichtigt werden, die bereits ein vorhandenes Angebot nutzen. Insbesondere in ländlichen Regionen bestehen z. B. häufig weder Krippen- noch Hortangebote und damit auch keine entsprechenden Wartelisten in den Einrichtungen.

Auch der sich daran anschließende Planungsschritt der Bedarfsfeststellung ist zu verbessern. Da der Bedarf nicht mit dem Bedürfnis und den Wünschen der Eltern gleichzusetzen ist, hat eine Abwägung mit den finanziellen Ressourcen der Kommunen stattzufinden. Ebenso ist abzuwägen, in welchem Umfang Eltern im Hinblick auf ihre finanziellen Möglichkeiten das kostenpflichtige Angebot annehmen. Aus dem Vergleich des Bestands mit dem festgestellten Bedarf ergibt sich, welche und wie viele Plätze bedarfsnotwendig sind. Die Kreise sollten stärker die Möglichkeit nutzen, den Bedarf und die entsprechende Aufnahme einer Maßnahme auch ohne gemeindliches Einvernehmen festzulegen. Der Bedarf sollte dabei verstärkt sozialraumorientiert, das heißt, gemeindeübergreifend geplant werden. So können Versorgungslücken gedeckt, aber auch Überkapazitäten vermieden und gleichwohl ein plurales Angebot sichergestellt werden.

Der Bedarfsplan sollte zudem folgende **Mindestangaben** enthalten:

- Festlegung der förderungsfähigen Öffnungszeiten pro Gruppe,
- Bezeichnung des Trägers und der pädagogischen Ausrichtung.

7.6 **Stellungnahmen**

Das **Ministerium für Bildung und Kultur** (Bildungsministerium) begrüßt den Versuch des LRH, Transparenz bei den kommunalen Finanzierungsstrukturen und Verwaltungsabläufen zu schaffen. Es schließt sich den Empfehlungen an die Kreise und kreisfreien Städte an, die Bedarfsplanung zu verbessern. Gemeinsam mit allen Beteiligten beabsichtigt das Bildungsministerium, ein nachfrage- und qualitätsorientiertes Finanzierungssystem zu entwickeln. Diesen Prozess will es fachlich begleiten und moderieren. Der Landeszuschuss für den laufenden Betrieb der Kindertageseinrichtungen ist ab 2011 von 60 auf 70 Mio. € erhöht worden. Weiterhin weist das Bildungsministerium darauf hin, dass sich durch das Stichprobeverfahren nur rechnerisch vereinfachte Durchschnittswerte ableiten ließen. Ein vollständiges Bild für Schleswig-Holstein ergäbe sich daraus nicht. In der Musterfinanzierungsvereinbarung seien wesentliche Anregungen des Bildungsministeriums nicht aufgegriffen worden. Die Marktmacht der

Standortgemeinden trete zu sehr in den Vordergrund und das gesetzliche Postulat der Partnerschaft im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in den Hintergrund.

Der **LRH** weist darauf hin, dass er eine Arbeitshilfe für eine Finanzierungsvereinbarung zwischen der Standortgemeinde und dem Träger von KiTae-arbeitet hat und keine Musterfinanzierungsvereinbarung. In diese Arbeitshilfe sind die Anregungen des Ministeriums eingeflossen. Sie sieht in vielen Bereichen Alternativlösungen vor, sodass neben der vom Ministerium präferierten Variante auch andere denkbare Lösungen angeboten werden, um die möglichen Interessenlagen umfassend berücksichtigen zu können. Der Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sieht gerade die Vereinbarung - und den damit eingeräumten Spielraum für Verhandlungen - als angemessenen Weg vor, um die Vorstellungen des öffentlichen Trägers mit denen des freien Trägers in Einklang zu bringen. Ebenso unstrittig ist, dass der öffentliche Träger notwendige Standards definieren kann und dadurch nicht die Selbstständigkeit der freien Träger in der Durchführung der Aufgaben tangiert. Insoweit ist die Aussage des Bildungsministeriums, dass die „Marktmacht“ der Standortgemeinden zu sehr in den Vordergrund trete, so nicht nachvollziehbar. Die Absicht des Bildungsministeriums, ein nachfrage- und qualitätsorientiertes Finanzierungssystem zu entwickeln, wird unterstützt. Bei allem Verständnis für gemeinsam entwickelte Lösungen sollte sich das Bildungsministerium jedoch nicht auf die eher neutrale Funktion des Moderierens und fachlichen Begleitens des Prozesses beschränken, sondern aktiv gestalten.

Die **kommunalen Landesverbände** sehen die Prüfung als wertvollen Beitrag, um Transparenz in der Kosten- und Finanzierungsstruktur von Kindertageseinrichtungen zu schaffen. Man sähe mit Sorge, dass die Standortkommunen die Hauptfinanzierungslast für die Kindertagesstätten tragen und deren Finanzierungsanteile kontinuierlich steigen. Die Erhöhung des Betriebskostenzuschusses des Landes von 60 auf 70 Mio. € ab dem Jahr 2011 würde nicht ausreichen, um den Kommunen die Hauptfinanzierungslast zu nehmen. Die Anregung des LRH, die komplexen Finanzverflechtungen zu vereinfachen, wird begrüßt. Die Veränderung oder Vereinheitlichung der Finanzierungsstrukturen dürfe jedoch nicht den Kommunen faktisch die Möglichkeit nehmen, über die wesentlichen Grundlagen der Kinderbetreuung selbst zu bestimmen. Die vom LRH veröffentlichte Arbeitshilfe würde vielfach bereits als Grundlage für neu abzuschließende Finanzierungsvereinbarungen genutzt. Auch die Bedarfspläne seien zwischenzeitlich verbessert worden und würden nunmehr die vom LRH geforderten Mindestangaben enthalten.