

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Finanzen**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016  
– Drucksache 16/112**

### **Denkschrift 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 12 – Förderung von Investitionen und Ge- bäudebetriebskosten für die Kleinkind- betreuung**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016 zu Beitrag Nr. 12 – Drucksache 16/112 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. die Möglichkeit für regelmäßige landesweite Erhebungen von detaillierten Bestands- und Bedarfsdaten sowie Belegungsquoten von Kindertagesstätten unter Berücksichtigung der Kostenfolgen zu prüfen;
  2. die Möglichkeit einer förderunschädlichen Belegung von nicht belegten Betreuungsplätzen mit Kindern im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung zu prüfen und mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend abzustimmen;
  3. dem Landtag über das Ergebnis der Prüfungen bis 1. Juni 2017 zu berichten.

20. 10. 2016

Die Berichterstatterin:

Thekla Walker

Der Vorsitzende:

Rainer Stickelberger

## Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 16/112 in seiner 5. Sitzung am 20. Oktober 2016. Hierzu lag dem Ausschuss noch eine Stellungnahme des Kommunalverbands für Jugend und Soziales (KVJS) vor.

Für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum sind diesem Bericht als *Anlagen 1 und 2* eine Anregung des Rechnungshofs sowie ein gemeinsamer Antrag der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU beigefügt.

Die Berichterstatterin für den Finanzausschuss zeigte auf, der Bund stelle dem Land Baden-Württemberg für den bedarfsgerechten Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren von 2008 bis 2018 etwa 450 Millionen € bereit. Das Land habe ergänzend dazu ein einmaliges Investitionsprogramm mit einem Volumen von 50 Millionen € aufgelegt. Außerdem beteilige sich das Land unter Berücksichtigung der Bundesmittel zu 68 % an den jährlichen Betriebsausgaben für die Kleinkindbetreuung.

Von Anfang an sei klar gewesen, dass sich der Ausbau von Kleinkindbetreuungsplätzen am örtlichen Bedarf und nicht an einer angestrebten durchschnittlichen Versorgungsquote orientieren solle. Der Rechnungshof kritisiere, dass aufgrund nicht bedarfsgerechter Berechnungen der Gemeinden Betreuungsplätze eingerichtet, aber nicht belegt worden seien. Zum anderen bemängle der Rechnungshof, dass bei den Kindertagesstätten zum Teil überdimensionierte Flächen vorhanden seien und verbindliche Flächenstandards, die eine pauschalierte Förderung ermöglichen würden, fehlten.

In seinem Denkschriftbeitrag stelle der Rechnungshof Angaben des KVJS und des Statistischen Landesamts über die Zahl der betreuten Kinder in Kindertageseinrichtungen einander gegenüber. Die Differenz zwischen diesen Angaben betrage dem Rechnungshof zufolge über 19 000 Plätze. Gemäß der vorliegenden Stellungnahme des KVJS gehe es jedoch lediglich um eine Differenz von 501 Plätzen. Der KVJS weise im Übrigen noch darauf hin, dass zwischen reinen Kleinkindgruppen und altersgemischten Gruppen unterschieden werden müsse und es aus der Sache heraus nicht möglich sei, in altersgemischten Gruppen die Zahl der nicht belegten Plätze genau zu bestimmen. Sie bitte den Rechnungshof um Auskunft, wie er diese Analyse bewerte.

Die Abgeordnete verwies schließlich noch auf den Inhalt des Beschlussvorschlags des Rechnungshofs und fügte hinzu, der Antrag der Regierungsfractionen wiederum sehe aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen zwei Prüfaufträge zu der Frage vor, welche Möglichkeiten überhaupt bestünden, anstatt gleich Forderungen zu erheben, die vielleicht nicht umsetzbar seien.

Ein Vertreter des Rechnungshofs legte dar, der Rechnungshof habe übersehen – dafür entschuldige er sich –, dass auch in altersgemischten Gruppen Kleinkinder betreut würden. Berücksichtige man auch deren Zahl, ergebe sich in der Tat nur ein geringfügiger Unterschied zwischen den Angaben des KVJS und denen des Statistischen Landesamts über die Zahl der betreuten Kleinkinder.

Nach der Stellungnahme des KVJS sei es nicht möglich,

*die Belegungsquoten für die Gruppe aller betreuten Kleinkinder zu bestimmen, da altersgemischte Gruppen je nach Belegung mit Kindern verschiedenen Alters in der Platzzahl variieren.*

Der Rechnungshof habe sich bei seinen Aussagen allerdings nicht auf Statistiken, sondern auf Untersuchungen vor Ort gestützt und bei den von ihm geprüften Kindertagesstätten festgestellt, dass bis zu 50 % der geförderten Plätze nicht belegt gewesen seien. Der Rechnungshof sage nicht, dass alle Plätze belegt sein müssten. Doch habe jede Gemeinde wegen des bestehenden Rechtsanspruchs der Eltern eine gewisse Zahl an Plätzen für die Kleinkindbetreuung vorzuhalten.

Gemeinden hätten sich bei der Ermittlung ihres Bedarfs an Kleinkindbetreuungsplätzen stark an der landesweit angestrebten durchschnittlichen Versorgungsquote von 34 % orientiert.

Überdimensionierte Kindertagesstätten, auf die der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung gestoßen sei, trieben die Gebäudebetriebskosten und somit auch den Zuschuss des Landes unnötig in die Höhe. Bedauerlicherweise sei dieser Punkt nicht im Antrag der Regierungsfractionen enthalten.

Die Staatliche Hochbauverwaltung habe ein Musterraumprogramm für Landes-einrichtungen erstellt. Auf dieser Basis könnten ohne Weiteres auch Berechnungen für Betriebskosten erstellt werden, die sich dann in eine Pauschale für die Gebäudebetriebskosten überführen ließen. Somit müssten auch nicht jährlich die Betriebskosten der Gemeinden erfasst werden, die zum Teil auf zu großen und zu teuren Gebäuden beruhten.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP wies darauf hin, der Antrag der Regierungsfractionen sei ihm kurz vor Beginn der heutigen Ausschusssitzung zugegangen. Er bitte darum, Anträge künftig frühzeitiger zuzustellen.

Ein Abgeordneter der SPD griff diese Bemerkung im weiteren Verlauf der Sitzung auf und betonte, es sei in der Tat schwierig, sich qualifiziert mit einem Antrag zu beschäftigen, der einem erst kurz vor Beginn der Sitzung, in der er behandelt werden sollte, zugehe.

Der Abgeordnete der FDP/DVP trug weiter vor, eine Gemeinde sei damit überfordert, den Bedarf an Kleinkindbetreuungsplätzen zu ermitteln. Er verwies hierzu auf folgendes Beispiel aus der Praxis: Eine Gemeinde habe eine Umfrage durchgeführt, in der viele Eltern angegeben hätten, dass sie ihre Kinder bei entsprechenden Angeboten in eine Kindertageseinrichtung vor Ort schicken würden. Schließlich seien jedoch zahlreiche der geschaffenen Plätze unbelegt geblieben. Um die Auslastung zu erhöhen, habe die Gemeinde letztlich ihre Preise senken müssen, was wiederum auch noch zulasten eines Tagesmüttervereins gegangen sei.

Der Abgeordnete fuhr fort, Gemeinden müssten voneinander profitieren. Vor diesem Hintergrund sehe er es als notwendig an, dass das Land eindeutige Kriterien zur Ermittlung des Bedarfs an Kleinkindbetreuungsplätzen definiere. In diesem Sinn bitte er, Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlussvorschlags des Rechnungshofs in den Antrag der Regierungsfractionen aufzunehmen. Sollte dies erfolgen, könne seine Fraktion dem Antrag vielleicht zustimmen. Andernfalls würde sie ihn ablehnen.

Ein Abgeordneter der CDU führte aus, die Regierungsfractionen hätten einen sinnvollen Antrag vorgelegt. Diesem sollte zugestimmt werden.

Er könne nur davor warnen, landesweit verbindliche Standards zur Ermittlung des Bedarfs an Kleinkindbetreuungsplätzen vorzugeben. In der Praxis komme es jetzt zu Fällen, bei denen ein Elternteil auf dem Weg vom Wohnort A zur Arbeitsstelle in Gemeinde C sein Kind in einer Tageseinrichtung in Gemeinde B abgebe. In großen Städten hingegen, in denen der Bedarf genau ermittelt worden sei, hätten Eltern ihre Kinder häufig zu einer Tagesstätte zu bringen, die nicht auf dem Weg zur Arbeitsstelle liege. Bei verbindlichen Standards müssten im Grunde auch Annahmen getroffen werden, wie viele Kinder in den nächsten Jahren geboren würden. Auch sei eine entsprechende Planung notwendig. Er frage, wie dies konkret umgesetzt werden solle.

Es sei viel sinnvoller, den Gemeinden zu vertrauen. Diese hätten kein Interesse daran, riesige Gebäude zu finanzieren und Geld zu verschwenden. Sie wollten vielmehr gute Betreuungsangebote vor Ort schaffen und den Eltern ermöglichen, Familie und Beruf zu vereinbaren. Wenn Eltern mangels Plätzen vor Ort ihre Kinder in eine Nachbargemeinde schickten, müsse an die betreuende Gemeinde ein Ausgleichsbetrag gezahlt werden. Gemeinden wüssten auch, wo Neubaugebiete ausgewiesen würden. Anhand von Erfahrungswerten sei ihnen ferner bekannt, welcher Personenkreis dort einziehe und wie dessen Altersstruktur aussehe.

Um nicht völlig unwirtschaftlich zu bauen, lasse es sich nicht vermeiden, dass einige Betreuungsplätze eine Zeitlang unbelegt blieben. Der KVJS lege in seiner Stellungnahme im Übrigen dar, in welchen Fällen exakte Angaben zur Zahl der vorhandenen und der belegten Plätze möglich seien und in welchen nicht. Insofern

müsse man sich mit den Zahlen des KVJS begnügen. Vom KVJS lägen hinsichtlich der erforderlichen Flächen für die Kleinkindbetreuung auch Musterangaben vor, an die sich Gemeinden hielten. Vielleicht könne dies noch einmal zusammengestellt und etwa in Form einer Richtlinie herausgegeben werden.

Der Rechnungshof rege in seinem Beschlussvorschlag an, die Förderung der Gebäudebetriebsausgaben für die Kleinkindbetreuung zu pauschalieren. Er (Redner) verweise hierzu darauf, dass niemand etwas gegen die Berechnung eines Sachkostenbeitrags je Schüler einzuwenden habe, den die Schulträger als Ausgleich für die laufenden Kosten des Schulbetriebs erhielten. Zur Ermittlung dieses Beitrags werde je Schulart auch zunächst die Höhe der Gesamtkosten festgestellt. Wenn nun eine Gemeinde eine große Kindertageseinrichtung baue, gingen die Kosten dafür zwar in die Berechnung je Kind ein, doch profitierten letztlich auch andere Gemeinden davon.

Der Abgeordnete der FDP/DVP unterstrich, sein Vorredner habe damit argumentiert, dass nicht bekannt sei, wie viele Kinder in den nächsten Jahren wo geboren würden und welche Wege Eltern nähmen, um ihre Kinder zu einer Tagesstätte zu bringen. Dies wisse ein Bürgermeister vor Ort aber auch nicht. Insofern erscheine ihm die aufgegriffene Argumentation etwas schwach und sei es kein sauberer Weg, ein Problem als für das Land unlösbar darzustellen und dieses Problem dann auf die Gemeinden abzuwälzen.

Im Hinblick auf Kleinkindbetreuungsplätze sollten nach dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs nicht für den Bedarf, sondern für dessen Ermittlung verbindliche Standards definiert werden. Dem könne sehr wohl zugestimmt werden. Es gehe also um die Frage, welche Faktoren einzurechnen seien, um ein tragbares Ergebnis zu erzielen. Aufgrund der schwierigen Berechnung sei aber klar, dass das Ergebnis eine Streuung aufweise.

Der Abgeordnete der SPD brachte vor, es habe sich gezeigt, dass die Bedarfsermittlung schwierig sei und sowohl eine zentrale als auch eine dezentrale Berechnung Vor- und Nachteile haben könnten. Er fügte an, ein gemeinsames Ziel bestehe wohl darin, Gemeinden förderunschädlich zu ermöglichen, nicht belegte Betreuungsplätze anderweitig zu nutzen. Dies begrüße er gerade auch für kleinere Gemeinden, die oft über den Bedarf hinaus geplant hätten und zum Teil besonders finanzschwach seien.

Ihn interessiere noch, was die Hintergründe für die Empfehlung des Rechnungshofs seien, die Förderung der Gebäudebetriebsausgaben für die Kleinkindbetreuung zu pauschalieren, und welche materiellen Verbesserungen der Rechnungshof sich von einem solchen Verfahren für das Land erhoffe.

Ein Abgeordneter der CDU bemerkte, die Diskussion habe ihm zum Teil das Gefühl vermittelt, es bestehe ein Überangebot an Kleinkindbetreuungsplätzen. Dies treffe nach seiner Erfahrung bei der überwiegenden Zahl der Gemeinden in Baden-Württemberg aber nicht zu.

Im Land herrschten unterschiedliche Verhältnisse. Auf die jeweiligen Gegebenheiten müsse dezentral reagiert werden können. Daher sei die Aufgabe, den künftigen Bedarf an Kleinkindbetreuungsplätzen zu berechnen, bei den Gemeinden richtig angesiedelt. Hierzu sollten keine zentralen Vorgaben getroffen werden.

Der Vertreter des Rechnungshofs erklärte, der Rechnungshof empfehle nicht, zentrale Vorgaben zu machen, wie eine Gemeinde mit Betreuungsplätzen ausgestattet sein solle. Sachgerecht wäre es jedoch, die Art der Berechnung des Bedarfs vorzugeben. So habe der Rechnungshof festgestellt, dass die Gemeinden den Bedarf auf unterschiedlichste Weise ermittelt hätten.

Zuvor habe ein Abgeordneter der CDU auf Raumprogramme des KVJS hingewiesen, an die sich Gemeinden halten würden. Diese Programme sähen für Kinder unter drei Jahren aber nirgendwo eine Raumhöhe von 5 m in Sporthallen vor. Auf solche Gegebenheiten sei der Rechnungshof in seinen Prüfungen jedoch gestoßen. Wenn Räume gebaut würden, die von den Flächen und den Standards her nirgends so vorgesehen seien, führe dies automatisch zu unnötig hohen Betriebskosten.

Er halte es für ein etwas schwaches Argument, dass vom Bau einer Turnhalle andere profitierten. Ein Vertreter des Landes habe vielmehr daran zu denken, dass das Land überzogene Betriebskosten mittragen müsse und somit zusätzlich belastet werde. Dies wäre nicht der Fall, wenn die Förderung der Betriebsausgaben für Kindertagesstätten pauschaliert würde. Bei der Förderung der Betriebsausgaben für Kindergartenkinder sei die Pauschalierung im Übrigen schon gegeben.

Die Staatssekretärin im Ministerium für Finanzen machte darauf aufmerksam, eine Festlegung verbindlicher Standards zur Bedarfsermittlung sollte nach Ansicht der Landesregierung nicht angestrebt werden. So wäre zu fragen, ob ein solcher Schritt mit der kommunalen Selbstverwaltung in Einklang stünde, und würde sich vielleicht auch an anderer Stelle die Konnexitätsfrage erheben.

Die Landesregierung und die kommunalen Landesverbände hätten am 1. Dezember 2011 den Pakt für Familien mit Kindern beschlossen. Darin sei auch eine prozentuale Beteiligung des Landes an den Betriebsausgaben für die Kleinkindbetreuung vorgesehen. Wenn dies geändert werden solle, müsse der Pakt neu verhandelt werden.

Hinzu komme, dass sich unter Umständen der Verwaltungsaufwand erhöhte, wenn die Ermittlung anders als bisher erfolgen würde.

Dies seien einige Gründe, die dafür sprächen, den Beschluss so zu fassen, wie es die Regierungsfractionen beantragt hätten.

Daraufhin wurde der von einem Abgeordneten der FDP/DVP mündlich gestellte Antrag, Abschnitt II Ziffer 1 des Beschlussvorschlags des Rechnungshofs (*Anlage 1*) in den Antrag der Regierungsfractionen (*Anlage 2*) aufzunehmen, in förmlicher Abstimmung abgelehnt. Dem Antrag der Regierungsfractionen selbst stimmte der Ausschuss schließlich mehrheitlich zu.

09. 11. 2016

Dr. Rainer Podewas

## **Anlage 1**

**Rechnungshof  
Baden-Württemberg**

**Denkschrift 2016  
Beitrag Nr. 12/Seite 110**

### **Anregung**

**für eine Beschlussempfehlung  
des Ausschusses für Finanzen**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016  
– Drucksache 16/112**

**Denkschrift 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-  
Württemberg;  
hier: Beitrag Nr. 12 – Förderung von Investitionen und Gebäudebetriebskos-  
ten für die Kleinkindbetreuung**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016 zu Beitrag Nr. 12 – Drucksache 16/112 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. verbindliche Standards zur Bedarfsermittlung von Betreuungsplätzen zu definieren;
  2. rechtliche Grundlagen für regelmäßige landesweite Erhebungen von detaillierten Bestands- und Bedarfsdaten sowie Belegungsquoten von Kindertagesstätten zu schaffen;
  3. die Gebäudebetriebsausgaben für die Kleinkindbetreuung analog der Förderung der Betriebsausgaben für die Kindergartenkinder zu pauschalisieren;
  4. förderunschädlich zu ermöglichen, dass nicht belegte Betreuungsplätze mit Flüchtlingskindern im Alter von drei bis sechs Jahren belegt werden können;
  5. dem Landtag über das Veranlasste bis 1. Juni 2017 zu berichten.

Karlsruhe, 14. September 2016

gez. Günter Kunz

gez. Armin-Hagen Berberich

## Anlage 2

Zu Top 3 – Beitrag Nr. 12  
5. FinA / 20. 10. 2016

### Landtag von Baden-Württemberg 16. Wahlperiode

#### Antrag

der Fraktion GRÜNE und  
der Fraktion der CDU

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016  
– Drucksache 16/112

**Denkschrift 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-  
Württemberg;  
hier: Beitrag Nr. 12 – Förderung von Investitionen und Gebäudebetriebskos-  
ten für die Kleinkindbetreuung**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016 zu Beitrag Nr. 12 – Drucksache 16/112 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. die Möglichkeit für regelmäßige landesweite Erhebungen von detaillierten Bestands- und Bedarfsdaten sowie Belegungsquoten von Kindertagesstätten unter Berücksichtigung der Kostenfolgen zu prüfen;
  2. die Möglichkeit einer förderunschädlichen Belegung von nicht belegten Betreuungsplätzen mit Kindern im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung zu prüfen und mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend abzustimmen;
  3. dem Landtag über das Ergebnis der Prüfungen bis 1. Juni 2017 zu berichten.

20. 10. 2016

Walker GRÜNE

Wald CDU