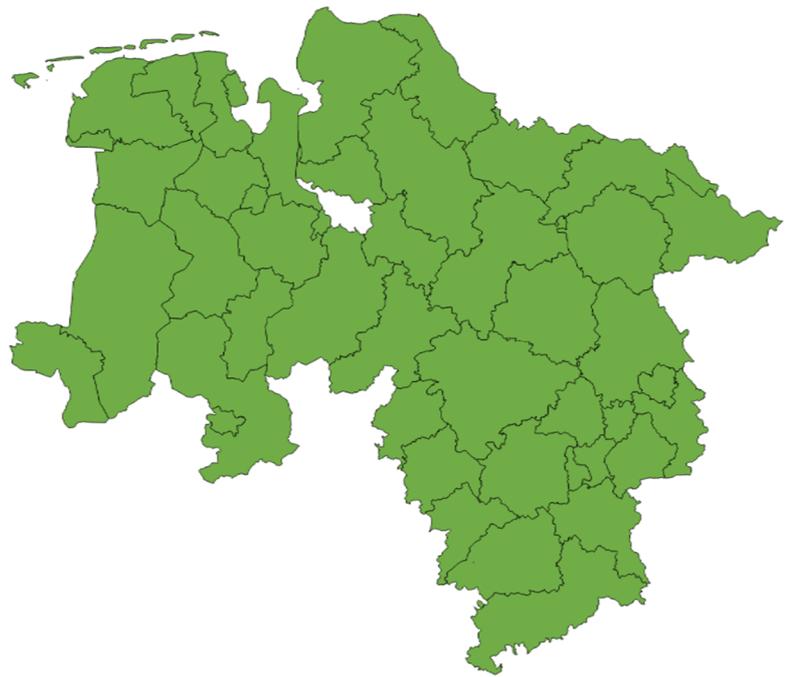


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2018



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2018

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

5.3 Kindertagesstätten der freien Träger – Was zahlen die Kommunen dafür?

Nach den erhobenen Daten belief sich der Anteil der Kommunen an den Aufwendungen für die Kindertagesstätten der freien Träger im Jahr 2016 auf rd. 43 %. Mit den Zuweisungen der Landkreise betrug der kommunale Anteil mehr als 50 % dieser Aufwendungen. Die tatsächliche Haushaltsbelastung der Kommunen lag jedoch noch über diesen Werten, weil Abschreibungen für kostenlos überlassene Gebäude, innere Verrechnungen, z. B. für Bauhofleistungen oder Overheadkosten der Verwaltung im Regelfall nicht beim Produkt für die Kindertagesstätten der freien Träger ausgewiesen waren.

Der tatsächlich angebotene Betreuungsumfang lag im Durchschnitt bei fast sieben Stunden täglich und damit deutlich über dem gesetzlich eingeräumten Rechtsanspruch von vier Stunden.

Die Kommunen sollten mit den freien Trägern vereinbaren, dass sich Veränderungen bei der Ausstattung und Organisation nur dann auf die finanzielle Beteiligung der Kommunen auswirken, wenn die Kommunen zugestimmt haben.

Die Kommunen benötigen ein vertraglich abgesichertes Prüfungsrecht bei den freien Trägern.

Seit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Krippen- bzw. Kindergartenplatz hat sich die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Kindertagesstätten beständig erhöht.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach den §§ 22 bis 26 SGB VIII sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (örtlicher Jugendhilfeträger) zuständig. In Niedersachsen sind gemäß § 1 Abs. 1 und 2 Nds. AG SGB VIII die Landkreise, die kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und auch solche kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Nds. AG SGB VIII bereits die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erfüllten, örtliche Jugendhilfeträger. Kreisangehörige Gemeinden, die nicht örtliche Jugendhilfeträger sind, können im Einvernehmen mit dem örtlichen Jugendhilfeträger Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen (§ 13 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII), so auch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen. Die örtlichen Jugendhilfeträger schlossen mit den Kommunen dazu Vereinbarungen.

Eine Vielzahl von Kommunen nimmt die Aufgabe der Förderung von Kindern in Kindertagesstätten wahr, weil sie darin einen sehr wichtigen Standortfaktor sehen. Sie erledigen die Aufgabe entweder selbst durch kommunaleigene Kindertagesstätten oder bedienen sich dafür der Träger der freien Jugendhilfe oder sonstiger Dritter (freie Träger).

Dafür schließen sie wiederum mit den freien Trägern Vereinbarungen. Das SGB VIII, das KiTaG und die dazu erlassenen Verordnungen schreiben solche Vereinbarungen allerdings nicht vor. Erst recht enthalten sie keine Regelungen darüber, wie die Vereinbarungen auszugestalten sind.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte für das Jahr 2016, wer in welchem Umfang die Kindertagesbetreuung in den Tageseinrichtungen der freien Träger finanzierte, in welchem zeitlichen Umfang die Betreuung erfolgte und welchen Inhalt die o. g. Vereinbarungen hatten.

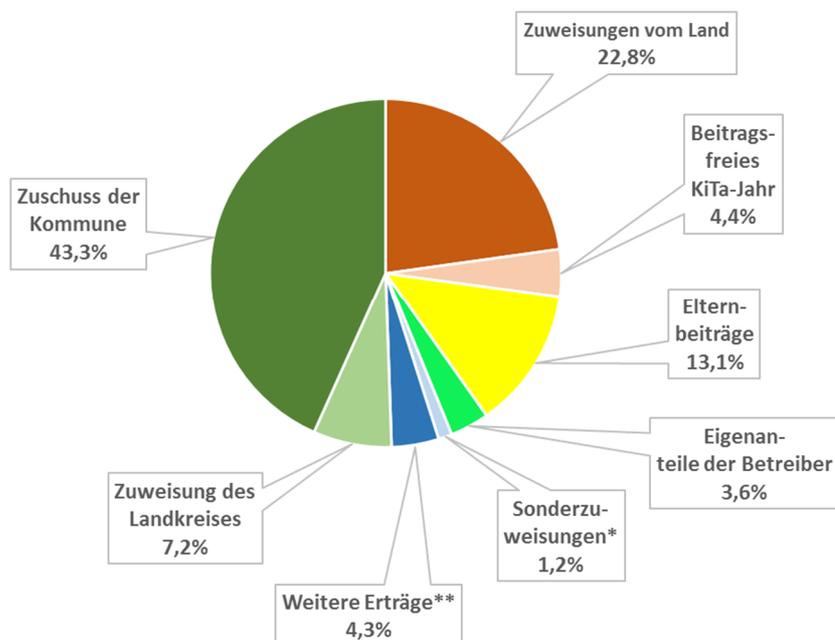
*Methodisches
Vorgehen*

Die überörtliche Kommunalprüfung wertete dazu die Vereinbarungen der Kommunen mit den Landkreisen und den freien Trägern sowie die von den Kommunen abgeforderten Daten, z. B. zur Finanzierung, aus.

Die Prüfung erfolgte bei 18 Kommunen.¹² Es gehörten immer zwei Kommunen einem Landkreis an, wovon eine Kommune weniger als 15.000 Einwohner und eine zwischen 15.000 und 30.000 Einwohnern hatte.

Die folgende Ansicht stellt summarisch dar, wer die Kindertagesstätten der freien Träger mit welchem Prozentanteil finanzierte.

¹² Geprüft wurden die Städte Alfeld (Leine), Bad Fallingb.ostel, Bad Iburg, Brake (Unterweser), Bremervörde, Diepholz, Elze, Jever, Northeim, Schortens, Sulingen, Uslar und Walsrode sowie die Gemeinden Butjadingen, Hohenhameln, Ilsede, Scheeßel und Wallenhorst.



* z. B. Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII, Übernahme der Aufwendungen der Eingliederungshilfe vom Land nach § 16 Nds. AG SGB XII und § 1 DVO Nds. AG SGB XII

** z. B. Verpflegungsanteil Elternbeiträge, Spenden, Personalkostenerstattungen

Ansicht 17: Finanzierungsanteile der Kindertageseinrichtungen

Die Kommunen finanzierten durchschnittlich 43,3 % der Aufwendungen. Zusammen mit den Zuweisungen der Landkreise stieg der kommunale Anteil auf 50,5 % an. Die geprüften Kommunen und die Landkreise finanzierten somit mehr als die Hälfte der Aufwendungen für die Kindertagesstätten der freien Träger.

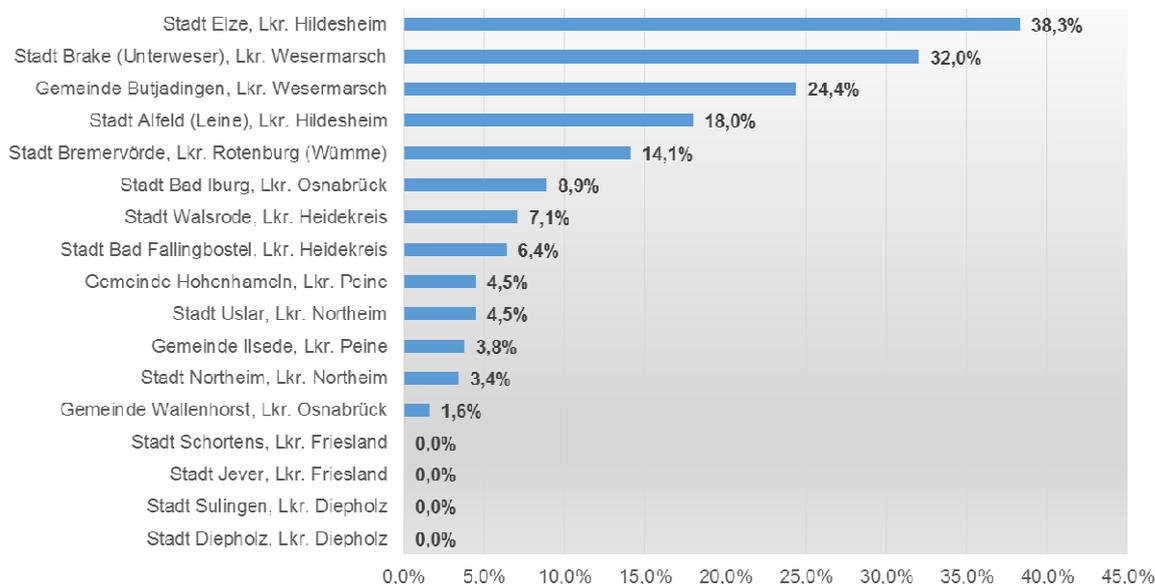
Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit gemäß § 10 Abs. 1 KomHKVO sollten die internen Leistungen der Kommunen für die Kindertagesstätten der freien Träger in angemessenem Umfang als Innere Verrechnungen (§ 15 Abs. 3 KomHKVO) sowie alle weiteren Aufwendungen in einem dafür vorgesehenen Produkt, das z. B. Kindertagesstätten freier Träger heißen könnte, ausgewiesen werden.

Haushaltswahrheit und -klarheit

Die meisten Kommunen kannten die tatsächlichen Belastungen ihrer Haushalte durch die Kindertagesstätten der freien Träger nicht, weil sie diese nicht vollständig in dem dafür vorgesehenen Produkt auswiesen. Eine vollständige Ausweisung der Belastungen, z. B. die Abschreibungen für überlassene Gebäude, die Leistungen des Baubetriebshofs für Garten- und Winterdienste sowie Overheadkosten der Verwaltung für die Kindertagesstätten der freien Träger würde den oben dargestellten kommunalen Finanzierungsanteil noch erhöhen.

Finanzielle Beteiligungen der Landkreise

Die Zuweisungen der Landkreise differierten aufgrund der unterschiedlichen Förder- und Berechnungsgrundlagen stark. Zwei Landkreise beteiligten sich nicht an der Finanzierung der Kindertagesstätten. Die Anteile der Landkreise an den Gesamtaufwendungen der Kindertagesstätten freier Träger betragen zwischen 0 % und 38,3 %:



Ansicht 18: Finanzierungsanteil der Landkreise an den Gesamtaufwendungen der Kindertagesstätten freier Träger im Jahr 2016

Betreuungsumfang Was gibt's fürs Geld?

Kindertagesstätten müssen an wenigstens fünf Tagen in der Woche vor- oder nachmittags eine Betreuung von vier Stunden anbieten (§§ 8 Abs. 2, 12 Abs. 3 S. 2 KiTaG). In integrativen Kindergartengruppen muss die Betreuung mindestens fünf Stunden täglich an fünf Tagen in der Woche erfolgen (§ 2 Abs. 6 der 1. DVO-KiTaG).

Bei nur 72 von 321 Gruppen boten die freien Träger in den Kindertagesstätten eine Betreuungszeit von vier Stunden täglich an. Bei 68 von 71 Krippengruppen lag die angebotene Betreuungszeit über vier Stunden.

Die angebotene durchschnittliche Gruppenbetreuungszeit lag bei fast sieben Stunden täglich.

Inhalte der Vereinbarungen hier: Veränderungen bei Ausstattung und Organisation

Bei der Ausstattung und Organisation von Kindertagesstätten bestehen Gestaltungsspielräume, z. B. beim zeitlichen Umfang der Kindertagesbetreuung, bei der Gruppengröße oder bei der Personalausstattung (§§ 4 bis 8 KiTaG, ergänzend 1. und 2. DVO-KiTaG). In den zwischen den Kommunen und den freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen sollte daher festgelegt sein, dass Veränderungen sich nur dann auf die finanzielle Beteiligung der Kommunen auswirken dürfen, wenn die Kommunen zugestimmt haben.

Nicht alle geprüften Vereinbarungen zwischen den Kommunen und den freien Trägern enthielten entsprechende Regelungen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, entsprechende Zustimmungsvorbehalte bei der nächsten Anpassung in die Vereinbarung aufzunehmen.

Den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) haben die Kommunen auch bei den Aufwendungen für und Auszahlungen an die freien Träger zu beachten.

Die Rechnungsprüfungsämter müssen gemäß § 155 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG laufend die Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Jahresabschlüsse prüfen. Da die zahlungsbegründenden Belege zu den Aufwendungen der Kommunen an die freien Träger in Teilen von diesen selbst erstellt werden, ist es erforderlich, dass die Rechnungsprüfungsämter auch die Belege der freien Träger einsehen und prüfen können (§ 155 Abs. 2 Nr. 5 NKomVG).

In 55 der 85 vorgelegten Vereinbarungen fehlten Regelungen, die den Kommunen das Recht zur Einsichtnahme in die Unterlagen der freien Träger einräumten. Regelungen zur Rechnungsprüfung fehlten sogar in 71 Vereinbarungen.

Die Kommunen benötigen zwingend ein vertraglich abgesichertes Prüfungsrecht sowie die Befugnis, zahlungsbegründende Belege der freien Träger einzusehen und zu überprüfen. Nur so kann der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beachtet werden und das Rechnungsprüfungsamt seinen Aufgaben nachkommen (§ 155 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG).

In den geprüften Vereinbarungen fehlten überwiegend diese Rechte und Befugnisse. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, diese in die Vereinbarungen aufzunehmen.

Der kommunale Finanzierungsanteil lag im Jahr 2016 bereits nach den von den Kommunen überlassenen Daten bei mehr als 50 % der Aufwendungen für die Kindertagesstätten der freien Träger. Bei vollständiger Ausweisung der Belastungen würde sich ein höherer kommunaler Finanzierungsanteil ergeben.

Der bestehende Rechtsanspruch auf eine vierstündige Betreuung täglich liegt deutlich unter der tatsächlichen Nachfrage. Die von den freien Trägern angebotene Betreuungszeit lag im Durchschnitt bei fast sieben Stunden täglich.

Inhalte der Vereinbarungen hier: Prüfungsrechte der Kommunen

Fazit

Zustimmungsvorbehalte bei Veränderungen von Ausstattung und Organisation der Kindertagesstätten sowie Prüfungsrechte der Kommunen tragen dazu bei, dass die Kommunen sparsam und wirtschaftlich bei der Finanzierung der Kindertagesstätten verfahren.

Neuverhandlungen der Vereinbarungen sollten jedoch auf keinen Fall dazu führen, dass sich die Kommunen finanziell verschlechtern.