

Thüringer Rechnungshof

Bericht¹

über die Querschnittsprüfung „Kosten und Finanzierung für
sowie Bedarf an Kindertageseinrichtungen“

Rudolstadt, 11. April 2019
3. Senat
Az.: 3.3 – 752030G – 30/18 (318)

¹ Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	8
2	Gegenstand der Prüfung	10
3	Ablauf und Umfang der Prüfung	10
4	Ergebnisse der Prüfung	12
4.1	Ergebnisse der Orientierungserhebung	12
4.1.1	Kindertageseinrichtungen/-stätten und deren Auslastung	12
4.1.2	Betreuungskosten und Finanzierungsstruktur	12
4.1.3	Elternbeiträge und Zusatzkosten	15
4.2	Ergebnisse der örtlichen Erhebungen	17
4.2.1	Anteil am Haushaltsvolumen	17
4.2.2	Modelle zur Finanzierung freier Träger	18
4.2.3	Varianten der Kalkulation der Elternbeiträge	20
4.2.4	Ausgestaltung der Verpflegungsentgelte	22
4.3	Ausgewählte Einzelfeststellungen	24
4.3.1	Betriebserlaubnisse	24
4.3.2	Buchung im Haushalt	24
4.3.3	Kalkulatorische Kosten	25
4.3.4	Gebührenkalkulation und Bemessungsgrundlagen	25
4.3.5	Finanzierungsvereinbarungen	26
4.3.6	Eigenanteile der Träger	26
4.3.7	Überschüsse und Fehlbeträge	27
4.3.8	Unentgeltliche Überlassung von Gemeindeeigentum	28
4.3.9	Bedarf an Betreuungsplätzen	28
4.3.10	Personalbedarf	29
5	Fazit	31

Abkürzungsverzeichnis

EW	Einwohner
GGK	Gemeindegrößenklassen
GGK 1	Gemeinden mit 0 – 500 Einwohnern
GGK 2	Gemeinden mit 500 – 1.000 Einwohnern
GGK 3	Gemeinden mit 1.000 – 2.000 Einwohnern
GGK 4	Gemeinden mit 2.000 – 3.000 Einwohnern
GGK 5	Gemeinden mit 3.000 – 5.000 Einwohnern
GGK 6	Gemeinden mit 5.000 – 7.000 Einwohnern
GGK 7	Gemeinden mit 7.000 – 10.000 Einwohnern
GGK 8	Gemeinden mit 10.000 – 50.000 Einwohnern
GGK 9	Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern
HGB	Handelsgesetzbuch
Kita/s	Kindertageseinrichtung/en, Kindertagesstätte/n
SGB VIII	Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe
ThürErzGG	Thüringer Erziehungsgeldgesetz
ThürFSO-SW	Thüringer Fachschulordnung für den Fachbereich Sozialwesen
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürGemHV-Doppik	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
ThürKitaG-2006	Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz vom 16. Dezember 2005 (gültig bis zum 31. Dezember 2017)
ThürKitaG-2018	Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz vom 18. Dezember 2017 (gültig ab dem 1. Januar 2018)
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürOVG	Thüringer Obergerverwaltungsgericht
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
TMBJS	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Soziales
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Tn.	Textnummer
TVöD-SuE	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Sozial- und Erziehungsdienst
UGr.	Untergruppe
VbE	Vollbeschäftigteneinheit
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VV	Verwaltungsvorschrift
VwH	Verwaltungshaushalt

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Lebendgeborene in Thüringen 2003 – 2017	8
Abbildung 2	Finanzierung der Kitas im Landesdurchschnitt 2017	9
Abbildung 3	Auslastung der Betreuungsplätze in den Kommunen	12
Abbildung 4	Anteil der Landespauschalen an den Betreuungskosten 2017	13
Abbildung 5	Anteil der Kommunen sowie weiteren Einnahmen und Eigenanteilen an den Betreuungskosten 2017	14
Abbildung 6	Anteil der Elternbeiträge an den Betreuungskosten 2017	14
Abbildung 7	Höhe der Elternbeiträge laut Gebührensatzungen	15
Abbildung 8	Ausgaben der Verwaltungshaushalte 2016 nach Aufgabenbereichen	17

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 1	Spanne der Kosten pro Betreuungsplatz 2013 – 2017	13
Übersicht 2	Beispiel für Äquivalenzziffern	21
Übersicht 3	Vergleichsberechnung zur Verrechnung von Überschüssen und Fehlbeträgen mit laufenden Zuschüssen	27

0 Zusammenfassung

Der Thüringer Rechnungshof prüfte 2018 die Kosten und Finanzierung auf kommunaler Ebene für sowie den Bedarf an Kindertageseinrichtungen querschnittlich nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO. Gegenstand der Prüfung war zu untersuchen, wie hoch die Kosten für den laufenden Betrieb von Kindertageseinrichtungen sind und wie diese finanziert werden. Zudem prüfte der Rechnungshof, ob und wie die Kommunen den Bedarf an Betreuungsplätzen decken.

Die Erhebung erfolgte zunächst in 34 Kommunen mit einem standardisierten Fragebogen. Danach führte der Rechnungshof in jeweils einer Kommune der GGK 3, 4, 5 und 8 sowie in zwei Kommunen der GGK 9 örtliche Erhebungen durch. Im Wesentlichen hat die Prüfung Folgendes ergeben:

- 0.1** Die Betreuung eines Kindes kostete in den geprüften Kindertageseinrichtungen 2017 zwischen 5.800 EUR und 11.900 EUR. Davon entfielen ca. 80 % auf Personalkosten. Die Eltern finanzierten zwischen 11,9 % und 26,2 % der Betreuungskosten. (Tn. 4.1)
- 0.2** In den Thüringer Kommunen fielen durchschnittlich etwa 12 % aller Ausgaben des VwH für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen an. In den geprüften Kommunen lag der Anteil zwischen 8,8 % und 29,2 %. Vor allem die VwH kleiner Gemeinden waren zu einem Großteil durch die Kosten der Kindertagesbetreuung gebunden. (Tn. 4.2.1)
- 0.3** Für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft hatten die geprüften Kommunen drei Modelle angewandt: das Abrechnungsmodell, das Pauschalenmodell und das Personalkostenmodell. Der Rechnungshof sieht bei jeder Variante Vor- und Nachteile. (Tn. 4.2.2)
- 0.4** Der Rechnungshof hatte bei den örtlichen Erhebungen zwei verschiedene Methoden für die Kalkulation der Elternbeiträge angetroffen: die Divisionskalkulation und die Äquivalenzziffernkalkulation. (Tn. 4.2.3)
- 0.5** Bei der Kalkulation der Verpflegungskosten hatten die Träger in zwei Kommunen die Kosten für die Vor- und Nachbereitung der Mahlzeiten nicht berücksichtigt. Andere Träger bezogen diese Kosten in die Kalkulation mit ein. Eine Stadt hatte die Verpflegung über eine Dienstleistungskonzession an eine Firma vergeben, welche die Entgelte selbst kalkuliert und erhebt. (Tn. 4.2.4)
- 0.6** Die Betriebserlaubnisse der Kindertageseinrichtungen waren zum Teil sehr alt. Durch Änderungen der Rechtsgrundlagen kann sich dies auf die Bedarfsplanung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auswirken. (Tn. 4.3.1)
- 0.7** Vier Städte und Gemeinden erfassten die Aufwendungen und Erträge mehrerer Kindertageseinrichtungen in einer Haushaltsstelle. Dadurch konnten sie keine aussagekräftigen Kennzahlen bilden und Auffälligkeiten bei einzelnen Einrichtungen nicht erkennen. (Tn. 4.3.2)
- 0.8** Die kommunalen und freien Träger von 37 Kindertageseinrichtungen hatten keine kalkulatorischen Kosten veranschlagt und diese auch nicht in den Kalkulationen der Elternbeiträge berücksichtigt. Somit war es ihnen nicht möglich, den Kostendeckungsgrad durch Elternbeiträge korrekt zu ermitteln. (Tn. 4.3.3)

- 0.9** Drei von fünf Kommunen, in denen der Rechnungshof örtliche Erhebungen durchgeführt hatte, konnten für ihre Elternbeitragssatzung keine Kalkulation vorlegen. Zudem gaben drei Städte und Gemeinden in den Fragebögen an, dass ihre Kalkulationen älter als vier Jahre sind. Fünf der befragten Kommunen hatten die Elternbeiträge nicht ausreichend sozial gestaffelt. (Tn. 4.3.4)
- 0.10** Die Vereinbarungen zwischen den Kommunen und freien Trägern über die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen waren zum Teil veraltet und entsprachen nicht der aktuellen Rechtslage. (Tn. 4.3.5)
- 0.11** Die freien Träger wiesen für 61 von 133 Kindertageseinrichtungen keine Eigenleistungen für den Betrieb der Einrichtungen nach. Drei Träger gaben in Abrechnungen negative Eigenanteile an. Dies ist nicht zulässig und deutet auf einen Gewinn des Trägers hin. (Tn. 4.3.6)
- 0.12** Eine Stadt hatte die Überschüsse und Fehlbeträge, die sich aus der Abrechnung der freien Träger über die kommunalen Zuschüsse für das vorausgegangene Jahr ergaben, mit den laufenden Zuschüssen verrechnet. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise hatte sie die verrechneten Beträge als städtischen Zuschuss mit einbezogen und dementsprechend die zu erstattenden Überschüsse der Träger falsch errechnet. (Tn. 4.3.7)
- 0.13** Fünf Gemeinden gaben an, dass sie freien Trägern gemeindeeigene Gebäude für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen überlassen und dafür keine oder nur geringe Mieten bzw. Pachten erheben. Dies stellt einen indirekten Zuschuss dar, der bei der Kalkulation der Elternbeiträge unberücksichtigt blieb. (Tn. 4.3.8)
- 0.14** Der Rechnungshof verglich die Bedarfspläne zweier kreisfreien Städte. Während eine Stadt den Bedarf an Betreuungsplätzen vorsichtig und vorausschauend ermittelte, plante die andere den Bedarf und die Kapazitäten der Kindertageseinrichtungen sehr knapp. Sie konnte nicht kurzfristig auf den unvorhergesehenen Anstieg des Betreuungsbedarfs reagieren und wies einen ungedeckten Bedarf aus. (Tn. 4.3.9)
- 0.15** Den Mindestpersonalschlüssel hatten lediglich zwei von sechs geprüften Kommunen vollständig erfüllt. In einer Gemeinde fehlten im Jahresdurchschnitt pädagogische Fachkräfte mit mehr als 40 Arbeitsstunden pro Woche. Dadurch können die Kommunen und Träger die vom Land vorgegebenen Qualitätsstandards nicht absichern. (Tn. 4.3.10)

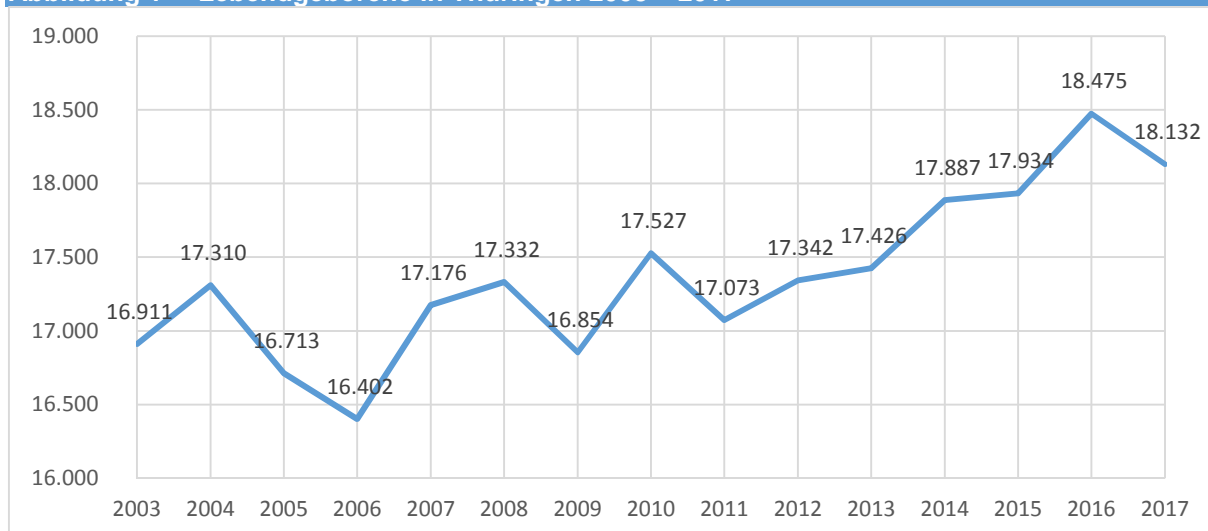
1 Vorbemerkungen

Den ersten „Allgemeinen deutschen Kindergarten“ stiftete Friedrich Fröbel am 28. Juni 1840 in Bad Blankenburg². Heute sind Kindertageseinrichtungen/-stätten (Kitas) eine elementare Einrichtung im Bildungssystem. Die frühe Förderung der Kinder ist eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Finanzierung der Kitas nimmt einen großen Anteil des Haushaltsvolumens der Kommunen ein.

In Thüringen waren bis 2017 die Rahmenbedingungen für den Betrieb von Kitas im Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz (ThürKitaG-2006) enthalten. Dieses Gesetz regelte u. a., wer eine Kita betreiben darf, welche Voraussetzungen das pädagogische Personal erfüllen muss und welche Mitwirkungsrechte die Eltern³ haben. Zudem begründete es für Kinder vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf ganztägige Förderung in einer Kita.

In den letzten 15 Jahren ist die Anzahl der Lebendgeborenen in Thüringen von ca. 17.000 auf über 18.000 pro Jahr angestiegen⁴. Dadurch und durch den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung ist der Bedarf an Betreuungsplätzen stark gestiegen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Geburtenzahlen in Thüringen von 2003 bis 2017.

Abbildung 1 Lebendgeborene in Thüringen 2003 – 2017



Um den Betreuungsbedarf aller Kinder decken zu können, hat das Land die Wohnsitzgemeinden der Kinder gesetzlich verpflichtet, die erforderlichen Plätze in Kitas bereitzustellen. Die Gemeinden können dazu eigene Kitas betreiben oder dies auf einen geeigneten freien Träger übertragen. Außerdem haben sie beispielsweise die Möglichkeit, Zweckvereinbarungen mit anderen Gemeinden abzuschließen oder eine VG zu beauftragen. Am 1. März 2018 besuchten 94.055 Kinder eine der 1.320 Kitas in Thüringen. Damit waren 92 % aller verfügbaren Betreuungsplätze belegt.⁵

² <http://www.froebelweb.de/index.php/schaffen/134-kiga.html>.

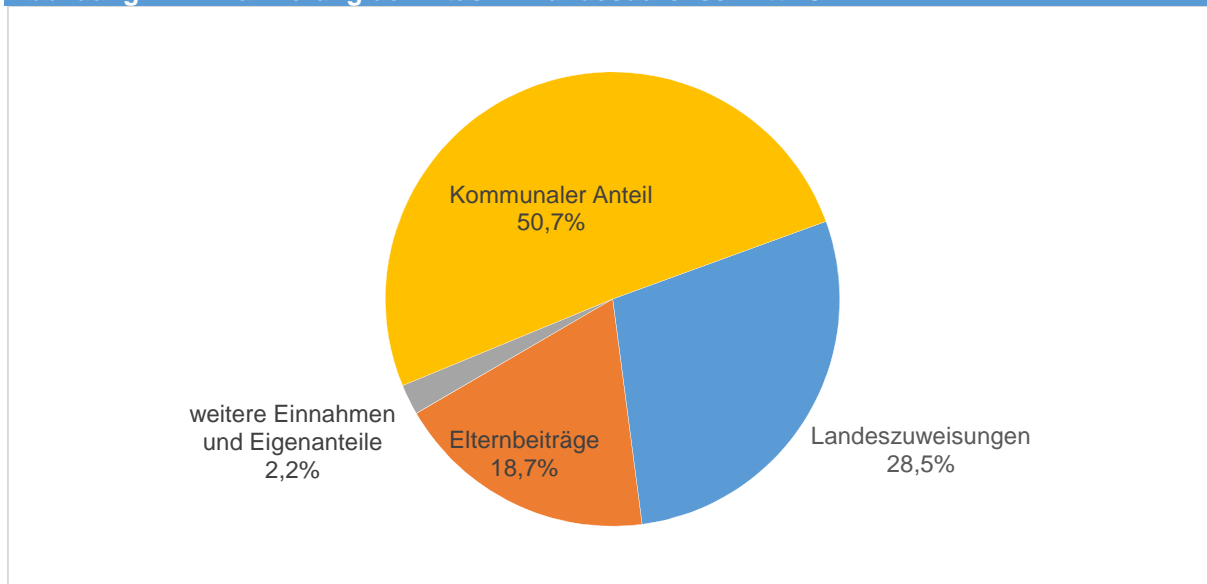
³ Zur besseren Lesbarkeit benennt der Rechnungshof nur die Eltern. Alle Aussagen treffen aber auch auf andere Sorgeberechtigte zu.

⁴ vgl. Daten des TLS, Geborene und Gestorbene 1955, 1960 und ab 1965 in Thüringen.

⁵ vgl. Daten des TLS, Tageseinrichtungen für Kinder und betreute Kinder nach Kreisen in Thüringen und Drucksache 6/6449 des Thüringer Landtags.

Der Betrieb dieser Kitas verursachte 2017 Kosten von ca. 730 Mio. EUR. Die nachfolgende Abbildung zeigt, aus welchen Mitteln die Kosten finanziert werden.⁶

Abbildung 2 Finanzierung der Kitas im Landesdurchschnitt 2017



Die Finanzierung der Kitas setzt sich vor allem aus vier Teilen zusammen:

- Der Freistaat Thüringen zahlt pauschale Zuschüsse für jedes in einer Kita betreute Kind bis zum vollendeten dritten Lebensjahr und für jedes Kind im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt, das seinen Wohnsitz im Freistaat hat.
- Die Eltern sollen durch die Elternbeiträge in angemessener Weise zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung beitragen.
- Die freien Träger von Kitas erbringen nach Möglichkeit Eigenleistungen zur Finanzierung ihrer Kitas.
- Die Kosten, die durch das Land, die Eltern und die freien Träger nicht gedeckt sind, tragen die Gemeinden⁷, in denen sich die Kitas befinden.

Der Thüringer Landtag hat am 14. Dezember 2017 das Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz (ThürKitaG-2018) beschlossen. Dieses ist zum 1. Januar 2018 in Kraft getreten und hat das ThürKitaG-2006 ersetzt. Darin regelt das Land u. a. neu, dass für die Betreuung eines Kindes in einer Kita im Jahr vor dem Schuleintritt kein Elternbeitrag zu erheben ist. Dieser „fehlende“ Betrag wird den Gemeinden vom Land ersetzt. Zudem schreibt das Gesetz einen besseren Personalschlüssel für Kinder zwischen dem vollendeten dritten und vor Vollendung des vierten Lebensjahres vor.

Auch der Bund will mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz) die Länder dabei unterstützen, die Qualität der Kitas zu verbessern. Dafür plant er, bis 2022 etwa 5,5 Milliarden EUR zu investieren. Die Länder können mit diesem Geld z. B. Fachkräfte qualifizieren, den Fachkraft-Kind-Schlüssel verbessern oder die Eltern bei den Gebühren entlasten. Das Gute-Kita-Gesetz ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.⁸ Das Land Thüringen erhält daraus bis 2022 voraussichtlich etwa 135 Mio. EUR.⁹

⁶ Vom TMBJS für die Prüfung zur Verfügung gestellte Daten.

⁷ In den Schlüsselzuweisungen sind darüber hinaus Mittel des Landes für die Aufgaben der Kindertagesbetreuung vorgesehen. Rechnerisch betragen diese 2016 und 2017 13,6 % der Schlüsselzuweisungen. 2018 stieg der Anteil auf 20,5 %.

⁸ BGBl. I S. 2696 ff.

⁹ <https://www.thueringen.de/th5/tfm/aktuell/ai/107316/index.aspx> [abgerufen am 4. Februar 2019].

2 Gegenstand der Prüfung

Der Rechnungshof prüfte die Kosten und Finanzierung auf kommunaler Ebene für sowie den Bedarf an Kitas nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO überörtlich.

Gegenstand der Prüfung war es zu untersuchen, wie hoch die Kosten für den laufenden Betrieb von Kitas sind und wie diese finanziert werden. Zudem prüfte der Rechnungshof, ob und wie die Kommunen den Bedarf an Betreuungsplätzen decken.

3 Ablauf und Umfang der Prüfung

Die Querschnittsprüfung erfolgte in zwei Schritten. Sie begann im Juni 2018 mit einer Orientierungserhebung anhand eines elektronischen Fragebogens bei 34 Städten und Gemeinden. Die Auswahl der Kommunen erfolgte nach dem Zufallsprinzip. Lediglich die Zahl der überörtlichen Prüfungsverfahren, an denen die Kommune bisher beteiligt war, diente dem Rechnungshof als Auswahlkriterium, um eine übermäßige Belastung der Verwaltung einzelner Kommunen zu vermeiden.

In die Prüfung waren

- drei Kommunen der GGK 1,
- drei Kommunen der GGK 2,
- vier Kommunen der GGK 3,
- fünf Kommunen der GGK 4,
- neun Kommunen der GGK 5,
- vier Kommunen der GGK 6,
- zwei Kommunen der GGK 7,
- zwei Kommunen der GGK 8 und
- zwei Kommunen der GGK 9

einbezogen. Der Rechnungshof hatte u. a. Daten zu den Kosten, Einnahmen und Kinderzahlen der Kitas von 2013 bis 2017 erhoben.

Die von den Kommunen ausgefüllten Fragebögen gingen bis zum 6. September 2018 beim Rechnungshof ein. Eine Kommune der GGK 1 hatte angegeben, dass sich keine Einrichtung im Gemeindegebiet befindet. Eine Kommune der GGK 3 konnte den Fragebogen aus verwaltungsinternen Gründen nicht ausfüllen.¹⁰ Der Rechnungshof konnte somit beide Kommunen nicht in die Auswertungen einbeziehen. Im Weiteren berücksichtigt die Auswertung die Angaben der verbliebenen 32 Kommunen.

Der Rechnungshof prüfte die Fragebögen auf Plausibilität und klärte missverständliche Eintragungen auf. Im Anschluss erfasste er die Angaben in einer Datenbank und wertete sie aus. Als Vergleichsbasis für ausgewählte Kennziffern stellte das TMBJS dem Rechnungshof Daten zu den Kosten, Einnahmen und Kinderzahlen des gesamten Freistaats Thüringen zur Verfügung.

¹⁰ Der Rechnungshof behält sich für die Kommune eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach § 1 Abs. 1 ThürPrBG vor.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Orientierungserhebungen wählte der Rechnungshof im zweiten Schritt jeweils eine Kommune der GGK 3, 4, 5 und 8 sowie zwei Kommunen der GGK 9 für örtliche Erhebungen aus. Dabei war das Folgende ausschlaggebend:

- Entwicklung der Kosten pro Kind,
- Deckungsbeitrag der Elternbeiträge an den Betriebskosten,
- Entwicklung der Bewirtschaftungskosten,
- Auslastung der Kitas und
- Maßnahmen zur Bedarfsdeckung.

Die örtlichen Erhebungen bei den sechs ausgewählten Kommunen fanden vom 6. September bis 18. Oktober 2018 statt. Dabei prüfte der Rechnungshof bei 39 Kitas die Kosten und Finanzierung sowie die Personalausstattung.

Bei der Darstellung und Auswertung der Prüfungsergebnisse bezieht sich der Rechnungshof überwiegend auf das ThürKitaG-2006, da dieses die im Prüfzeitraum geltende Rechtsgrundlage war. Sofern der Rechnungshof Hinweise für die Zukunft gibt, bezieht er sich auf das seit dem 1. Januar 2018 in Kraft getretene ThürKitaG-2018.

4 Ergebnisse der Prüfung

4.1 Ergebnisse der Orientierungserhebung

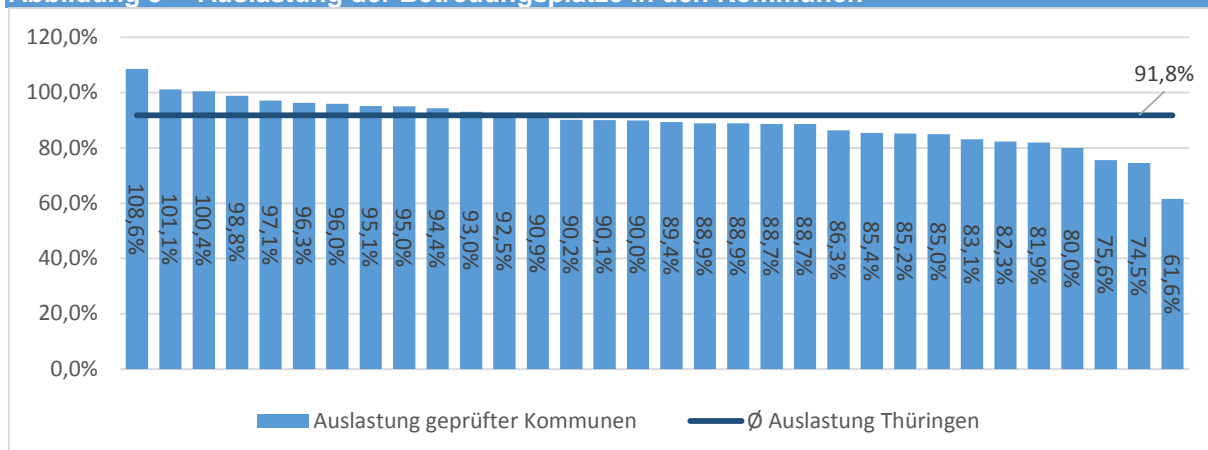
4.1.1 Kindertageseinrichtungen/-stätten und deren Auslastung

Innerhalb der an der Befragung beteiligten Kommunen gab es zwischen 2013 und 2017 insgesamt 197 Kitas, in denen bis zu 15.558 Kinder betreut werden konnten. Davon betrieben die Kommunen 60 Einrichtungen selbst. 134 Einrichtungen befanden sich in der Trägerschaft von 57 freien Trägern. Drei Einrichtungen befanden sich bis zum 31. August 2014 in freier Trägerschaft. Danach betrieb die Kommune die Kitas. Neun Kitas wurden im Prüfungszeitraum neu eröffnet und zwei geschlossen.

Drei Kommunen gaben im Fragebogen an, dass sie den Betreuungsbedarf nur aufgrund von Ausnahmegenehmigungen decken konnten, die eine Überbelegung der Kitas zuließen. Zudem wies eine Stadt einen ungedeckten Bedarf von 92 Plätzen bei einer Gesamtkapazität von 4099 Plätzen aus. Acht Kommunen haben sich z. B. durch Zweckvereinbarungen verpflichtet, auch den Bedarf anderer Kommunen zu decken.

Die folgende Abbildung zeigt die Auslastung der in den geprüften Kommunen insgesamt verfügbaren Betreuungsplätze am 1. März 2018.

Abbildung 3 Auslastung der Betreuungsplätze in den Kommunen



Die Abbildung zeigt, dass in drei Kommunen mehr Kinder eine Kita besuchten, als Betreuungsplätze vorhanden waren.¹¹ In drei anderen Kommunen hingegen waren mehr als 20 % der Plätze nicht belegt. Dies ist vor allem dadurch begründet, dass diese Kommunen einen starken Bevölkerungsrückgang von 1,1 % bis 1,7 % pro Jahr auswiesen. Die Bevölkerung des Landes Thüringen ging im Vergleich um 0,7 % pro Jahr zurück.¹²

In den geprüften Kitas waren 2013 im Jahresdurchschnitt 13.309 Kinder angemeldet. Davon waren 4.252 Kinder jünger als drei Jahre (Krippenkinder). Bis 2017 stieg die Anzahl der betreuten Kinder auf insgesamt 14.210 an.

4.1.2 Betreuungskosten und Finanzierungsstruktur

Für die Betreuung der Kinder entstanden 2013 in den befragten Kommunen Kosten von insgesamt ca. 96,7 Mio. EUR. Sie stiegen bis 2017 um ca. 22,5 Mio. EUR auf

¹¹ Nicht identisch mit den Kommunen, die angaben, den Bedarf nur durch Ausnahmegenehmigungen decken zu können.

¹² vgl. Daten des TLS, Bevölkerung nach Geschlecht der jeweiligen Kommune bzw. des Landes Thüringen, Durchschnittswert aus der Bevölkerungsentwicklung von 2002 bis 2017.

ca. 119,2 Mio. EUR. Dies entspricht einem Anstieg von 23,2 %. Im landesweiten Durchschnitt stiegen die Betreuungskosten im gleichen Zeitraum um 20,7 %.

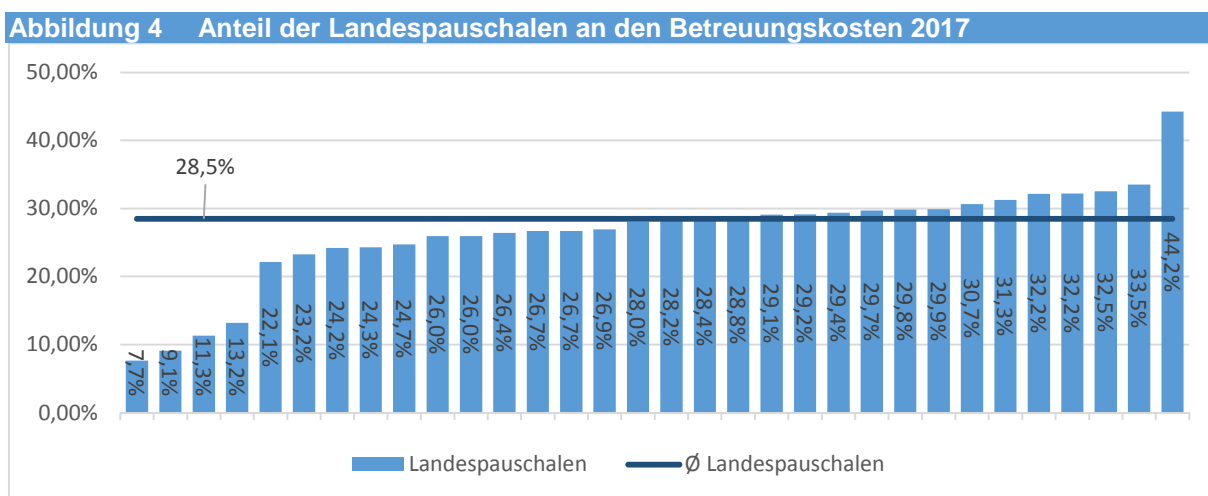
Die Kosten je betreutem Kind stiegen im Landesdurchschnitt aufgrund der gestiegenen Anzahl der belegten Kita-Plätze jedoch um lediglich 13,7 %. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Spanne der Kosten pro Betreuungsplatz, die der Rechnungshof anhand der Angaben der geprüften Kommunen für die einzelnen Einrichtungen ermittelt hat.

Übersicht 1 Spanne der Kosten pro Betreuungsplatz 2013 – 2017					
	2013	2014	2015	2016	2017
geringste Platzkosten	4.939	4.984	3.925	5.477	5.797
durchschnittliche Platzkosten in Thüringen	7.045	7.234	7.538	7.805	8.008
höchste Platzkosten	11.807	11.675	12.340	11.794	11.874

Die Kosten für die Betreuung eines Kindes pro Jahr lagen im Prüfzeitraum zwischen 3.925 EUR und 12.340 EUR. Diese erheblichen Unterschiede sind durch verschiedene Faktoren bedingt. So sind die Platzkosten in einer Kita mit einem hohen Anteil an Krippenkindern höher, da in diesem Bereich mehr Personal erforderlich ist als bei Kindern ab dem vollendeten dritten Lebensjahr. Auch die Altersstruktur des Personals hat Auswirkungen auf die Kosten. Ältere Erzieher haben oft aufgrund ihrer langen Berufserfahrung oder Betriebszugehörigkeit eine höhere Entgeltstufe als junge Erzieher. Zuletzt entstehen in integrativen Einrichtungen höhere Kosten für zusätzliches Fachpersonal und spezielle Ausstattungsgegenstände. Für diese Kosten erhalten die Träger jedoch Zuschüsse nach § 75 Abs. 3 SGB XII.

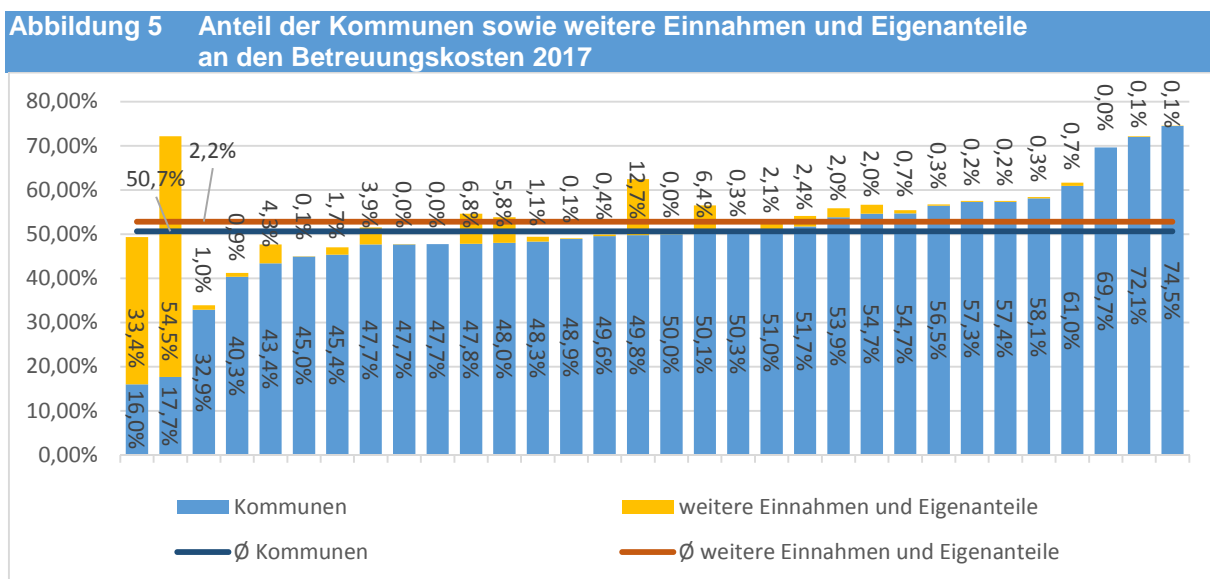
Die Betriebskosten der Kitas setzten sich in den befragten Kommunen zu ca. 80 % aus Kosten für das pädagogische Personal und zu ca. 20 % aus Sachkosten zusammen. Die Sachkosten beinhalten z. B. Kosten für Geräte und Ausstattungsgegenstände, für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Gebäude sowie Verwaltungskosten.

Die folgenden Abbildungen zeigen die prozentualen Anteile der Finanzierung der Betreuungskosten 2017 durch Landespauschalen nach § 19 Abs. 2 und 3 ThürKitaG-2006¹³, durch die Kommunen und weitere Einnahmen und Eigenanteile der freien Träger sowie durch Elternbeiträge in den geprüften Kommunen.

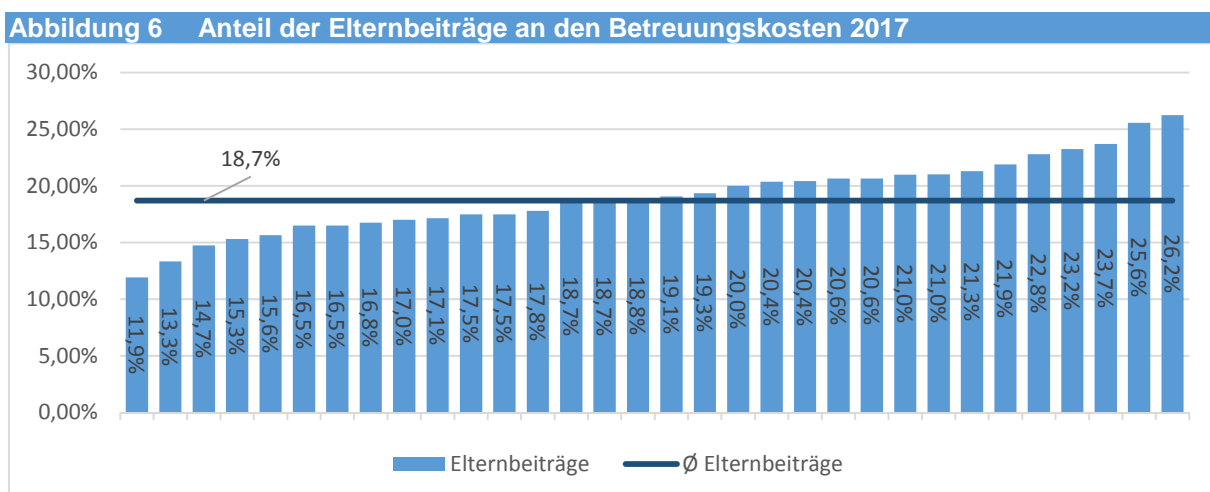


¹³ § 25 ThürKitaG-2018.

In der Abbildung ist zu erkennen, dass der Anteil der Landespauschalen¹⁴ nach § 19 Abs. 2 und 3 ThürKitaG-2006, der thüringenweit 28,5 % an den Betreuungskosten ausmachte, zwischen 7,7 % und 44,2 % lag. Diese großen Unterschiede können einerseits mit den unterschiedlich hohen Platzkosten und andererseits durch den Anteil der Fremdkinder begründet werden. Das Land hatte die Pauschalen an die zuständigen Wohnsitzgemeinden gezahlt. Demnach erhielten Gemeinden, die viele Kinder mit Wohnsitz in anderen Gemeinden aufgenommen hatten, keine Landespauschale für diese Kinder und der Deckungsgrad war entsprechend niedrig. Stattdessen zahlten die Wohnsitzgemeinden an die aufnehmenden Gemeinden einen pauschalierten Anteil an den Betriebskosten nach § 18 Abs. 6 ThürKitaG-2006¹⁵. Diesen hatten die befragten Kommunen zum Teil als weitere Einnahme angegeben und zum Teil zum kommunalen Anteil hinzugerechnet.



Dementsprechend betrug der Anteil der Kommunen an den Betreuungskosten unter den geprüften Kommunen zwischen 16,0 % und 74,5 %. Der Eigenanteil der freien Träger betrug höchstens 1,56 %. Gemeinsam mit dem Anteil der weiteren Einnahmen lagen 23 Kommunen unter dem Landesdurchschnitt von 2,2 %. Die hohen Anteile der weiteren Einnahmen und Eigenanteile von 33,4 % und 54,5 % sind dadurch begründet, dass diese Gemeinden auch den Bedarf anderer Gemeinden deckten und dadurch Kostenerstattungen erhalten hatten.



¹⁴ Der Anteil der Schlüsselzuweisungen für die Aufgaben der Kindertagesbetreuung ist hier nicht enthalten.

¹⁵ § 21 Abs. 5 ThürKitaG-2018.

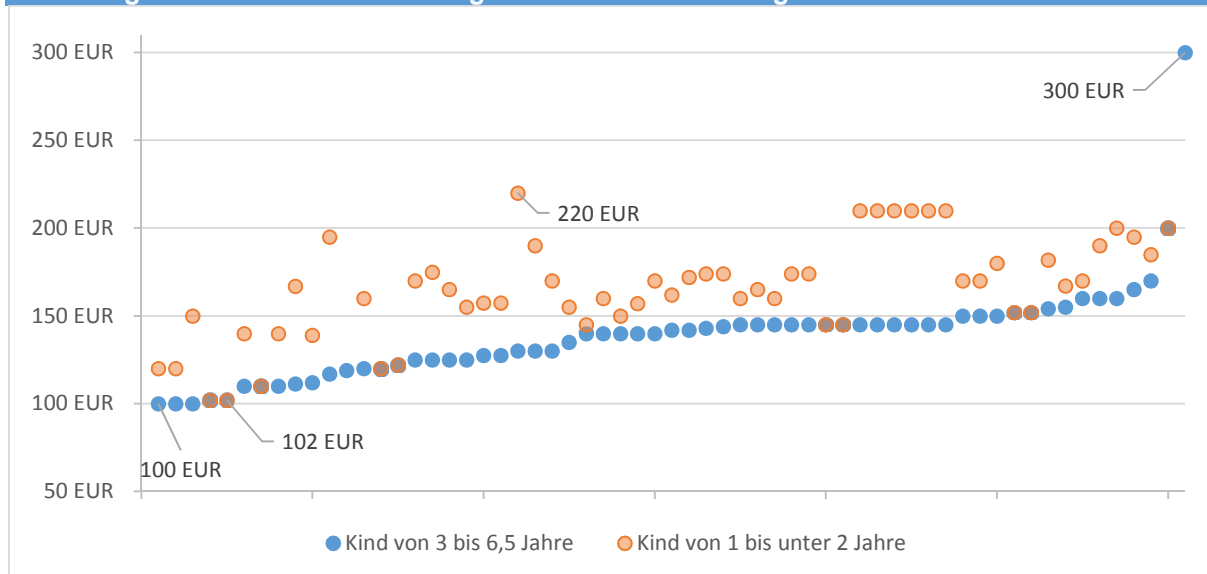
Diese Abbildung zeigt, dass der Anteil der Elternbeiträge an den Betreuungskosten in den geprüften Kommunen zwischen 11,9 % und 26,2 % lag. 2017 betrug der durchschnittliche Deckungsgrad in Thüringen 18,7 %. Die zehn geprüften Kommunen, die sich in der Haushalts-sicherung befanden, konnten die Kosten zu 15,3 % bis 22,8 % aus Elternbeiträgen decken. Nach der VV-Haushaltssicherung¹⁶ erwartet das TMIK von diesen Gemeinden, dass sie einen Kostendeckungsgrad aus Elternbeiträgen mindestens in Höhe des Landesdurchschnitts erreichen. Dies müssen die Gemeinden auch vertraglich sicherstellen, wenn Dritte die Kitas in ihrem Gemeindegebiet betreiben. Vier Gemeinden erfüllten dies 2017 nicht.

4.1.3 Elternbeiträge und Zusatzkosten

Alle geprüften Kommunen und Träger gaben in den Fragebögen an, die Elternbeiträge zu ermäßigen, wenn eine Familie mehrere Kinder hat bzw. mehrere Geschwister eine Kita besuchen. Außerdem sind die Gebührenhöhen in 22 Kommunen nach dem Alter der Kinder und in zwei Kommunen nach dem Familieneinkommen gestaffelt. In 27 Kommunen sind die Gebühren abhängig von der täglichen Betreuungsdauer.

Dem Rechnungshof lagen 61 Erhebungsgrundlagen für die Elternbeiträge in Form von Gebührensatzungen, Entgeltordnungen o. Ä. vor. In der folgenden Abbildung ist als Beispiel die Höhe der Elternbeiträge für die Betreuung eines Kindes ab dem vollendeten dritten Lebensjahr (blau) und vor dem vollendeten zweiten Lebensjahr (orange) dargestellt. Dabei entsprechen jeweils ein blauer Punkt und der darüber oder auf gleicher Höhe liegende orange Punkt den Werten aus einer Erhebungsgrundlage. Der Rechnungshof ist von dem Beitrags-satz für Einzelkinder und einer Betreuungszeit von 8 Stunden täglich ausgegangen.

Abbildung 7 Höhe der Elternbeiträge laut Gebührensatzungen



Die Elternbeiträge für die Betreuung eines Kindes im Alter zwischen dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt lagen zwischen 100 EUR und 300 EUR. Für ein Kind im Alter zwischen dem vollendeten ersten Lebensjahr und vor Vollendung des zweiten Lebensjahres betragen die Beiträge zwischen 102 EUR und 220 EUR. Bei der Auswertung der nach dem Einkommen gestaffelten Elternbeiträge ging der Rechnungshof von dem höchst möglichen Beitragssatz aus. In der Abbildung ist zu erkennen, dass die Träger in zehn Erhebungsgrundlagen gleiche Entgelte für alle Altersgruppen festgelegt hatten, während in anderen Satzungen, Entgeltordnungen o. Ä. um bis zu 69 % höhere Entgelte für Krippenkinder vorgesehen

¹⁶ ThürStAnz 32/2012 S. 1079.

waren. Zwei Kitas nahmen Kinder erst ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr auf, sodass keine Entgelte für Kinder unter zwei Jahren vorgesehen waren.

Zusätzlich zu den Elternbeiträgen verlangten zwei freie Träger eine Aufnahmegebühr von 50 EUR und 95 EUR. Zudem erhoben einzelne Kommunen und Träger neben den Entgelten für die Verpflegung Zusatzgebühren für Portfolio, Bastelmaterial und Hygiene sowie für spezielle Angebote wie die Nutzung einer Sauna und Sprachunterricht.

Die Höhe der Verpflegungskosten kann der Rechnungshof im Rahmen dieser Prüfung nicht vergleichen, da diese in den einzelnen Kitas sehr unterschiedlich strukturiert waren. Während einige Träger einen pauschalen Monatsbetrag ermittelt hatten, rechneten andere Träger jede Mahlzeit einzeln ab. In einigen Kitas schlossen die Eltern Verträge direkt mit dem jeweiligen Essensanbieter und zahlten die Entgelte an ihn. Ein freier Träger gab an, dass er keine separaten Verpflegungsentgelte einnimmt und die Kosten in den Elternbeiträgen enthalten sind. Diese Vorgehensweise widerspricht jedoch § 29 Abs. 3 ThürKitaG-2018. Danach sind Verpflegungskosten gesondert zu ermitteln und in Rechnung zu stellen.

4.2 Ergebnisse der örtlichen Erhebungen

Der Rechnungshof führte im zweiten Schritt seiner Querschnittsprüfung bei jeweils einer Kommune der GGK 3, 4, 5 und 8 sowie bei zwei Kommunen der GGK 9 örtliche Erhebungen durch. Dabei untersuchte er die Kitas hinsichtlich der folgenden Fragen:

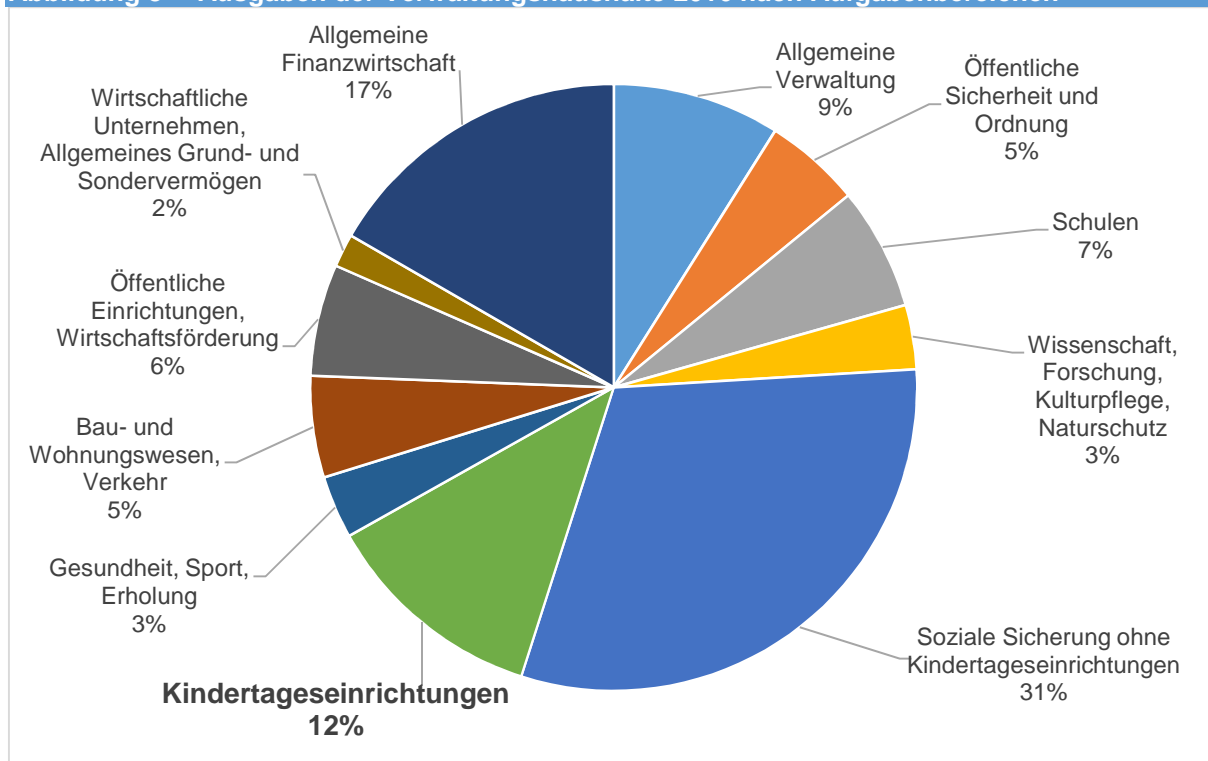
- Zahlen die Kommunen die Zuschüsse zu den Betriebskosten an die freien Träger entsprechend § 18 Abs. 4 ThürKitaG-2006¹⁷ und prüfen sie deren Verwendung?
- Kalkulieren die Kommunen die Elternbeiträge ordnungsgemäß?
- Halten die Kommunen und Träger den Mindestpersonalschlüssel ein?

Der Rechnungshof stellte das Folgende fest:

4.2.1 Anteil am Haushaltsvolumen

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung nimmt je nach der Größe und Aufgabenstruktur der Kommunen unterschiedlich hohe Anteile am Haushaltsvolumen ein. Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass 2016 in den Kommunen in Thüringen im Durchschnitt etwa 12 % aller Ausgaben des VwH für Kitas angefallen waren¹⁸.

Abbildung 8 Ausgaben der Verwaltungshaushalte 2016 nach Aufgabenbereichen



Eine der geprüften Gemeinden mit ca. 1.400 Einwohnern gab 2017 etwa 29,2 % ihres Volumens des VwH für den Betrieb der kommunalen Kita aus. Der Zuschuss des Landes nach § 19 Abs. 2 und 3 ThürKitaG-2006 machte 7,2 %, die Elternbeiträge 3,9 % und die weiteren Einnahmen für die Kita 2,6 % der Einnahmen des VwH aus.

Im Gegensatz dazu hatte eine kreisfreie Stadt etwa 8,8 % der laufenden Ausgaben für die Finanzierung der Kitas verwendet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sie alle Kitas von freien Trägern betreiben ließ und diese die Elternbeiträge selbst erhoben. Somit zahlte die Stadt

¹⁷ § 21 Abs. 4 ThürKitaG-2018.

¹⁸ Daten des TLS, Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Thüringen 2016.

lediglich einen Zuschuss zu den Betriebskosten, die nicht durch die Elternbeiträge und weitere Einnahmen gedeckt waren. Die Landespauschalen hatten hier einen Anteil von 3,4 % an den laufenden Einnahmen.

Dies zeigt, dass vor allem die Haushalte kleiner Gemeinden zu einem Großteil durch die Kosten der Kindertagesbetreuung belastet sind. Das Einsparpotenzial bei diesen Kosten ist verhältnismäßig gering, da ca. 80 % davon für das pädagogische Personal anfallen. Auf diese Kosten haben die Gemeinden wegen der Vorgaben des Landes zur personellen Ausstattung von Kitas und die Bindung der Kommunen an den TVöD-SuE wenig Einfluss. Daher können beispielsweise Tarifsteigerungen die finanzielle Situation insbesondere kleiner Kommunen erheblich verschlechtern, ohne dass die Kommune daran etwas ändern kann.

4.2.2 Modelle zur Finanzierung freier Träger

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der Rechnungshof bei fünf Kommunen die Finanzierung der Kitas in freier Trägerschaft geprüft.¹⁹ Nach § 18 Abs. 4 ThürKitaG-2006²⁰ haben die Gemeinden für diese Einrichtungen den durch die Elternbeiträge und den möglichen Eigenanteil des Trägers nicht gedeckten Anteil der erforderlichen Betriebskosten zu übernehmen. Dafür schließen sie mit den Trägern Verträge über die Höhe und das Verfahren der Erstattung. Der Gemeindeanteil soll in der Regel den Anteil nicht übersteigen, den die Gemeinde für eine kommunale Kita bereitstellt, abzüglich des Eigenanteils des Trägers.

Der Rechnungshof stellte fest, dass sich in den Kommunen verschiedene Modelle zur Finanzierung der Betriebskosten entwickelt hatten.

Abrechnungsmodell

Drei der geprüften Gemeinden hatten mit den Trägern ein Abrechnungsmodell vereinbart. Dafür erstellten die Träger jährlich bis zu einem festgelegten Stichtag einen Haushaltsplan für das Folgejahr mit den erforderlichen Personal- und Sachaufwendungen sowie den voraussichtlichen Erträgen. Die Gemeinde musste entscheiden, ob sie diesem folgt. Aus der Differenz der Aufwendungen und Erträge ergibt sich der Zuschussbedarf. Den so ermittelten und vereinbarten Zuschuss zahlte die Gemeinde in monatlichen Abschlägen an die Träger.

Nach Ablauf des Haushaltsjahres legten die Träger eine Abrechnung aller Erträge und Aufwendungen in Form eines vollständigen Verwendungsnachweises mit Belegen oder in einem vereinfachten Verfahren, das nur einen zahlenmäßigen Nachweis erfordert, vor. Die Gemeinde prüfte die Abrechnung. Zwei der geprüften Gemeinden forderten Überzahlungen zurück bzw. zahlten Fehlbeträge nach. Eine Gemeinde hatte mit den Trägern vereinbart, dass sie Überschüsse in eine Rücklage einstellen bzw. Fehlbeträge aus Rücklagemitteln ausgleichen.

Dieses Modell bietet den Kommunen viel Kontrolle darüber, wie die freien Träger die Zuschüsse und anderen Einnahmen verwenden. Sie können genau nachvollziehen, ob die Träger die Mittel für die Kitas einsetzen und nicht andere Geschäftsbereiche mitfinanzieren oder Gewinne erzielen. Auch die Träger haben die Sicherheit, dass die Kommunen alle erforderlichen Kosten decken und kein Fehlbetrag entsteht. Allerdings kann dieses Verfahren insbesondere bei einer Vielzahl von Kitas in einer Kommune einen hohen Verwaltungsaufwand verursachen.

Pauschalenmodell

Eine Stadt hatte für die Finanzierung der Sachkosten ein Pauschalenmodell entwickelt. Sie unterteilte dafür die Sachkosten in gebäudebedingte Betriebskosten und Betreuungskosten.

¹⁹ Eine geprüfte Gemeinde hatte lediglich eine kommunale Kita, sodass keine Prüfung des Themas erforderlich war.

²⁰ § 21 Abs. 4 ThürKitaG-2018.

Die gebäudebedingten Betriebskosten beinhalten die Kosten für Mieten und Pachten, Bewirtschaftung, Instandhaltung, Steuern, Abgaben, Versicherungen und Abschreibungen. Die Stadt hatte diese Kosten für die einzelnen Einrichtungen vor Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen ermittelt und eine Pauschale pro genehmigtem Platz und Monat errechnet. Bei Bedarf kann der Träger diese Kosten jährlich mit der Stadt neu verhandeln. Die Betreuungskosten umfassen Kosten für Ersatzanschaffungen von geringwertigen Wirtschaftsgütern, Fortbildungsmaßnahmen, Betreuungsaufwand und Overheadkosten. Die Stadt hatte für diese Kosten für alle Kitas einheitliche Pauschalen ermittelt und mit den Trägern abgestimmt. Sie erhöhten sich um 1 % pro Jahr. Die Stadt zahlte die Betreuungspauschalen pro belegtem Platz. Abrechnungen der Träger über die Sachkosten waren nicht erforderlich. Überschüsse konnten die Träger ansparen und in Folgejahren ausgeben. Fehlbeträge mussten sie selbst decken.

Die Kosten für das notwendige Fachpersonal erstattete die Stadt jedem Träger entsprechend der Mindestpersonalausstattung nach § 14 ThürKitaG-2006²¹. Sie erkannte höchstens die Kosten an, die dem Träger bei der Anwendung des TVöD-SuE entstehen würden. Die Träger mussten die notwendigen VbE anhand der voraussichtlichen Kinderzahlen mit Alter und Betreuungszeit ermitteln und die voraussichtlichen Personalkosten abrufen. Im Folgejahr mussten die Träger die tatsächlichen Kosten nachweisen und Überschüsse zurückzahlen.

Die Elternbeiträge für alle Kitas vereinnahmte die Stadt selbst, sodass diese bei den städtischen Zuschüssen nicht berücksichtigt werden mussten. Eigenanteile der Träger waren vertraglich nicht vorgesehen. Sie entstanden, wenn die Träger mehr Geld ausgaben, als sie von der Stadt erhielten.

Die kommunalen Kitas erhalten ein Budget, das nach denselben Maßstäben ermittelt wird und können eigenverantwortlich darüber verfügen. Die Stadt hatte somit alle Kitas finanziell gleichgestellt.

Dieses Modell hat den Vorteil, dass die Kommune alle Träger finanziell gleich behandelt. Dadurch sind die Träger gezwungen, sparsam zu arbeiten. Zudem ist der Verwaltungsaufwand vor allem bei einer hohen Zahl von Kitas im Vergleich zum Abrechnungsmodell geringer, da die Stadt nicht für jede Kita einen Finanzplan abstimmen und keine Verwendungsnachweise prüfen muss. Allerdings kann die Stadt kaum kontrollieren, ob die Träger die Mittel tatsächlich zum Wohle der Kinder ausgeben oder z. B. andere Geschäftsbereiche mitfinanzieren.

Personalkostenmodell mit Defizitausgleich

Eine andere Stadt erstattete den Trägern in der Regel nur die erforderlichen Kosten für das notwendige Fachpersonal entsprechend der Mindestpersonalausstattung nach § 14 ThürKitaG-2006. Sie erkannte höchstens die Kosten an, die nach dem TVöD-SuE entstehen. Die Träger reichten monatlich einen Mittelabruf für die Personalkosten und eine namentliche Auflistung des Fachpersonals mit Angaben zur Wochenarbeitszeit und zur Vergütung ein.

Die Sachkosten waren durch Elternbeiträge und Eigenleistungen zu finanzieren. Die Träger legten die Elternbeiträge selbst fest und erhoben diese eigenverantwortlich. Bei Bedarf konnten die Träger einen Defizitausgleich für die Sachkosten beantragen. Dafür mussten sie alle zur Berechnung der Betriebskosten und zur Feststellung des Jahresabschlusses notwendigen Unterlagen einreichen. Die Stadt würde dann zusätzlich eine Pauschale von 6 % der Bruttoperpersonalausgaben für Verwaltungs- und Sachausgaben zahlen. Tatsächlich hatte noch kein Träger einen Defizitausgleich erhalten.

Die Träger mussten keinen Verwendungsnachweis vorlegen. Sie teilten der Stadt lediglich die statistischen Daten für das Land mit. Anhand dieser Daten konnte die Stadt das Rechnungsergebnis ermitteln. Nach der Finanzierungsvereinbarung werden Sachkosten, die bis zu 10 %

²¹ § 16 ThürKitaG-2018.

zu einem positiven bzw. negativen Rechnungsergebnis führen, nicht von der Stadt zurückgefordert bzw. erstattet. Zudem behielt sich die Stadt eine Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt vor. Dieses hatte bisher in einzelnen Kitas geprüft, ob z. B. die Elternentgelte angemessen waren, das Personal ordnungsgemäß eingestuft war und die Personalkosten nicht höher waren, als im TVöD-SuE vorgesehen.

Auch bei diesem Modell hatte die Stadt wenig Kontrolle, wie die Träger die kommunalen Zuschüsse und Einnahmen aus Entgelten verwandten. Das Rechnungsprüfungsamt prüfte die Träger lediglich stichprobenweise. Wie das Pauschalenmodell hatte das Personalkostenmodell den Vorteil, dass die Stadt alle Träger gleich behandelte. Zudem hatte sie einen geringeren Personalaufwand als beim Abrechnungsmodell.

Welches der vorgestellten Modelle für die jeweilige Kommune günstig ist, muss jede Kommune selbst entscheiden. Sie sollte dabei vor allem berücksichtigen, wie viele Kitas und Träger sie betreut und wie hoch ihr eventuelles finanzielles Verlustrisiko ist. Dabei ist der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach § 53 Abs. 2 ThürKO zu beachten. In jedem Fall sollte sie die Finanzierung im gesamten Gemeindegebiet einheitlich gestalten und die Träger gleich behandeln. Zudem sind die Kosten, die für den Betrieb kommunaler Kitas entstehen, als Vergleichsgrundlage heranzuziehen. Sofern sich eine Kommune für ein Personalkostenmodell entscheidet, muss sie trotzdem auch die Sachkosten betrachten, um erhebliche Kostenüber- und -unterdeckungen zu vermeiden.

4.2.3 Varianten der Kalkulation der Elternbeiträge

Der Rechnungshof hatte von den sechs geprüften Kommunen die Kalkulation der Elternbeiträge abgefordert. Eine Stadt gab an, dass sie die Elternbeiträge nicht selbst kalkuliert, sondern jeder freie Träger die Höhe entsprechend seiner Kosten selbst festlegt. Drei Kommunen hatten zwar eine eigene Gebührensatzung, konnten jedoch keine Kalkulation vorlegen. Die beiden verbleibenden Gemeinden hatten verschiedene Methoden für die Kalkulation der Elternbeiträge angewandt.

Divisionskalkulation

Eine Gemeinde ermittelte die Elternbeiträge mit Hilfe einer Divisionskalkulation. Dafür hatte sie die Platzkosten getrennt nach vier Altersstufen ermittelt. Anhand der für den Kalkulationszeitraum geplanten Personalkosten und der Anzahl der VbE hatte sie die durchschnittlichen Kosten für eine VbE pro Jahr ermittelt. Dabei war sie vom Planansatz des Haushaltsplans für das erste Jahr und einem Anstieg von 2,5 % pro Jahr ausgegangen. Die Kosten pro VbE hatte die Gemeinde anhand der Personalschlüssel laut § 14 Abs. 2 ThürKitaG-2006 auf die Altersgruppen aufgeteilt und so die jährlichen Personalkosten pro Ganztagsplatz²² ermittelt.

Bei den übrigen Betriebskosten war die Gemeinde auf der Grundlage der im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr entstandenen Kosten von einer 5 %igen Steigerung pro Jahr ausgegangen. Die so errechneten durchschnittlichen Betriebskosten pro Jahr teilte sie durch die Anzahl der am 1. Juli des laufenden Jahres belegten Plätze, wobei sie Kinder unter drei Jahren doppelt²³ berücksichtigt hat. Die Betriebskosten pro Platz hatte sie in der berechneten Höhe auf die Altersgruppe von drei Jahren bis zum Schuleintritt und in der doppelten Höhe auf die übrigen Altersgruppen verteilt.

Den Gesamtkosten pro Platz stellte die Gemeinde die Landeszuweisungen und anteiligen Schlüsselzuweisungen pro Platz gegenüber. Der Gemeinderat entschied auf dieser Grundlage, dass die Platzkosten im Krippenbereich zu ca. 20 % und im Kindergartenbereich zu ca. 33 % durch Elternbeiträge gedeckt werden sollen. Die Ermäßigung für Geschwisterkinder oder eine halbtägige Betreuung betrug 25 % von dem Beitrag für eine ganztägige Betreuung.

²² Betreuung von 9 Stunden täglich.

²³ Analog zur Flächenanforderung nach § 13 Abs. 1 ThürKitaG-2006 bzw. § 15 Abs. 1 ThürKitaG-2018.

Äquivalenzziffernkalkulation

Eine Gemeinde führte eine Äquivalenzziffernkalkulation durch, um die Gebührenhöhe zu ermitteln. Sie bestimmte zuerst den ungedeckten Finanzierungsbedarf. Dafür hatte sie alle veranschlagten Betriebskosten mit Ausnahme der Verpflegungskosten addiert und diesem Wert alle Einnahmen aus Landeszuschüssen, Erstattungen von anderen Gemeinden, sonstigen Zuweisungen und Mitteln aus Rückstellungen gegenübergestellt. Der Gemeinderat entschied, dass die Eltern 24 % des verbliebenen Finanzierungsbedarfs decken sollen.

Die Gemeinde ermittelte dementsprechend die vorgesehene Gesamtsumme der Elternbeiträge und bestimmte die voraussichtliche Anzahl der betreuten Kinder sowie deren Betreuungsumfang (ganztags oder halbtags) und die Anzahl der Geschwisterkinder. Für Kinder, die ganztags die Kita besuchen und keine Geschwister haben, legte die Gemeinde die Äquivalenzziffer 1 fest. Die Anzahl der Kinder mit einem Geschwisterkind multiplizierte sie mit 0,8 und bei zwei oder mehr Geschwistern mit 0,6. Zudem multiplizierte sie die Anzahl der halbtags betreuten Kinder mit 0,7. Aus diesen Berechnungen ergaben sich gewichtete Kinderzahlen.

Übersicht 2 Beispiel für Äquivalenzziffern

Fall	Anzahl	Äquivalenzziffer	gewichtete Anzahl
ganztags, 1-Kind-Familie	50	1,0	50
ganztags, 2-Kind-Familie	12	0,8	9,6
ganztags, 3-Kind-Familie	7	0,6	4,2
halbtags, 1-Kind-Familie	20	1,0 und 0,7	14
halbtags, 2-Kind-Familie	8	0,8 und 0,7	4,48
halbtags, 3-Kind-Familie	3	0,6 und 0,7	1,26
Summe	100		83,54

Die Gemeinde dividierte anschließend den vorgesehenen Finanzierungsanteil der Eltern durch die Summe der gewichteten Kinderzahlen und durch 12 Monate. Im Ergebnis erhielt sie die Höhe des Elternbeitrags für Kinder, die ganztags die Kita besuchen und keine Geschwister haben. Die Höhe der übrigen Elternbeiträge ergab sich durch die Multiplikation mit den o. g. Faktoren.

Um die Beträge für Kinder unter 2 Jahren zu ermitteln, wick die Gemeinde von der Äquivalenzziffernkalkulation ab und erhöhte die kalkulierten Beiträge um 50 %. Dadurch ergab sich jedoch ein Anteil der Elternbeiträge an dem ungedeckten Finanzierungsbedarf von insgesamt 25,4 %. Die Beteiligung der Eltern war somit tatsächlich höher, als die Gemeinde ursprünglich festgelegt hatte. Die Gemeinde hätte die Anzahl der Kinder unter 2 Jahren bei der Ermittlung der gewichteten Kinderzahlen mit der Äquivalenzziffer 1,5 berücksichtigen müssen.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind sowohl die Divisionskalkulation als auch die Äquivalenzziffernkalkulation geeignete Mittel, um die Höhe der Elternbeiträge zu bestimmen. Allerdings sollten die Träger und Kommunen bei der Ermittlung der gewichteten Kinderzahlen in der Äquivalenzziffernkalkulation alle Bemessungsgrundlagen einbeziehen.

Grundsätzlich ist bei der Kalkulation der Elternbeiträge zu beachten, dass alle für die Betreuung erforderlichen Kosten enthalten sind. Dazu gehören neben den Ausgaben für das pädagogische Personal und den Sachausgaben auch kalkulatorische Kosten (vgl. Tn. 4.3.3), Verwaltungskosten und innere Verrechnungen. Die Verpflegungskosten sind nicht in die Kalkulation einzubeziehen, da diese gemäß § 29 Abs. 3 ThürKitaG-2018²⁴ gesondert ermittelt und in Rechnung gestellt werden.

²⁴ § 20 Abs. 2 S. 4 ThürKitaG-2006.

4.2.4 Ausgestaltung der Verpflegungsentgelte

Der Rechnungshof hatte stichprobenweise in einzelnen der geprüften Kitas erhoben, wie die Verpflegungsentgelte ausgestaltet sind. Dabei ergaben sich im Wesentlichen die drei folgenden Varianten.

Dienstleistungskonzession

Eine Stadt hatte die Versorgung für die kommunalen Kitas mit allen Serviceleistungen ausgeschrieben. Im Ergebnis schloss sie mit privaten Lieferanten Verträge über Dienstleistungskonzessionen ab. Nach diesen Verträgen schließen die Lieferanten Versorgungsverträge direkt mit den Eltern ab und sind zuständig für die Versorgung mit Mittagessen, Vesper und Tagesgetränken. Dies umfasst die Zubereitung, Lieferung und Ausgabe der Mahlzeiten einschließlich aller Vor- und Nachbereitungsleistungen sowie die Abrechnung des Essenspreises mit den Eltern.

Die Lieferanten handeln auf eigenes wirtschaftliches Risiko. Dementsprechend haben sie das Recht, die Versorgung von Kindern einzustellen, wenn die Eltern die Entgelte nicht rechtzeitig zahlen. Die Stadt hatte jedoch mit den Lieferanten vereinbart, dass diese die Eltern zweimal schriftlich mahnen müssen und die Kita-Leitung fünf Werktage vor der drohenden Essenssperre zu informieren. Die Kita-Leitung kann den Eltern so Hilfsangebote machen, um die Versorgung und somit das Kindeswohl sicherzustellen.

Die Essenspreise, welche die Lieferanten im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens angeboten hatten, galten zunächst für 18 Monate. Diese Frist wurde um jeweils ein Jahr verlängert, wenn der jeweilige Lieferant nicht bis sechs Monate vor Ablauf dieses Zeitraums ein neues Preisangebot vorlegte. Preisänderungen wurden nur wirksam, wenn der Elternbeirat der betroffenen Kita zustimmte und der Vertrag entsprechend geändert wurde. Soweit sich der Lieferant und der Elternbeirat nicht einigten, konnten sowohl die Stadt als auch der Lieferant den Vertrag über die Dienstleistungskonzession kündigen.

Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen hatte für die Stadt den Vorteil, dass ihr keine Kosten für die Verpflegung entstanden und sie die Verpflegungsentgelte nicht selbst erheben musste. Da die Lieferanten für alle Serviceleistungen verantwortlich waren, musste die Stadt nicht ermitteln, wie hoch die Kosten für die Vor- und Nachbereitung der Mahlzeiten waren und keine Kalkulation erstellen.

Zahlung der Lebensmittelkosten

Ein Träger, der sechs Kitas in einer der geprüften Kommunen betrieb, gab an, dass er selbst Lebensmittel einkaufte und sein eigenes Personal die Mahlzeiten zubereitete. Die Träger von vier weiteren Kitas in einer Gemeinde bezogen die Mahlzeiten von einem ortsansässigen Lieferanten und bezahlten diesen zunächst selbst. In beiden Fällen zahlten die Eltern an den Träger lediglich die Kosten für die Mahlzeiten ohne Vor- und Nachbereitung, sodass die Einnahmen aus Verpflegungsentgelten mit den Kosten für die Lebensmittel bzw. den Zahlungen an den Lieferanten übereinstimmen.

Bei dieser Variante werden die Eltern in geringerem Umfang belastet, da sie nur die Materialkosten mit dem Verpflegungsentgelt tragen müssen. Allerdings sind die Kosten für die Vor- und Nachbereitung in diesem Fall Bestandteil der Gebührenkalkulation. In § 29 Abs. 2 ThürKitaG-2018 hat das Land klargestellt, dass auch die Kosten, die mit der Vorbereitung, Zubereitung und Nachbereitung des Essens und der Mahlzeiten verbunden sind, zu den Verpflegungskosten zählen. Demnach entspricht diese Variante nicht den rechtlichen Anforderungen. Die betroffenen Kommunen und Träger sollten die Verpflegungsentgelte neu kalkulieren und die entsprechenden Kosten bei der Kalkulation der Elternbeiträge absetzen.

Kalkulation mit Vor- und Nachbereitung

Die Träger von drei Kitas teilten dem Rechnungshof mit, dass sie das Mittagessen von einem Lieferanten erhalten und zusätzliche Entgelte für die Vor- und Nachbereitung und ggf. weitere Mahlzeiten kalkulieren.

Die von einer Gemeinde vorgelegte Kalkulation enthielt einen Anteil der Kosten des technischen Personals, der Bewirtschaftungskosten sowie der Kosten für Geräte und Ausstattung. Hinzu kamen die Lebensmittelkosten für die Frühstücks- und Nachmittagsverpflegung. Die Summe der Kosten dividierte die Gemeinde durch die voraussichtliche Anzahl der Kinder und durch 12 Monate. Dabei hat sie Kinder, die ganztags die Kita besuchen und somit sowohl die Frühstücksverpflegung als auch die Nachmittagsverpflegung in Anspruch nehmen, doppelt berücksichtigt. Als Ergebnis erhielt sie die Monatspauschale für Kinder, die halbtags betreut werden und nur eine der beiden Mahlzeiten benötigen. Für ganztags betreute Kinder mussten die Eltern dementsprechend die doppelte Monatspauschale zahlen. Die Gemeinde hatte die Kosten für die Frühstücks- und Nachmittagsverpflegung somit vollständig auf die Eltern umgelegt.

Diese Ermittlung der Verpflegungsentgelte entspricht den Vorgaben des Landes. Es kommt dabei darauf an, dass die Kommune bzw. der Träger die Kosten der Vor- und Nachbereitung transparent ermittelt und klar von den übrigen Betriebskosten trennt. Bei Kitas in freier Trägerschaft sollten die Kommunen darauf achten, dass sie die Kosten, die durch Verpflegungsentgelte gedeckt sind, nicht auch mit den Betriebskostenzuschüssen finanziert. Dies kann vermieden werden, indem die Träger sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen für die Verpflegung vollständig angeben, wenn sie die Betriebskostenzuschüsse beantragen und abrechnen.

Nach § 12 Abs. 3 ThürKitaG-2018²⁵ bedarf die Auswahl der Verpflegung in Kitas der Zustimmung durch den Elternbeirat. Somit haben die Eltern die Möglichkeit, über den Umfang, die Art und die Qualität der Mahlzeiten sowie indirekt über die Höhe der Verpflegungsentgelte mit zu entscheiden. Es liegt somit nicht allein in der Hand der Träger, eine der beschriebenen Varianten auszuwählen.

²⁵ § 10 Abs. 3 ThürKitaG-2006.

4.3 Ausgewählte Einzelfeststellungen

4.3.1 Betriebserlaubnisse

Die Erlaubnisse für den Betrieb einer Einrichtung nach § 45 SGB VIII wurden für zehn Kitas vor 2007 ausgestellt. Die älteste Betriebserlaubnis war vom 30. März 1995. Diese Genehmigungen weisen noch nicht aus, wie viele Kinder unter zwei Jahren in den jeweiligen Kitas betreut werden dürfen.

Dies kann mittelbar Auswirkungen auf den Bedarfsplan haben, den die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der örtlichen Jugendhilfe nach § 17 ThürKitaG-2006²⁶ erstellen müssen. Der Bedarfsplan weist für die Gemeinden, auf der Grundlage des dem ersten Kindergartenjahr vorangegangenen Stichtages 31. März u. a. die Plätze aus, die zur Erfüllung des Anspruchs nach § 2 ThürKitaG-2006 erforderlich sind. Wenn die Betriebserlaubnisse nicht mehr den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen und die benötigten Angaben nicht enthalten sind, kann der jeweilige Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt die Auslastung der Einrichtungen nicht richtig beurteilen und den Bedarfsplan nicht wahrheitsgemäß aufstellen. Des Weiteren sind die Betriebserlaubnisse insofern relevant, als dass sie wiedergeben, dass die rechtlichen Anforderungen an den Betrieb von Kitas erfüllt sind und die örtlichen Träger der Jugendhilfe mit den Plätzen planen können. Diese Anforderungen haben sich seit dem Erlass der betroffenen Betriebserlaubnisse geändert. Dementsprechend ist es möglich, dass die vorher ausgestellten Betriebserlaubnisse noch nicht in vollem Umfang der aktuellen Rechtslage entsprechen. So enthält zum Beispiel § 13 ThürKitaG-2006²⁷ erst seit dem 1. August 2010 konkrete Angaben, wie groß die pädagogische Nutzfläche und das Außengelände einer Kita sein müssen. Spätestens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2025 müssen diese Kitas nach § 35 Abs. 7 ThürKitaG-2018 die Flächenanforderungen erfüllen.²⁸

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen daher, zu prüfen, ob die für die Bedarfsplanung erforderlichen Daten aktuell sind. Bei Zweifeln oder anzeigepflichtigen Änderungen sollten die Kommunen dies dem für die Erteilung der Betriebserlaubnis nach § 9 Abs. 1 Satz 1 ThürKitaG-2018 zuständigen Ministerium mitteilen und um eine örtliche Prüfung nach § 46 SGB VIII bitten. Auf diese Weise können sie das Ministerium unterstützen und sicherstellen, dass Kitas trotz älterer Betriebserlaubnisse der aktuellen Rechtslage entsprechen und die Kapazitäten im Bedarfsplan korrekt ausgewiesen sind.

4.3.2 Buchung im Haushalt

Vier Kommunen erfassten die Aufwendungen und Erträge mehrerer Kitas nicht getrennt und gaben diese nur als Gesamtsummen an.

Dadurch ist es kaum möglich, Auffälligkeiten bei einzelnen Einrichtungen, wie z. B. überdurchschnittlich angestiegene Kosten für die Gebäudeunterhaltung, zu erkennen. Zudem können die Kommunen keine aussagekräftigen Kennzahlen bilden, da diese nur den Durchschnitt aller Einrichtungen abbilden würden und kein Vergleich der Kitas stattfinden könnte.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die Städte und Gemeinden für jede Kita einen Unterabschnitt bzw. ein Produkt bilden und darunter die Aufwendungen und Erträge getrennt erfassen. Auf diese Weise wird es möglich, Kennzahlen zu ermitteln und zwischen den Kitas zu vergleichen. Aussagekräftige Kennzahlen sind beispielsweise die Kosten pro Betreuungsplatz, die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten der Gebäude pro m² oder der Kostendeckungsgrad der Elternbeiträge.

²⁶ § 20 ThürKitaG-2018.

²⁷ § 15 ThürKitaG-2018.

²⁸ Bei den vor dem 1. August 2010 genehmigten, im Bau befindlichen oder bestehenden Kitas sollte das zuständige Ministerium auf Antrag des Trägers Ausnahmen von den Flächenanforderungen nach § 13 Abs. 1 ThürKitaG-2006 zulassen.

4.3.3 Kalkulatorische Kosten

Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass die kommunalen und freien Träger von 37 Einrichtungen (2017) in den Fragebögen keine kalkulatorischen Kosten angegeben haben. Auch in einer der geprüften Gebührenkalkulationen berücksichtigte die Gemeinde weder Abschreibungen noch kalkulatorische Zinsen.

Kitas werden aus Entgelten finanziert und sind somit kostenrechnende Einrichtungen. Für diese sind nach § 12 Abs. 1 ThürGemHV angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen. Auch Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung (Doppik) führen, sind nach § 37 ThürGemHV-Doppik verpflichtet, für ihr Anlagevermögen Abschreibungen vorzunehmen.²⁹ § 12 Abs. 3 ThürKAG besagt außerdem, dass Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen für die Kalkulation der Benutzungsgebühren ansatzfähig sind. Dementsprechend weisen die Träger bzw. Kommunen, die keine kalkulatorischen Kosten veranschlagen, zu geringe Kosten aus und können den Kostendeckungsgrad durch Elternbeiträge nicht korrekt bestimmen.

Die Kommunen und freien Träger sollten für alle Kitas kalkulatorische Kosten veranschlagen und bei der Kalkulation der Elternbeiträge berücksichtigen. Die Abschreibungen können sie entweder auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten oder der Wiederbeschaffungszeitwerte der Vermögensgegenstände ermitteln. Für die Verzinsung ist ein angemessener Mischzinssatz zu ermitteln, der zwischen den marktüblichen Sollzinsen für Finanzierungen und den Habenzinsen für Geldanlagen liegt.³⁰ Der aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten sowie aus Zuweisungen und Zuschüssen aufgebrachte Kapitalanteil muss sowohl für die Abschreibungen als auch für die Verzinsung außer Betracht bleiben.

4.3.4 Gebührenkalkulation und Bemessungsgrundlagen

Drei Kommunen hatten die Benutzungsgebühren für die Kitas zuletzt vor 2014 kalkuliert. Die Kalkulationen waren somit älter als vier Jahre. Eine Gemeinde gab im Fragebogen an, noch keine Kalkulation für ihre gemeindeeigene Kita erstellt zu haben. Bei den örtlichen Erhebungen konnten zudem drei Kommunen keine Kalkulation für die Elternbeiträge vorlegen. Fünf Kommunen gaben außerdem an, dass sie bzw. die Träger gleich hohe Elternbeiträge für die Halb- und Ganztagsbetreuung erheben.

Ein Gebührensatz kann nur auf der Grundlage einer detaillierten Kostenkalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt werden. Dafür sollten die Gemeinden gemäß § 12 Abs. 6 ThürKAG einen Zeitraum von höchstens vier Jahren zu Grunde legen.

Nach § 20 Abs. 2 ThürKitaG-2006³¹ sind die Elternbeiträge sozialverträglich zu gestalten und zu staffeln. Dafür ist der vereinbarte Betreuungsumfang zu berücksichtigen. Außerdem sind das Einkommen oder die Anzahl der Kinder oder beide Kriterien heranzuziehen. Die fünf Kommunen, die Elternbeiträge unabhängig von der täglichen Betreuungszeit festgesetzt haben, verstoßen demnach gegen die vorgeschriebenen Bemessungsgrundlagen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen und Trägern, die keine aktuelle Kalkulation für die Elternbeiträge haben, die Beiträge neu zu kalkulieren und ihre Satzung o. Ä. dementsprechend anzupassen. Eine Gebührensatzung ist zwar nicht zwangsläufig rechtswidrig, wenn ihr keine ordnungsgemäße Kalkulation zugrunde liegt³², dennoch ist es ratsam, die Gebührenhöhe für die Entscheidungsträger, Eltern und Kommunalaufsichten transparent darzustellen.

²⁹ Für freie Träger ist diese Pflicht z. B. in § 253 HGB geregelt.

³⁰ vgl. VV zu § 12 ThürGemHV.

³¹ § 29 Abs. 2 ThürKitaG-2018.

³² vgl. ThürOVG, Urteil vom 12. Dezember 2001, AZ: 4 N 595/94.

Die vorgeschriebenen Kriterien zur Staffelung der Elternbeiträge sind hingegen zwingend in den Satzungen zu berücksichtigen.

4.3.5 Finanzierungsvereinbarungen

Nach den Angaben in den Fragebögen hatten die freien Träger und Kommunen die Finanzierungsvereinbarungen für sechs Kitas abgeschlossen, bevor das ThürKitaG-2006 in Kraft trat. Für drei weitere Kitas gaben die Kommunen kein Datum einer solchen Vereinbarung an. Bei den örtlichen Erhebungen enthielten acht von 24 Verträgen veraltete Regelungen.

So sollen z. B. Kinder im Alter von null bis zwei Jahren nur aufgenommen werden, wenn die familiäre Situation dies erfordert oder unter Erhöhung des Elternbeitrages. Nach § 2 Abs. 1 ThürKitaG-2006³³ haben seit dem 1. August 2010 alle Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Thüringen bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung. Zudem erhalten die Wohnsitzgemeinden, auch für betreute Kinder im Alter zwischen null und einem Jahr, eine Landespauschale.

Weiterhin wird für die Aufnahme der Kinder im Alter von zwei bis drei Jahren in einigen Verträgen vorausgesetzt, dass die Eltern das Thüringer Erziehungsgeld nach dem ThürErzGG beantragen und an den Träger abtreten. Das ThürErzGG wurde jedoch mit Gesetz vom 23. Juni 2015 aufgehoben.

Drei Kommunen legten dem Rechnungshof ergänzende Vereinbarungen mit den Trägern vor, die sich auf das mit § 30 ThürKitaG-2018 eingeführte beitragsfreie Kita-Jahr bezogen. Die anderen Vertragsbestandteile blieben unverändert.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Verträge regelmäßig zu überprüfen und dabei die Regelungen an die jeweilige Rechtslage anzupassen. Hierfür können die Kommunen die Musterverträge verwenden, die der Thüringer Gemeinde- und Städtebund zur Verfügung stellt.

Nach § 35 Abs. 4 ThürKitaG-2018 haben die Gemeinden bis zum 31. Dezember 2019 Zeit, die mit den Trägern geschlossenen Verträge den aktuellen Vorschriften des ThürKitaG-2018 anzupassen bzw. neue Verträge abzuschließen. Diese Vorschrift bezieht sich nicht nur auf das beitragsfreie Kita-Jahr, sondern auf alle Änderungen. Vor allem Verweise auf einzelne Paragraphen eines Gesetzes sollten die Gemeinden überprüfen. Während sich beispielsweise ein Verweis auf § 14 ThürKitaG bis 2017 auf die Personalausstattung bezog, sind seit 2018 an dieser Fundstelle die Öffnungs- und Betreuungszeiten geregelt.

4.3.6 Eigenanteile der Träger

Die Kommunen wiesen in den Fragebögen für 61 von 133 Kitas in freier Trägerschaft 2017 keine Eigenanteile der Träger aus. Drei Träger rechneten sogar negative Eigenanteile bei ihrer Standortgemeinde ab.

Nach § 18 Abs. 1 ThürKitaG-2006³⁴ sollen die freien Träger nach Möglichkeit Eigenleistungen erbringen. Die Vereinbarung einer solchen dient dazu, die Träger zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Betrieb der Kita anzuhalten. Eigenleistungen sind u. a.:

- sachbezogene Spenden,
- Eigenmittel des Trägers unter Ausschöpfung von Zuschüssen für Projekte und Maßnahmen,
- finanzielle Mittel aus Festen und Aktionen sowie

³³ § 2 Abs. 1 ThürKitaG-2018.

³⁴ § 21 Abs. 1 ThürKitaG-2018.

- nicht monetäre Leistungen wie z. B. ehrenamtliches Engagement bei Malerarbeiten und Gestaltung des Außengeländes.

Wird ein negativer Eigenanteil ausgewiesen, deutet dies darauf hin, dass der freie Träger einen Gewinn mit dem Betrieb der Kita erwirtschaftet hat. Demzufolge hat der Träger entweder zu hohe Elternbeiträge festgesetzt oder einen zu hohen kommunalen Zuschuss erhalten.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, darauf zu achten, dass die freien Träger Eigenleistungen erbringen. Dafür können sie auch konkrete Ziele z. B. in Form eines Festbetrags pro Kind oder eines prozentualen Anteils von den Gesamtkosten vertraglich festlegen. Die Träger sollten auch nicht monetäre Eigenleistungen gegenüber den Gemeinden nachweisen und finanziell abbilden. Negative Eigenanteile dürfen nicht entstehen.

4.3.7 Überschüsse und Fehlbeträge

Die Träger einer der geprüften Städte hatten für jedes Jahr einen Verwendungsnachweis eingereicht. Die Stadt hatte diesen geprüft und dem Träger einen Prüfvermerk übersandt. Überschüsse und Fehlbeträge des Vorjahres verrechnete die Stadt mit den Zuschüssen für das laufende Jahr. Bei der Abrechnung des nächsten Jahres ging die Stadt nicht von dem laut Bescheid bewilligten Zuschuss aus, sondern von den im Haushalt abgebildeten Zahlungen, in denen auch die Nachzahlung bzw. Absetzung des Überschusses für das Vorjahr enthalten war.

Anhand der nachfolgenden Vergleichsberechnung stellte der Rechnungshof fest, dass die Stadt dadurch zu falschen Ergebnissen gekommen war.

Übersicht 3 Vergleichsberechnung zur Verrechnung von Überschüssen und Fehlbeträgen mit laufenden Zuschüssen

	Kita A		Kita B	
	Stadt	Rechnungshof	Stadt	Rechnungshof
bewilligter Zuschuss	390.000	390.000	844.000	844.000
abzügl. Rückforderung (-) bzw. zzgl. Nachzahlung (+) aus dem Vorjahr	-12.000		+29.000	
Zuschuss mit Verrechnung	378.000		873.000	
sonstige Einnahmen	70.000	70.000	136.000	136.000
Betriebskosten	437.000	437.000	965.000	965.000
Überschuss (+) bzw. ungedeckter Bedarf (-)³⁵	11.000	23.000	44.000	15.000

alle Angaben in EUR

Die Stadt hatte 2017 vom Träger der Kita A ca. 12.000 EUR zu wenig und vom Träger der Kita B ca. 29.000 EUR zu viel zurückgefordert. Allerdings hatte der Träger der Kita B dies bemängelt und die Stadt korrigierte ihre Abrechnung. Die Abrechnung des Trägers der Kita A blieb jedoch unverändert bestehen.

Bei den Abrechnungen sind nur die laufenden Betriebskostenzuschüsse zu berücksichtigen. Zudem sollten die Kommunen die Nachzahlungen und Erstattungen nicht mit den laufenden Zahlungen verrechnen, sondern entsprechend dem Bruttoprinzip getrennt buchen. Da es sich bei den Erstattungen der Träger um die Rückzahlung von Beträgen aus dem Vorjahr handelt, sind diese nach § 70 Abs. 2 ThürGemHV als Einzahlungen in der UGr. 150 (Rückzahlung) zu

³⁵ Betriebskosten abzüglich des städtischen Zuschusses und der sonstigen Einnahmen.

buchen und können nicht von den Auszahlungen abgesetzt werden. Für Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung (Doppik) führen, gilt dies nicht. Nach § 13 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik können Aufwendungen und Auszahlungen abgesetzt werden, auch wenn sich die Absetzung auf Haushaltsvorjahre beziehen.

4.3.8 Unentgeltliche Überlassung von Gemeindeeigentum

Die Kitas einer Gemeinde wurden von einem freien Träger betrieben. Sie waren in gemeindeeigenen Gebäuden untergebracht. In den Verträgen zur Übernahme der Trägerschaft der Kitas war die unentgeltliche Nutzung vorgesehen. In den Fragebögen gaben vier weitere Gemeinden an, dass freie Träger ihre Kitas in Gebäuden der Gemeinde betreiben und dafür keine oder nur geringe Pacht- oder Mietzahlungen leisten.

Nach § 67 Abs. 4 Satz 2 ThürKO ist die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen in Erfüllung von Gemeindeaufgaben zulässig. Dies trifft auf den Betrieb von Kitas zwar zu, allerdings stellt die Überlassung einen indirekten Zuschuss der jeweiligen Gemeinde an die Träger dar, der im Gemeindehaushalt nicht abgebildet wird. Des Weiteren können die Gemeinden und freien Träger die Mietkosten bei der Kalkulation des Elternbeitrags nicht berücksichtigen, sodass dessen Angemessenheit nach § 20 Abs. 1 ThürKitaG-2006³⁶ nicht beurteilt werden kann.

Der Rechnungshof empfiehlt den Gemeinden, den indirekten Zuschuss im Haushalt transparent darzustellen. Auf diese Weise erfüllen sie den Grundsatz der Haushaltsklarheit und können alle ansatzfähigen Kosten bei der Kalkulation die Elternbeiträge berücksichtigen.

4.3.9 Bedarf an Betreuungsplätzen

Am 1. März 2018 waren 14.609 Kinder in den geprüften Einrichtungen angemeldet. Die Auslastung an diesem Tag lag in den einzelnen Kitas zwischen 50,0 % und 114,9 %. Dabei hatten 25 Kitas mehr Kinder aufgenommen, als laut ihrer Betriebserlaubnis vorgesehen war. Dies zeigt, dass der Bedarf an Betreuungsplätzen in diesen Kitas höher war als die Anzahl der verfügbaren Plätze.

Während der örtlichen Erhebungen erklärten zwei Kommunen, in denen sich 17 der betroffenen Kitas befanden, dass sie die Erweiterung der Kitas planen bzw. zusätzliche Kitas bauen. Bis zum Abschluss der Maßnahmen decken sie den Bedarf durch Ausnahmegenehmigungen zur kurzfristigen Erhöhung der Kapazität.

Vier von sechs befragten Kommunen³⁷ gaben an, dass alle bzw. die meisten Kitas bis zum Juli 2019 voll belegt sind und keine Kinder kurzfristig aufnehmen können. Eine Stadt mit einer Kapazität von mehr als 6.000 Betreuungsplätzen erklärte, dass bereits im Januar 2019 weniger als 2 % der Plätze für Januar 2020 verfügbar seien.

Der Rechnungshof hat die Bedarfspläne für die Kindertagesbetreuung von zwei kreisfreien Städten verglichen. Beide Städte ermittelten anhand der statistischen Daten der Vorjahre die voraussichtliche Anzahl der Kinder und den Anteil der Kinder, die eine Kita oder eine Kindertagespflegestelle besuchen. Stadt A plante zusätzlich zu dem so ermittelten Bedarf eine Reserve von 5 % für unvorhergesehene Entwicklungen ein. Sie sah einerseits in jedem Bedarfsplan bauliche Maßnahmen vor, um die Kapazitäten zeitnah zu erweitern. Andererseits ließ sie sich von den Trägern Einrichtungen benennen, die bei sinkenden Bedarfszahlen geschlossen werden können. Stadt B hingegen plante den Platzbedarf genau und verringerte zunächst die

³⁶ § 29 Abs. 1 ThürKitaG-2018.

³⁷ Zwei Kommunen haben keine Aussage getroffen.

Kapazitäten der Kitas. Im Bedarfsplan für 2015 bis 2017 lag die Anzahl der vorgehaltenen Betreuungsplätze lediglich 0,2 % über dem vorgesehenen Bedarf.

Die Städte verzeichneten ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 einen unvorhersehbaren Anstieg der Kinderzahlen aufgrund steigender Geburtenzahlen und der Zuwanderung von Flüchtlingen. Insgesamt stieg der geplante Bedarf an Betreuungsplätzen vom August 2013 bis zum Juli 2019 um 9,4 % in Stadt A und um 11,6 % in Stadt B. Während Stadt A den erhöhten Betreuungsbedarf aufgrund der eingeplanten Reserve und der vorausschauenden Maßnahmenplanung bewältigen konnte, gelang es Stadt B nicht, ihre Kapazität an Betreuungsplätzen kurzfristig anzupassen. Sie hat mehrmals Maßnahmen vorgeschlagen, diese aber selten umgesetzt. Im Bedarfsplan 2018/2019 wies sie einen ungedeckten Bedarf von 214 Plätzen aus.

Aus Sicht des Rechnungshofs hat Stadt B ihren Bedarf an Betreuungsplätzen zu knapp geplant und konnte somit nicht schnell genug auf den gestiegenen Bedarf reagieren. Sie sollte in Zukunft den Bedarfsplan vorsichtiger aufstellen und darauf hinwirken, dass die erforderlichen Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden.

4.3.10 Personalbedarf

Die örtlichen Erhebungen hatten ergeben, dass vier Kommunen 2017 den Mindestpersonalschlüssel nach § 14 Abs. 2 ThürKitaG-2006³⁸ nicht eingehalten hatten. Dieser bestimmt, wie viele Kinder in welcher Altersgruppe ein Erzieher³⁹ höchstens betreuen darf. Lediglich zwei Kommunen, in denen sich insgesamt fünf Kitas befanden, hatten etwas mehr pädagogisches Personal als zwingend notwendig. Sie erfüllten den Mindestpersonalschlüssel zu 101,1 % und 101,5 %.

In einer Gemeinde, in der ein freier Träger sechs Kitas betrieb, fehlten im Jahresdurchschnitt pädagogische Fachkräfte mit 43,7 Arbeitsstunden pro Woche. Der Mindestpersonalschlüssel war somit nur zu 96,7 % erfüllt. Eine Stadt, die neben den Kitas in freier Trägerschaft auch zehn Kitas selbst betrieb, hielt die Vorgaben zur personellen Ausstattung in ihren Kitas zu 99,14 % ein. Allerdings fehlten in zwei Kitas im Jahresdurchschnitt je ca. 20 Stunden pro Woche.

Die Kommunen finanzieren in der Regel nur die erforderlichen Personalkosten, die sich aus der Zahl der betreuten Kinder und dem Mindestpersonalschlüssel ergeben. Somit stellen die Träger und auch die Kommunen selbst in der Regel nicht mehr Erzieher ein, als der Mindestpersonalschlüssel vorgibt. Bei unvorhergesehenen Personalausfällen haben sie dementsprechend oft nicht die Möglichkeit, schnell zu reagieren, um den Personalmangel auszugleichen. Sie können somit nicht mehr die gesetzlichen Vorgaben einhalten.

Um die vom Land vorgegebenen Qualitätsstandards abzusichern, müssen die Kommunen und Träger darauf achten, dass genügend pädagogisches Personal vorhanden ist und der vorgeschriebene Personalschlüssel zu mindestens 100 % eingehalten wird. Kurzfristige und unvorhersehbare Engpässe können die Träger und Kommunen zwar oft durch einen flexiblen Einsatz des vorhandenen Personals ausgleichen. Allerdings kann ein dauerhafter Personalmangel zu einer starken Belastung der vorhandenen Erzieher führen.

Während der örtlichen Erhebungen erklärten mehrere Träger, dass es für sie schwierig sei, geeignetes Personal zu finden. Dies liegt einerseits daran, dass nicht alle freien Träger die Entgelthöhe für pädagogische Fachkräfte an den TVöD-SuE anlehnen. Einer der in die Prüfung einbezogenen freien Träger erhöhte seine Tarife ab 2018 um 5 % zuzüglich einer 2 %igen Erhöhung in den Beschäftigungsstufen, um „die gravierende Lücke zu den Gehältern

³⁸ § 16 Abs. 2 und 3 sowie § 17 Abs. 3 ThürKitaG-2018.

³⁹ Zur besseren Lesbarkeit werden nur Erzieher genannt. Die Aussagen treffen auch auf Erzieherinnen zu.

in Einrichtungen des öffentlichen Dienstes zu verringern.“⁴⁰ Diese Tarifänderung betraf auch die Fachkräfte in den anderen Tätigkeitsfeldern des Trägers. Während der Träger die höheren Kosten in den Kitas durch den dementsprechend angepassten Betriebskostenzuschuss der Gemeinde decken konnte, muss er die Mehrkosten in den anderen Bereichen selbst finanzieren. Wie dieses Beispiel zeigt, ist es den Trägern oft nicht problemlos möglich, ihre Tarife an den TVöD-SuE anzupassen.

Ein weiteres Problem ist der Mangel an pädagogischen Fachkräften. Diese werden in Thüringen schulisch zum staatlich anerkannten Erzieher ausgebildet. Die Ausbildung dauert nach § 32 ThürFSO-SW drei Jahre und setzt nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 ThürFSO-SW den Abschluss einer mindestens zweijährigen einschlägigen Berufsausbildung voraus, die oft auch schulisch erfolgt. Das bedeutet, dass zukünftige pädagogische Fachkräfte in der Regel fünf Jahre eine Berufs- oder Fachschule besuchen müssen und dafür keine Vergütung erhalten. Dies macht die Ausbildung nicht sehr attraktiv und viele Berufsanfänger entscheiden sich stattdessen für eine bezahlte Ausbildung. Dieses Problem hat auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erkannt und will mit dem Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher“ entgegenwirken.⁴¹

⁴⁰ Zitat aus einem Schreiben des Trägers an die Standortgemeinde seiner Kitas.

⁴¹ <https://www.bmfsfj.de/blob/131404/18d38040fe0b1661dc0550d1db189349/fachkraefteoffensive-erzieherinnen-erzieher-giffey-data.pdf> [abgerufen am 9. Januar 2019].

5 Fazit

Die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofes zeigen, dass die Höhe der Kosten für einen Kitaplatz und die Struktur der Finanzierung in den geprüften Kommunen sehr unterschiedlich sind. Die meisten Städte und Gemeinden konnten ihren Bedarf an Betreuungsplätzen insgesamt decken. Allerdings sind einzelne Kitas regelmäßig überbelegt, während andere freie Kapazitäten ausweisen.

Während der Prüfung zeigte sich, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, die kommunalen Zuschüsse an die freien Träger zu gestalten. Das Abrechnungsmodell ist für die Verwaltung und die Träger aufwendig, bietet aber viel Kontrolle und finanzielle Sicherheit. Das Pauschalen- und das Personalkostenmodell gewährleisten die Gleichbehandlung der Träger und verursachen auf beiden Seiten weniger Aufwand. Allerdings hat die Kommune weniger Kontrolle. Die Träger können mit den Zuschüssen und Elternbeiträgen Gewinne erzielen oder müssen Verluste selbst decken.

Auch für die Kalkulation der Elternbeiträge und Verpflegungskosten existierten mehrere Varianten. Während einige Kommunen gar keine Kalkulation erstellten, berücksichtigen andere Kommunen nicht alle ansatzfähigen Kosten. Bei den Verpflegungskosten ließen die Träger und Kommunen zum Teil die Kosten für die Vor- und Nachbereitung der Mahlzeiten außer Acht und bei den Elternbeiträgen die Abschreibungen und kalkulatorischen Kosten.

Der Bedarf an Betreuungsplätzen ist im geprüften Zeitraum durch gestiegene Geburtenzahlen und die Zuwanderung von Flüchtlingen stark gestiegen. Nicht alle Kommunen konnten die Zahl der Betreuungsplätze an den höheren Bedarf anpassen. Insbesondere in der ersten Jahreshälfte sind die Kitas oft ausgelastet und können keine kurzfristigen Betreuungswünsche erfüllen. Eltern müssen ihre Kinder deshalb so früh wie möglich in der Kita anmelden, um den gewünschten Betreuungsplatz zu bekommen.

Ein großes Problem sieht der Rechnungshof bei der personellen Ausstattung. In § 16 Abs. 2 und 3 ThürKitaG-2018 hat der Landtag festgelegt, wie viele pädagogische Fachkräfte benötigt werden, um das Wohl der betreuten Kinder zu wahren. Wie die Prüfung zeigt, hatten viele Kommunen und freie Träger nicht genügend Erzieher, um die vom Land geforderte personelle Ausstattung der Kitas zu gewährleisten. Die Kommunen und Träger müssen hier einen Kompromiss finden, um einerseits sparsam und wirtschaftlich zu handeln aber andererseits den vorgeschriebene Personalschlüssel zu erfüllen und somit die Qualitätsstandards abzusichern. Zudem sollten der Bund und das Land weiter daran arbeiten, den Fachkräftemangel bei den Erziehern zu bekämpfen.

Klaus Behrens
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

Kämmer

Birgit Kämmer
Tarifbeschäftigte

