



## **Landesrechnungshof Nordrhein - Westfalen**

---

G.K. – 172 E 7 – 103

### **Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 Kapitel 07 040, Titel 883 10 und 883 99**

#### **Investiver Ausbau der Tageseinrichtungen und -pflege für Kinder unter drei Jahren**

Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO

Düsseldorf, 27. April 2011

---

## **1 Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011**

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages hat mit Beschlussempfehlung und Bericht zur zweiten Lesung, Landtags-Drucksache 15/1707 vom 11.04.2011, den Entwurf der Landesregierung zum Haushaltsgesetz 2011 mit Änderungen angenommen. Danach sollen im Haushalt 2011 für den investiven Ausbau der Tageseinrichtungen und -pflege für Kinder unter drei Jahren (U3-Ausbau) insgesamt rd. 180 Mio. € bereitgestellt werden, und zwar

- bei Kapitel 07 040 Titel 883 10 Bundesmittel i. H. v. 79,4 Mio. € als Zuweisungen an Gemeinden (GV) und 38 Mio. € Verpflichtungsermächtigung 2012 sowie
- bei Kapitel 07 040 Titel 883 99 Landesmittel i. H. v. 100 Mio. € als fachbezogene Pauschale und 60 Mio. € Verpflichtungsermächtigung 2012.

Aus Kapitel 07 040 Titel 883 20 sind ab 2011 keine Landesmittel mehr für den U3-Ausbau vorgesehen.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen aus dem Jahr 2010 berät der Landesrechnungshof (LRH) hierzu den Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung nach § 88 Abs. 2 LHO. Er bittet, seine Empfehlungen im Verfahren zur Vorbereitung der dritten Lesung zu berücksichtigen.

## **2 Entscheidung des LRH zum bisherigen Förderprogramm**

Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) des Bundes vom 27.12.2004 wurden die kommunalen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, in NRW spätestens bis zum 01.10.2010 insgesamt 76.432 U3-Plätze (17 % Betreuungsquote) zur Abdeckung eines qualifizierten Rechtsanspruchs nach § 24 SGB VIII vorzuhalten. Die Finanzierung dieser ersten Ausbauphase von 2005 - 2010 wurde durch an anderer Stelle gewährte Entlastungen der Kommunen als gesichert angesehen.

Nach dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) des Bundes vom 10.12.2008 haben Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, ab dem 01.08.2013 einen generellen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Tagespflege. Für NRW wurde für diesen Zeitpunkt ein Bedarf von rd. 144.000 U3-Plätzen (32 % Betreuungsquote) prognostiziert. Für die notwendigen Investitionen dieser zweiten Ausbaustufe von 2008 - 2013 (Erhöhung der Betreuungsquote um 15 %) erhält das Land NRW vom Bund sukzessive Finanzhilfen von insgesamt 481,5 Mio. €. Die Bundesmittel werden ausgabenseitig bei Kapitel 07 040 Titel 883 10 etatisiert. Zusätzlich waren bisher jährlich 5 Mio. € Landesmittel aus Kapitel 07 040 Titel 883 20 vorgesehen.

Das Land hat den kommunalen Jugendämtern für den U3-Ausbau seit 2008 Zuwendungen auf der Grundlage einer Förderrichtlinie gewährt. Dabei wurden durchgängig 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert. Der LRH hat bei der Prüfung des Bewilligungsverfahrens im Wesentlichen folgende Mängel festgestellt und diese dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) mit Entscheidung vom 13.12.2010 mitgeteilt:

- Das Land NRW hat für den U3-Ausbau von 2008 bis Mitte 2010 über 335 Mio. € Fördermittel bewilligt. Dabei hat das zuständige Ministerium weder geeignete Steuerungsinstrumente zur sachgerechten Verteilung eingesetzt noch eine begleitende Erfolgskontrolle des Förderprogramms durchgeführt. Es hat versäumt zu ermitteln, warum mit den verfügbaren Mitteln rd. ein Drittel weniger U3-Plätze gefördert wurden als geplant.
- Bei Aufstellung und Ausführung des Förderprogramms wurde nicht hinreichend beachtet, dass Zuwendungen nachrangig gewährt werden sollen. Das Ministerium hat bereits durch Entlastungsmaßnahmen des Bundes ausfinanzierte TAG-Plätze nicht ausdrücklich von der Förderung ausgenommen.
- Vorhandene Rücklagen nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in Höhe von ca. 97 Mio. € (Stand Mitte 2008) blieben bei der Gewährung der Zuwendungen unberücksichtigt.

- Die Landesjugendämter haben durch Fehler im Zuwendungsverfahren insgesamt über 38 Mio. € zu viel bewilligt. Der LRH hat die Beachtung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzips angemahnt und verbindliche Vorgaben des Ministeriums zum notwendigen Umfang der baulichen Maßnahmen gefordert.

### **3 Entscheidung des LRH zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010**

Mit dem Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 (NHG) vom 21.09.2010, Landtags-Drucksache 15/200, beabsichtigte die Landesregierung, 150 Mio. € bei Kapitel 07 040 Titel 883 40 mit der Zweckbestimmung "Zuweisungen an Gemeinden (GV) zu den Investitionen für Plätze für Kinder unter drei Jahren in Tageseinrichtungen für Kinder" als fachbezogene Pauschale im Sinne von § 29 Haushaltsgesetz zu veranschlagen. Der LRH hat dem MFKJKS und dem Finanzministerium mit Entscheidung vom 27.10.2010 erhebliche Bedenken gegen die vorgesehene Veranschlagung mitgeteilt:

- Über 100 Mio. € des Ansatzes dürften nicht veranschlagt werden, da die Empfänger diese Mittel nicht im maßgeblichen Haushaltsjahr 2010 benötigten.
- Dieselben Empfänger würden für denselben Zweck und in den gleichen Förderfällen vom Land Mittel sowohl als fachbezogene Pauschale als auch in Form von Zuwendungen aufgrund von Förderrichtlinien erhalten. Diese parallele Förderung nach unterschiedlichen Kriterien sei fehleranfällig und nicht verwaltungsökonomisch. Zudem fehlten eindeutige Regelungen, um den wirtschaftlichen Einsatz aller Mittel zu gewährleisten.
- Der vorgesehene Verteilungsmaßstab für die fachbezogene Pauschale sei ungeeignet, da er nicht den tatsächlichen Finanzbedarf der einzelnen kommunalen Jugendämter widerspiegeln würde.

Trotz der Hinweise des LRH korrigierte die Landesregierung den Entwurf zum Nachtragshaushalt im Rahmen ihrer Ergänzung vom 18.11.2010 insoweit nicht. Die Mittel wurden noch im Dezember 2010 an die kommunalen Jugendämter ausgezahlt. Das

NHG wurde durch Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 15.03.2011 (Az.: VerfGH 20/10) für nichtig erklärt.

## **4 Konnexitätsprinzip**

Der Verfassungsgerichtshof NRW hatte darüber hinaus mit Urteil vom 12.10.2010 (VerfGH 12/09) entschieden, dass die im Zuge des KiföG erstmals durch das Land vorgenommene Übertragung der Zuständigkeit für Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe auf die Kreise und kreisfreien Städte nicht mit dem in der Landesverfassung verankerten Konnexitätsprinzip vereinbar ist. Er hat den Gesetzgeber aufgefordert, den finanziellen Ausgleich (Belastungsausgleich) für die entstehenden notwendigen Ausgaben, insbesondere auch hinsichtlich des quantitativen U3-Ausbaus, zu regeln.

Somit bestehen aufgrund der Zuständigkeitsübertragung bereits jetzt dem Grunde nach Ansprüche der Gemeinden und Gemeindeverbände gegen das Land, deren Höhe entsprechend den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) festzulegen ist. Insoweit sind die Mittel zum investiven Ausbau der U3-Betreuung folglich nicht mehr im Zuwendungswege bereitzustellen. Denn bei Zuwendungen handelt es sich um freiwillige Leistungen, auf die der Empfänger gerade keinen Rechtsanspruch hat. Dies gilt auch für die fachbezogene Pauschale, da diese "den Charakter einer Zuwendung hat" (vgl. Endell/Frömgen, Förderhandbuch NRW, Januar 2009, V-A Besondere Zuwendungsverfahren, Seite 5).

Vor diesem Hintergrund hält der LRH die beabsichtigten Veranschlagungen im Haushaltsgesetz 2011 für rechtlich nicht vertretbar.

## **5 Empfehlungen**

Mit den Mitteln aus Kapitel 07 040 Titel 883 99 sollen die kommunalen Jugendämter in die Lage versetzt werden, den U3-Ausbau bis zur Konkretisierung der Höhe des Belastungsausgleichs fortzuführen. Um dies in geeigneter Weise sicherzustellen, empfiehlt

der LRH, die Mittel für den U3-Ausbau statt bei Titel 883 10 und 883 99 in einer neuen Haushaltsstelle, z. B. Kapitel 07 040 Titel 883 50, zu etatisieren und aus dieser Abschlagszahlungen auf den Belastungsausgleich an die kommunalen Jugendämter zu leisten. Vorgeschlagen wird eine unterjährige, z. B. vierteljährliche Zahlungsweise auf der Grundlage eines bedarfsorientierten Verteilschlüssels (vgl. § 1 Abs. 1 KonnexAG). Nach Ansicht des LRH sollte der Verteilschlüssel nach der aktuellen Zahl der im Bezirk des jeweiligen kommunalen Jugendamtes noch nicht finanzierten KiföG-Plätze bemessen werden. Da die TAG-Plätze bereits durch Entlastungsmaßnahmen des Bundes finanziert sind und nicht dem Konnexitätsprinzip unterliegen, dürfen diese Plätze nicht im Verteilschlüssel berücksichtigt werden. Zusätzlich muss beachtet werden, dass mit den 90-%-igen Zuwendungen des Landes an die kommunalen Jugendämter in den Jahren 2008 bis 2010 ausschließlich KiföG-Plätze gefördert wurden. Zum Stand 06.08.2010 waren dies bereits 41.549 Plätze.

Der von der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses umfasste Verteilschlüssel<sup>1</sup> kann eine bedarfsgerechte Mittelverteilung nicht gewährleisten, da er den bisherigen – höchst unterschiedlichen – Ausbaustand in den jeweiligen Bezirken der kommunalen Jugendämter nicht berücksichtigt.

Um einen beschleunigten und wirtschaftlichen U3-Ausbau sicherzustellen, sollte die Abschlagszahlung je neuen U3-Platz zunächst auf einen festen Teilbetrag begrenzt werden. Dieser könnte sich an den zu Beginn des Förderverfahrens 2008 vom Ministerium zugrunde gelegten durchschnittlichen Ausgaben i. H. v. rd. 7.200 € orientieren.

Nach endgültiger Festlegung der Höhe des Belastungsausgleichs ist eine Schlussabrechnung unter Anrechnung sämtlicher einem kommunalen Jugendamt zuvor gewährter Abschlagszahlungen, Zuwendungen und fachbezogenen Pauschalen durchzuführen. Es ist sicherzustellen, dass Rückforderungsansprüche des Landes realisiert werden können.

---

<sup>1</sup> Der Anteil des (kommunalen) Jugendamtes ergibt sich aus der Zahl der am 01.01.2011 vorhandenen Kinder im Alter von ein und zwei Jahren multipliziert mit der Betreuungsquote der dreijährigen Kinder gemäß aktueller KJHG-Statistik in den Bezirken des kommunalen Jugendamtes. Die fachbezogene Pauschale entspricht dem Verhältnis des Anteils eines kommunalen Jugendamtes an der Summe der Anteile aller kommunaler Jugendämter.

Da die kommunalen Jugendämter nach den Feststellungen des LRH zum Entwurf des NHG 2010 zu Jahresbeginn über rd. 100 Mio. € noch nicht verbrauchte Mittel verfügten, empfiehlt der LRH, einen angemessenen Teil der Mittel für den investiven U3-Ausbau bis zur Klärung des tatsächlichen Finanzbedarfs für 2011 mit einem Sperrvermerk nach § 22 LHO zu versehen.

**Scholle**

Präsidentin

**Clouth**

Vizepräsident

**Vogt**

Direktor b. LRH

**Keisers**

Direktorin b. LRH

**Kirsch**

Direktor b. LRH

**Zelljahn**

LMR

**Kampschulte**

LMR'in