



Kommunalbericht 2017 Rheinland-Pfalz Kindertagesstätten

IBEB-Diskursforum Kommunalbericht
Hochschule Koblenz am 10.11.2017

Inhaltsübersicht

- I. Haushalts- und Finanzlage
- II. Kindertagesstätten
 - Ausgaben und betreute Kinder
 - Prüfungsinhalte
 - Ursachen hoher Ausgaben
 - Empfehlungen
 - Ergänzende Feststellungen

Spannungsfeld der Ziele und Rahmenbedingungen

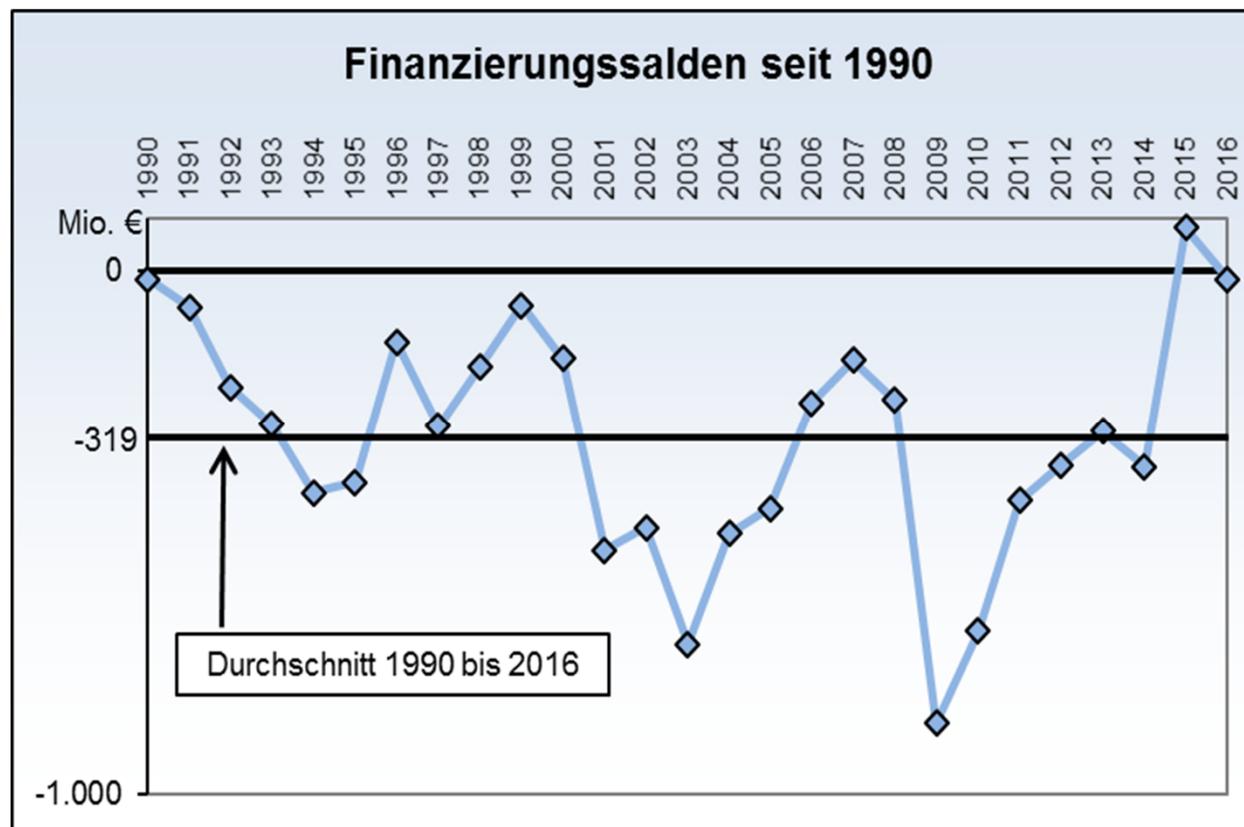
Ziele

- Optimale Betreuung und Förderung von Kindern.
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Fachkräftemangel, Teil-/Ganztagsbeschäftigung von Alleinerziehenden bzw. beiden Elternteilen).

Rahmenbedingungen

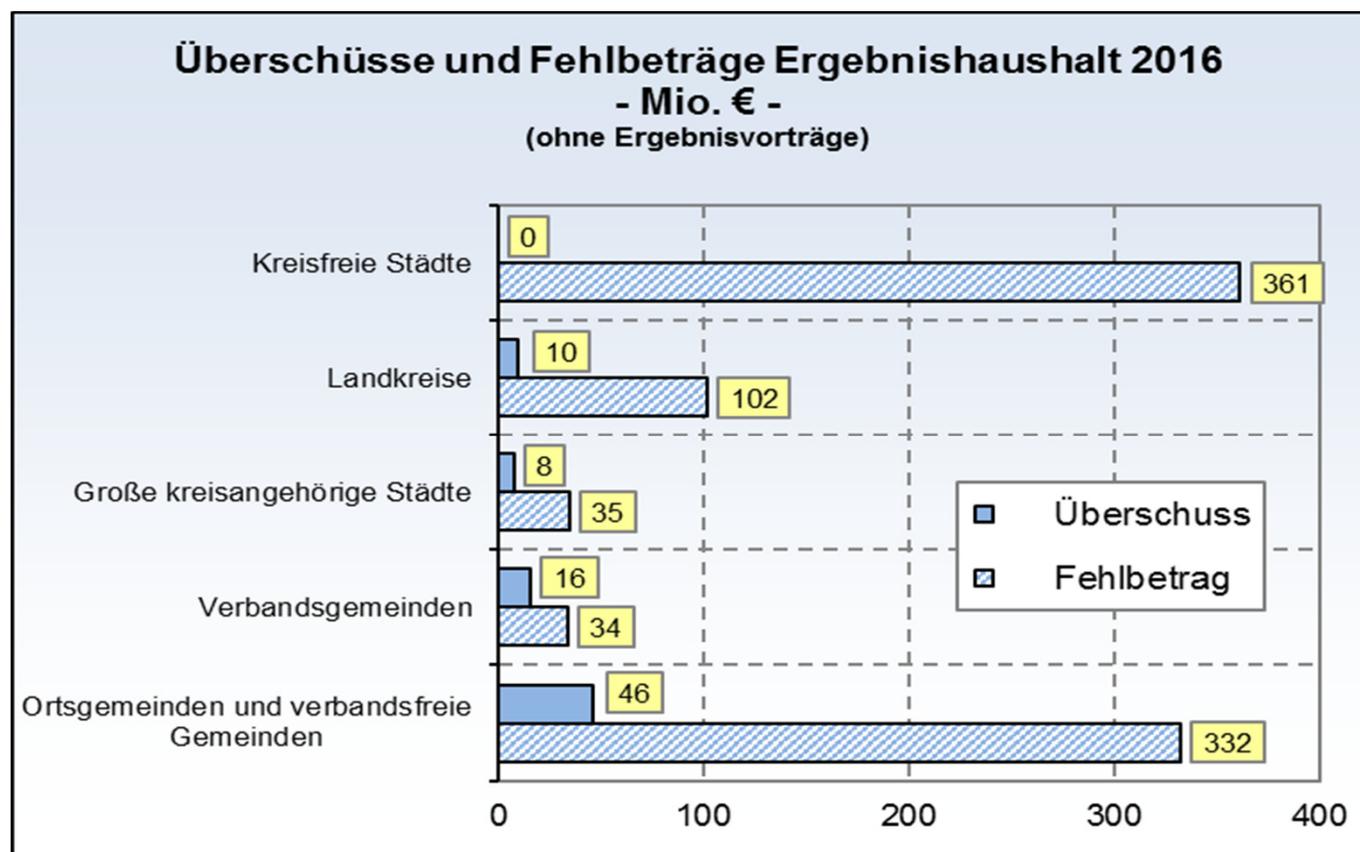
- Wirtschaftliche und sparsame Umsetzung gesetzlicher Vorgaben.
- Rheinland-Pfalz mit höchsten Betreuungskosten je Kind im Vergleich westlicher Flächenländer.
- Kommunen mit zweithöchster Verschuldung je Einwohner im Ländervergleich.
- Über die Hälfte der Kommunen (1325) konnte 2016 ihren Finanzhaushalt nicht ausgleichen und decken laufende Ausgaben über Liquiditätskredite.

Höhere Ausgaben als Einnahmen



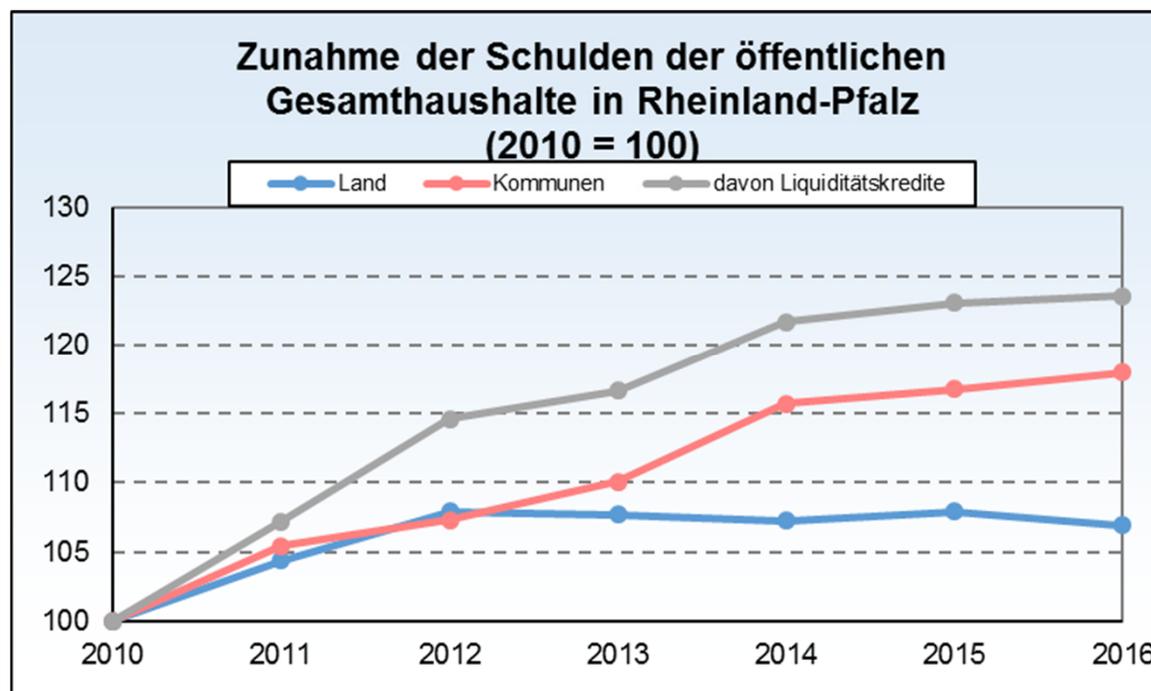
- Im langjährigen Durchschnitt fehlten rd. 319 Mio. € p. a. zum Kassenausgleich.
- Im Ländervergleich nur Rheinland-Pfalz mit Finanzierungsdefiziten seit 1990.
- Günstigere Kassenlage 2015/16 durch Einmal- und Buchungseffekte.

Fehlbeträge bei allen Gebietskörperschaftsgruppen



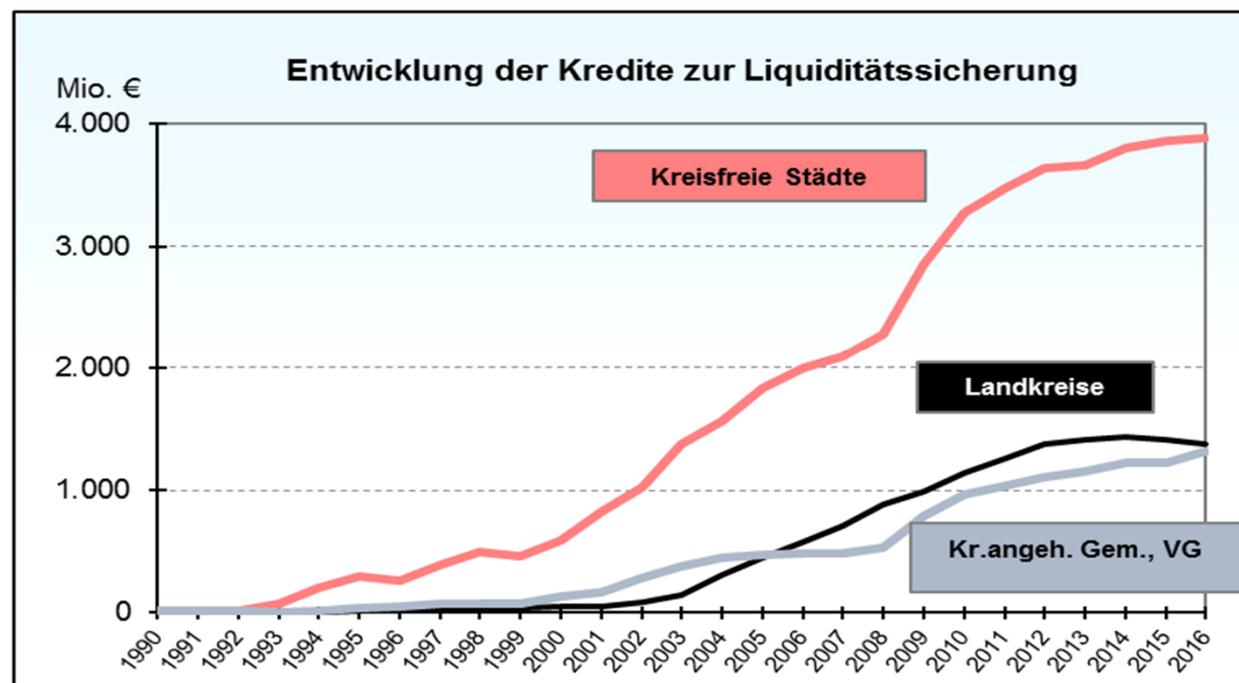
- Unter Berücksichtigung der Abschreibungen gibt es auch 2016 erhebliche Fehlbeträge in den Ergebnishaushalten (Planzahlen).

Schuldenvergleich zwischen Land und Kommunen



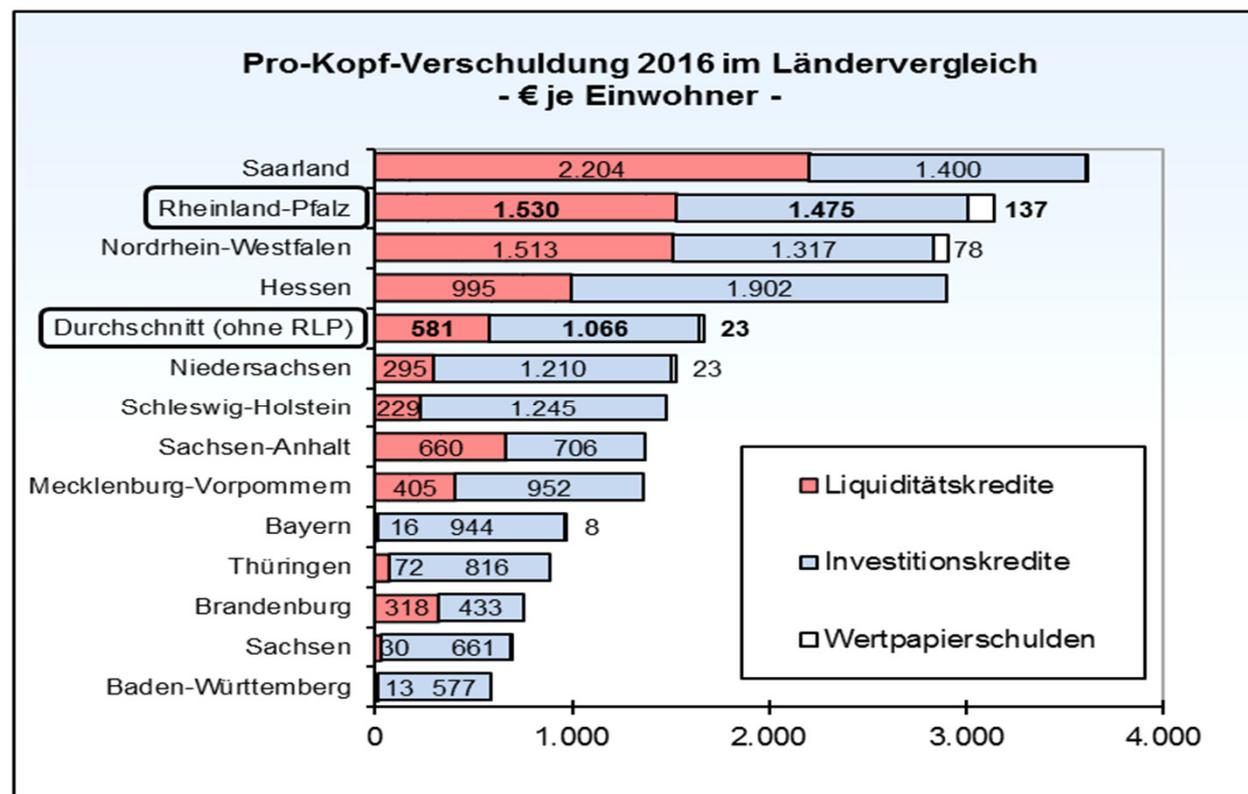
- Anstieg der kommunalen Liquiditätskredite seit 2010 um 24 % auf 6,6 Mrd. €.
- Anstieg der Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich Liquiditätskredite seit 2010 um 18 % auf 12,5 Mrd. €.
- Anstieg der Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Landes seit 2010 um 7 % auf 32,7 Mrd. €.

Kreisfreie Städte dominieren Liquiditätskredite

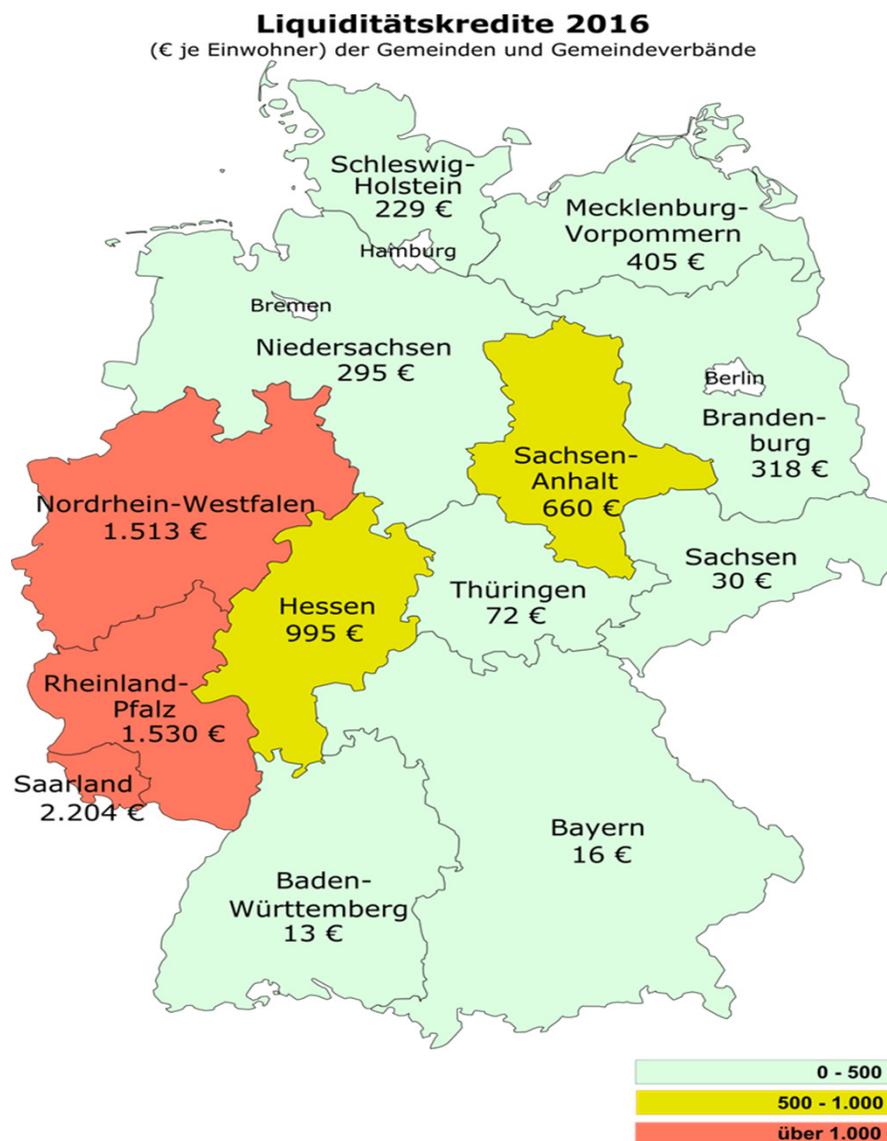


- Anstieg der Liquiditätskredite: krsfr. Städte seit 1992/93, Landkreise seit 2002/3.
- Liquiditätskreditanteile: 59 % krsfr. Städte (3,9 Mrd. €); 21 % Landkreise (1,4 Mrd. €), 15 % verbfr. Gemeinden u. VG (1,0 Mrd. €), 5 % große krs.ang. Städte (0,3 Mrd. €).

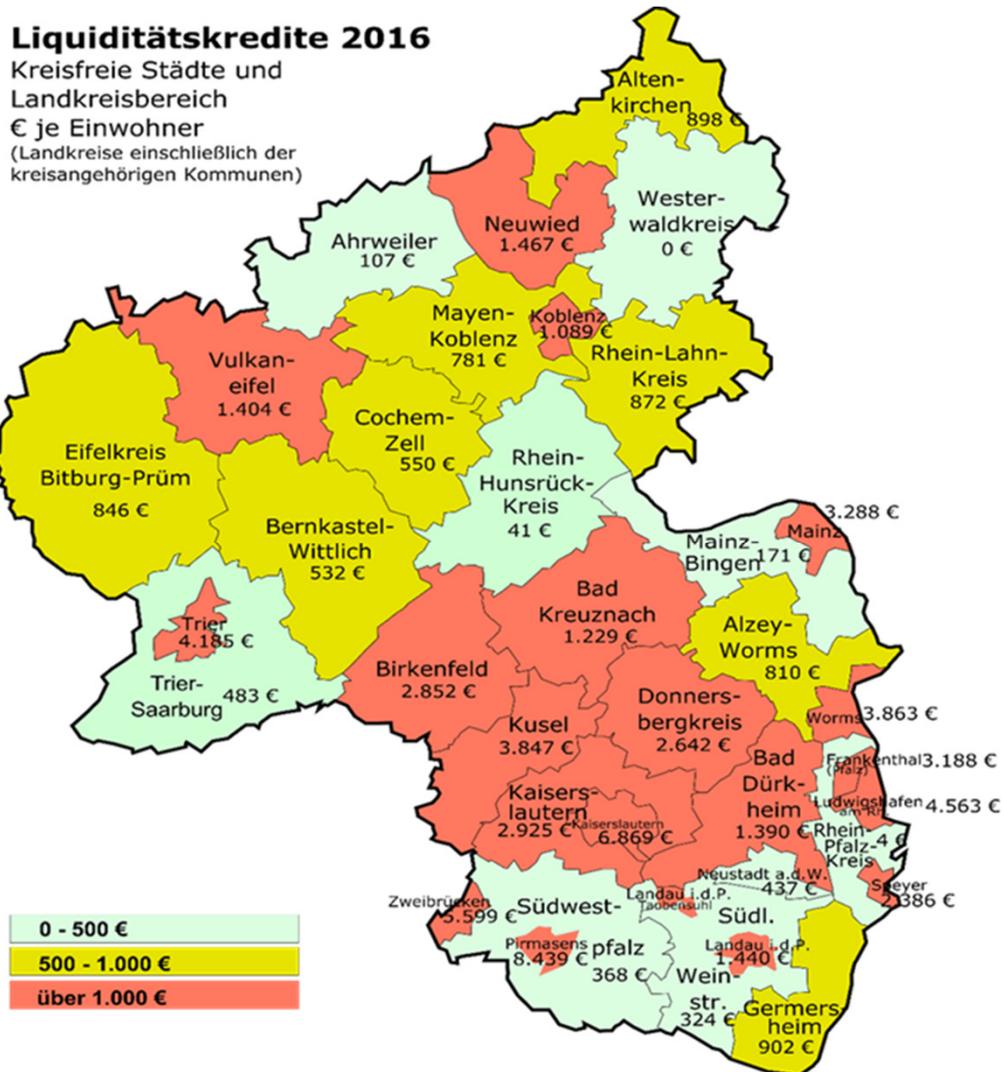
Kommunale Schulden im Ländervergleich



- Rheinland-Pfalz mit zweitgrößter Verschuldung, hohe Liquiditätsschulden als Folge ungedeckter Ausgaben über viele Haushaltsjahre.
- 5 der 10 am höchsten verschuldeten Städte sind in Rheinland-Pfalz.

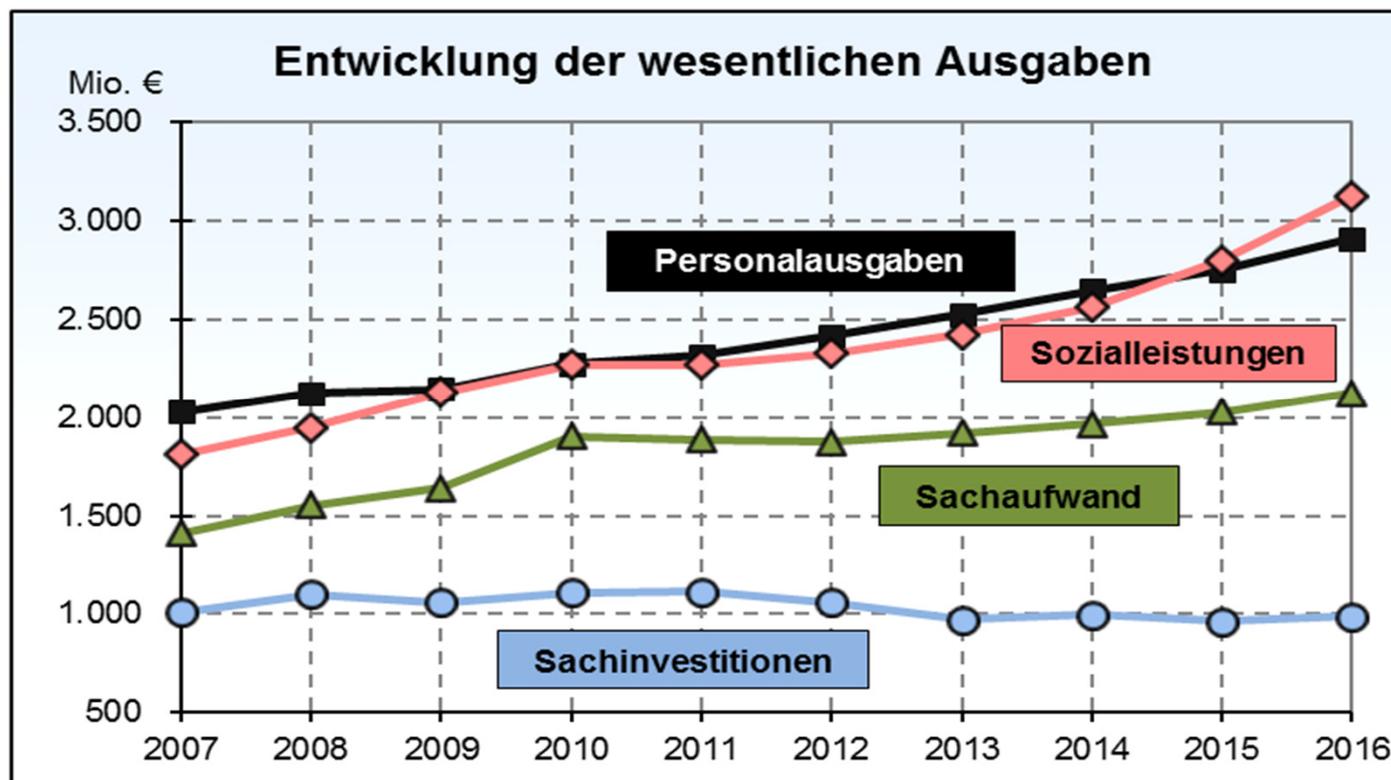


- Die Kommunen in Rheinland-Pfalz haben je Einwohner die zweithöchste Verschuldung mit Liquiditätskrediten



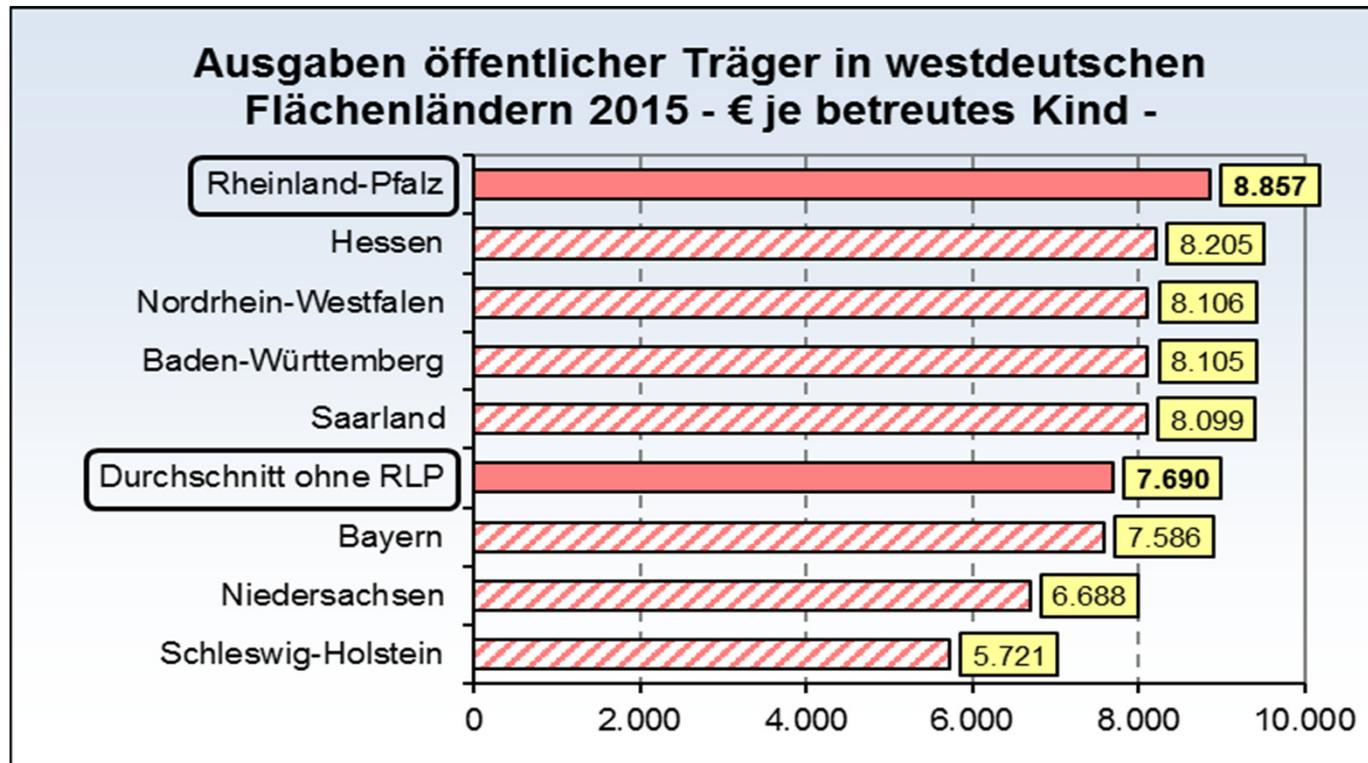
- Die Finanzlage ist innerhalb Rheinland-Pfalz sehr unterschiedlich.
- Besonders hohe Liquiditätsschulden haben vor allem kreisfreie Städte

Steigende Sozialkosten, zu wenig Investitionen



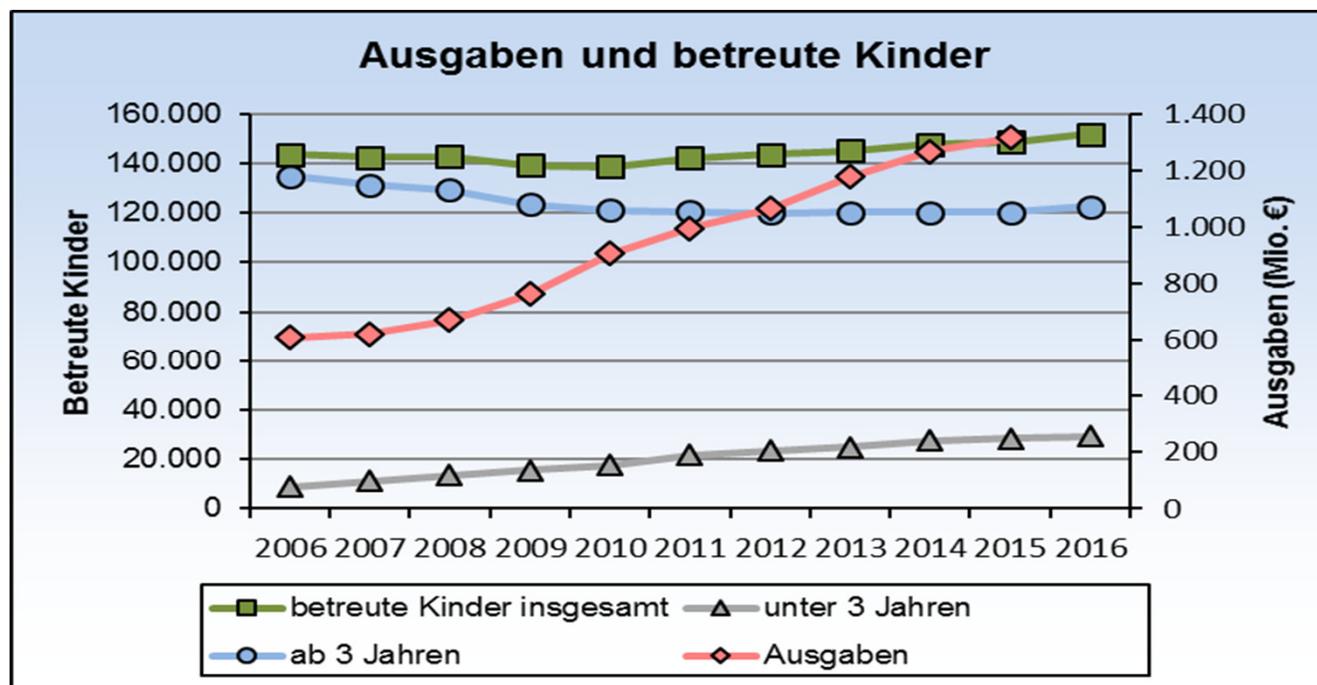
- Ausgabensteigerung 2007-2016: u.a. Sozialhilfe + 49% auf 1,5 Mrd.€, bis 2015 Kindertagesstätten +112% auf 1,3 Mrd.€ incl. Personalausgaben.
- Investitionsstau bei kommunalen Brücken inzwischen über 600 Mio. €.

Höchste Betreuungskosten in Rheinland-Pfalz



- Größter Kostenanteil entfällt auf Personal- und Sachkosten (rd. 95% von 1,3 Mrd. €), davon tragen über 80% die Kommunen.
- Ausgaben ostdeutscher Länder liegen zwischen 3.773 € in Mecklenburg-Vorpommern und 6.660 € in Thüringen.

Deutlich mehr U3 Kinder und steigende Kosten



- Zahl der betreuten U3-Kinder hat sich von 2006-2016 verdreifacht auf 29.200, die Gesamtzahl betreuter Kinder stieg um 5,7% auf 151.800 Kinder.
- Rechtsanspruch auf Kita für 2-jährige (RP) 2010, für 1-jährige (Bund) 2013.
- Öffentliche Ausgaben haben sich in etwa verdoppelt, Tendenz weiter steigend.

Ursachen des starken Ausgabenanstiegs



Mehr Pädagogen

2006 2015

Personen: 19.444 28.831 + 48%
kommunale und freie Träger

- höherer Anteil U3-Plätze
- mehr Ganztagsplätze
- sonst. Verbesserungen der Fachkraft-Kind-Relation (insb. „Kann“-Mehrpersonal)



Tarifsteigerungen

- Allgemeine Steigerungen +
- Sonst. Verbesserungen strukturelle Anhebungen (insb. von S 6 nach S 8a)
- Gesamtsteigerung: 2006/16 rd. 25%

Prüfungsinhalte

- Umsetzung des geltenden Rechts
 - Maßstäbe: rechtskonform, wirtschaftlich, sparsam
 - u. a. Feststellungen zur Personalbemessung, Auslastung der Plätze

- Bewertungen aus Sicht des Rechnungshofes
 - Ggf. auch im Vergleich zu anderen Ländern
 - insb. Empfehlung für Änderung der Personalbemessung

- Keine Beurteilung der Betreuungsqualität
 - Keine Empfehlung konkreter neuer Personalschlüssel

Prüfungsumfang, Herkunft der Angaben

Grundlegende Informationen zu Jugendämtern aus:

- amtlichen Statistiken und
- Datenbanken des LSJV, insb. Betriebserlaubnisdatenbank zu sämtlichen Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz.

Daten und Ausführungen zu einzelnen Kindertagesstätten:

- örtliche Erhebungen zu 113 Einrichtungen in 7 Jugendamts-Bezirken bzw. 5 Landkreisen und zwei kreisfreien Städten
- Betriebserlaubnis, Verwendungsnachweise, Personalgenehmigungen
- Gruppenbücher, Ortstermine, etc.

Ursachen hoher Ausgaben

Zuständig:

Land

Regelungen

zur Gruppenstruktur und
zu Personal nach Plätzen,
jeweils nach Maximalauslastung

- Gesamtplatzzahl
- U3-Plätze
- Ganztagsplätze

LSJV,
Jugendämter,
kommunale +
freie Träger

Umsetzung
Gruppenbildung,
Platzvorhaltung
in Kitas

Umsetzung
Zusätzliches
Erziehungs-
personal

Kostenfolgen nicht (entsprechend) belegter Plätze

- 12.000 nicht belegte Plätze bei maximaler Belegung
  Personalkosten 90 Mio. € / Jahr
- 12.000 nicht altersentsprechend belegte U3-Plätze
  Personalkosten 60 Mio. € / Jahr
- 11.000 nicht ganztags belegte Ganztagsplätze
  Personalkosten 10 Mio. € / Jahr
- Ausrichtung an Maximalbelegung im Vergleich zum 1.3.
  Personalkosten 60 Mio. € / Jahr

Fazit:

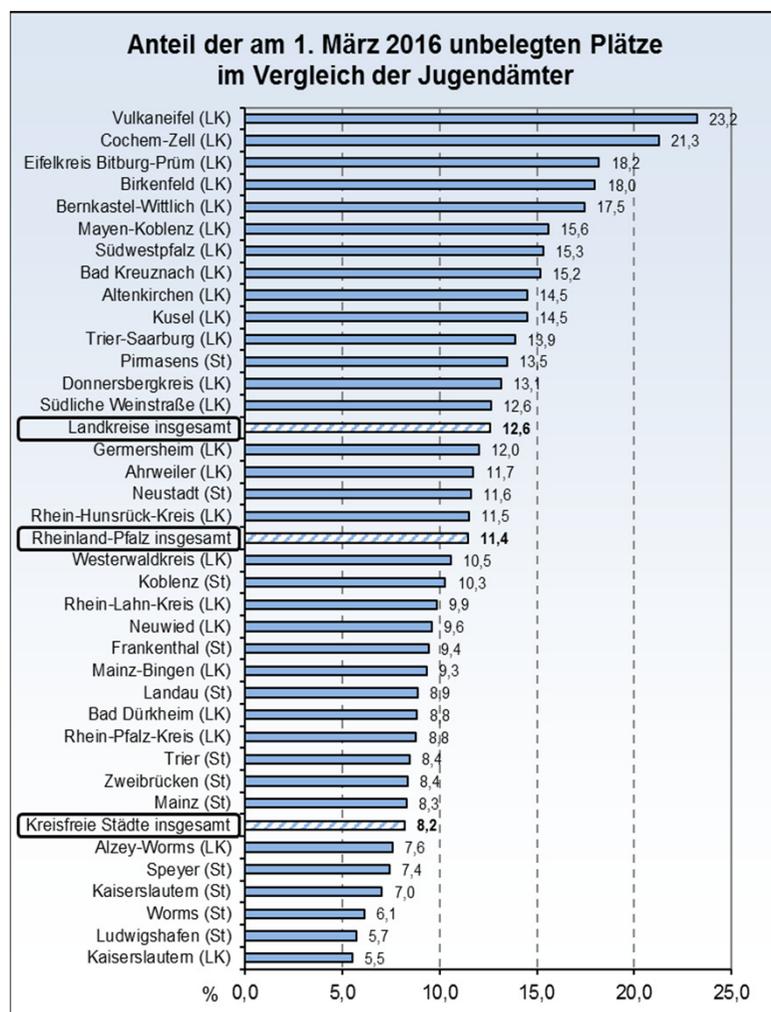
- Nicht belegte Plätze führen zu einer höheren Personalausstattung.
- Einsparpotenzial abhängig von konkreter Bedarfsprüfung und Ausgestaltung der Regelungen und ihrer Umsetzung.

Ursachen und Unterschiede am Beispiel

Auswirkungen von Gruppenstruktur und Bewilligungspraxis auf die Personalkosten		
	Kindertagesstätte A	Kindertagesstätte B
Kinderzahlen 2014 (maximale Belegung)		
Insgesamt	48	49
davon U3-Kinder	11	7
davon U2-Kinder	3	4
Platzzahlen		
Insgesamt	65	60
davon U3-Plätze	11	28
davon Ganztagsplätze	25	25
Eingerichtete Gruppen	1 kleine Altersmischung 1 Regelgruppe 1 geöffnete Gruppe (bis zu 4 Zweijährige)	4 kleine Altersmischungen zu je 15 Plätzen
Pädagogisches Personal (Stellen)	6,25	12,75 (besetzt 12,5)
Personalkosten 2014 (€)	332.000	765.000
Personalkosten je belegtem Platz (€)	6.917	15.612

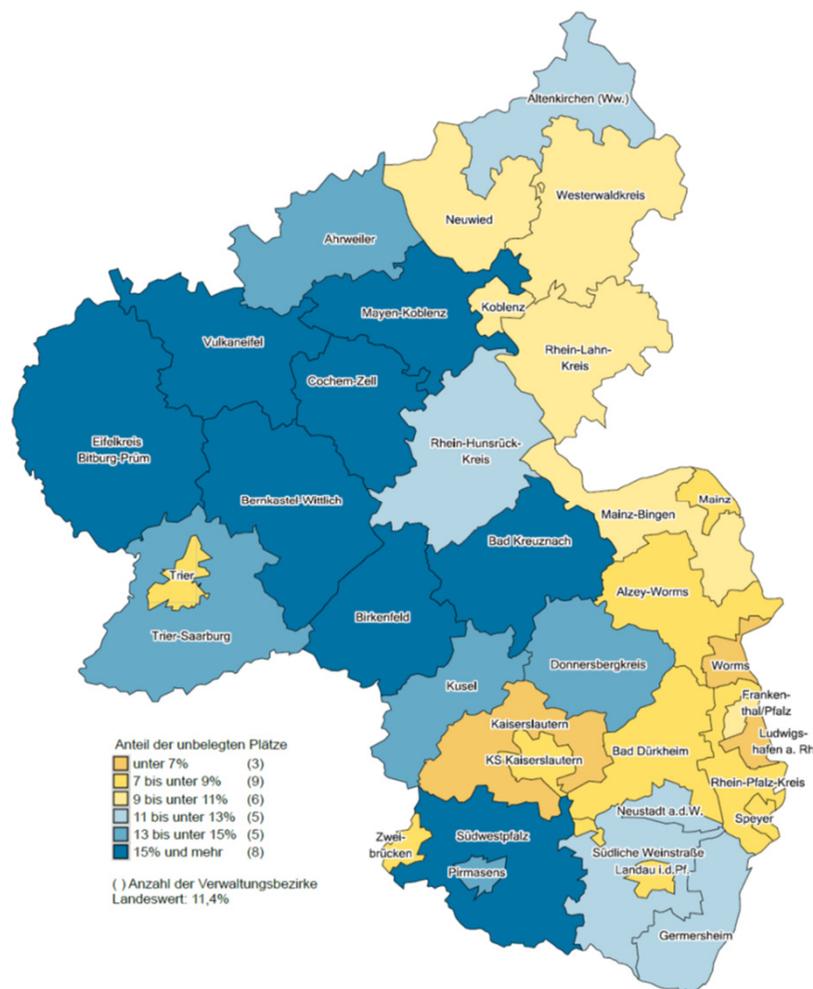
- Umsetzung der geltenden Regelung führt zu unterschiedlichen Kosten: Vergleichbare Kinderzahlen, doppelt so viel Personal und mehr als das doppelte an Personalkosten.
- Kita A hätte ohne Mehrpersonal noch 17 Kinder aufnehmen können. Personalbesetzung Kita B bedarf der Überprüfung.

Unbelegte Plätze zum 1. März 2016



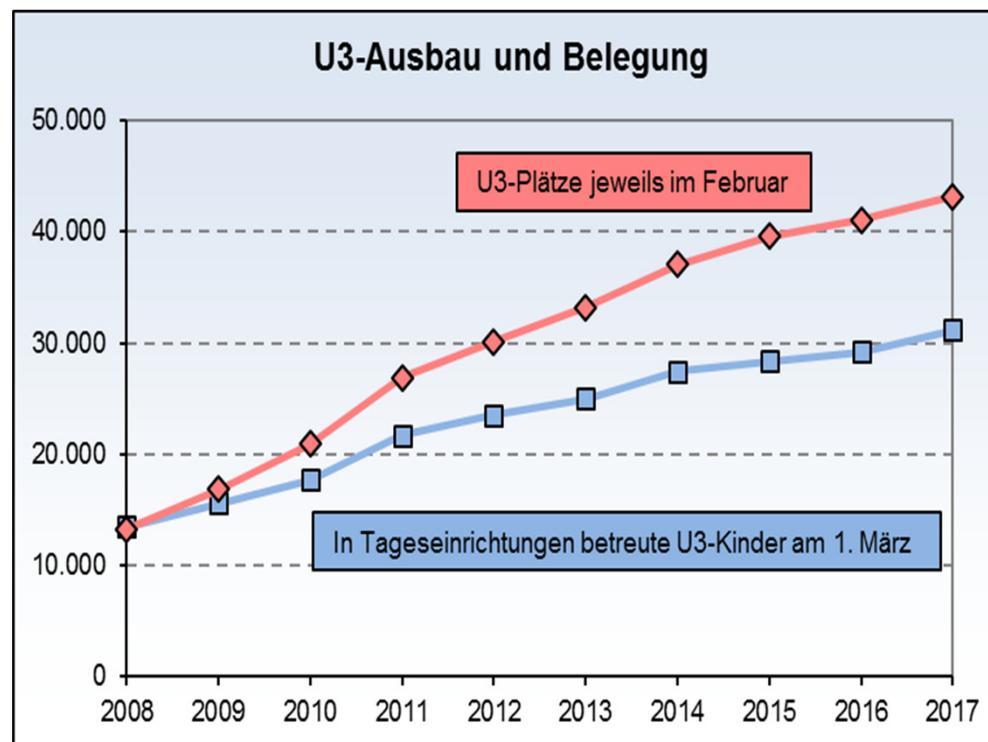
- Zum 1.3.2016 im LK Kaiserlautern und Ludwigshafen nur knapp 6 %, in der Vulkaneifel aber 23 % der Plätze nicht belegt; große Unterschiede zwischen Jugendämtern.
- Kita´s mit geringem Anteil unbelegter Plätze dürften bis Ende des Kita-Jahrs ausgelastet sein.
- 20.000 unbelegte Plätze zum 1.3.
 - 12.000 ganzjährig nicht belegt (90 Mio.€)
 - 8.000 waren bis zum 1.3. nicht belegt (60 Mio. €)

Unbelegte Plätze zum 1. März 2016



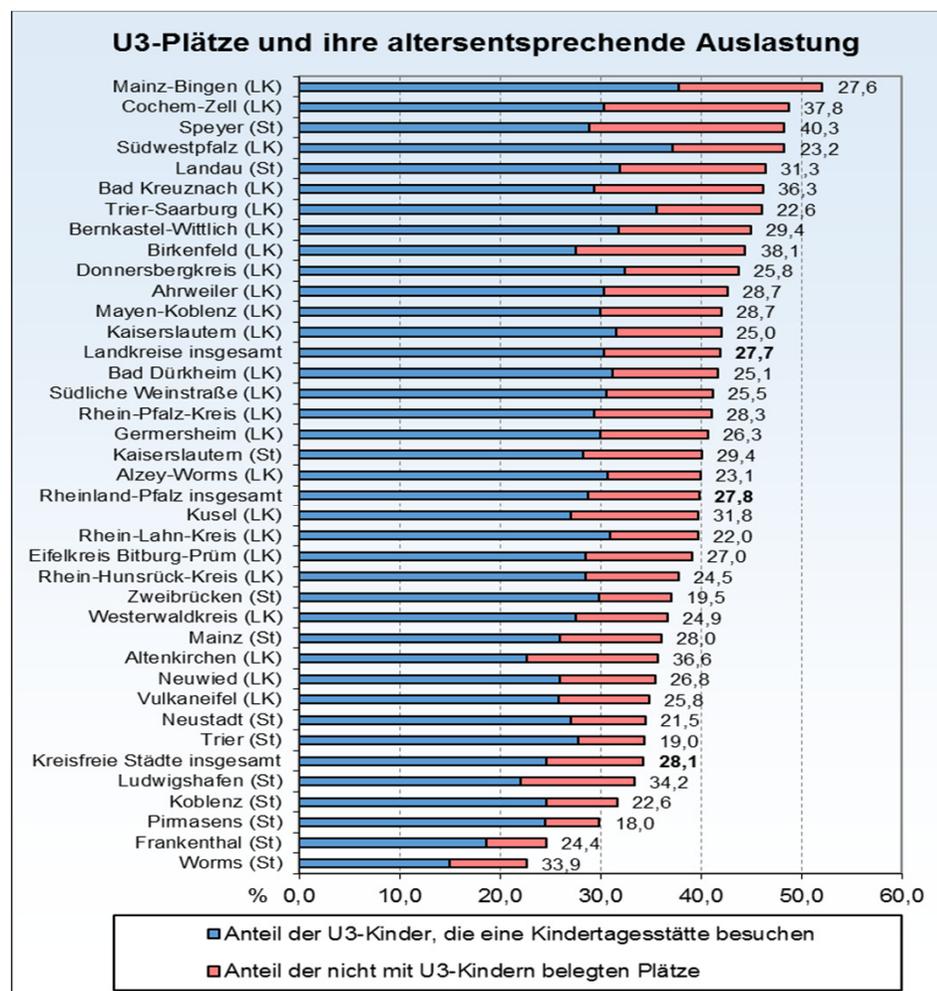
- In ländlichen und strukturschwächeren Räumen ist die Zahl der unbelegten Plätze deutlich größer.

U3 Angebot und Nachfrage laufen auseinander



- 12.000 U3 Plätze auch zum 1.3.2017 nicht altersentsprechend belegt.
- In geprüften Kita´s hätten Gruppen eingespart werden können: zu viele unbelegte Plätze, ungünstige Gruppenstruktur oder durch bessere Belegungssteuerung im Einzugsbereich.

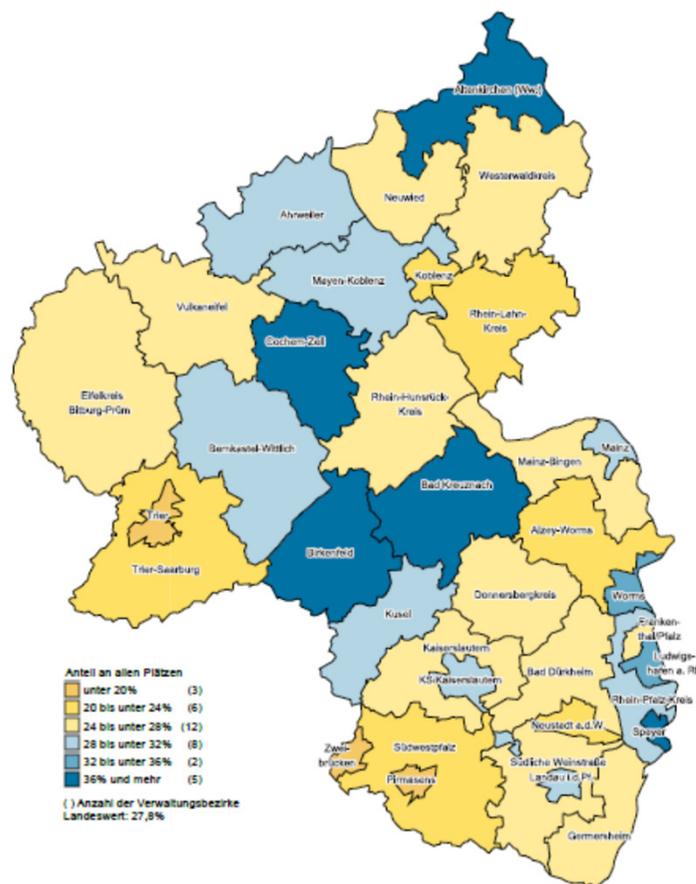
U3-Angebot - große regionale Unterschiede auch 2017



- Zum 1.3.2017 nicht altersentsprechend belegte U3-Plätze in Primasens mit 18 % bis über 35% in den LK Cochem-Zell, Bad Kreuznach, Birkenfeld, Altenkirchen und der Stadt Speyer.
- Ausgleich von Auslastungsunterschieden zwischen Kita's in Städten einfacher als in Landkreisen.

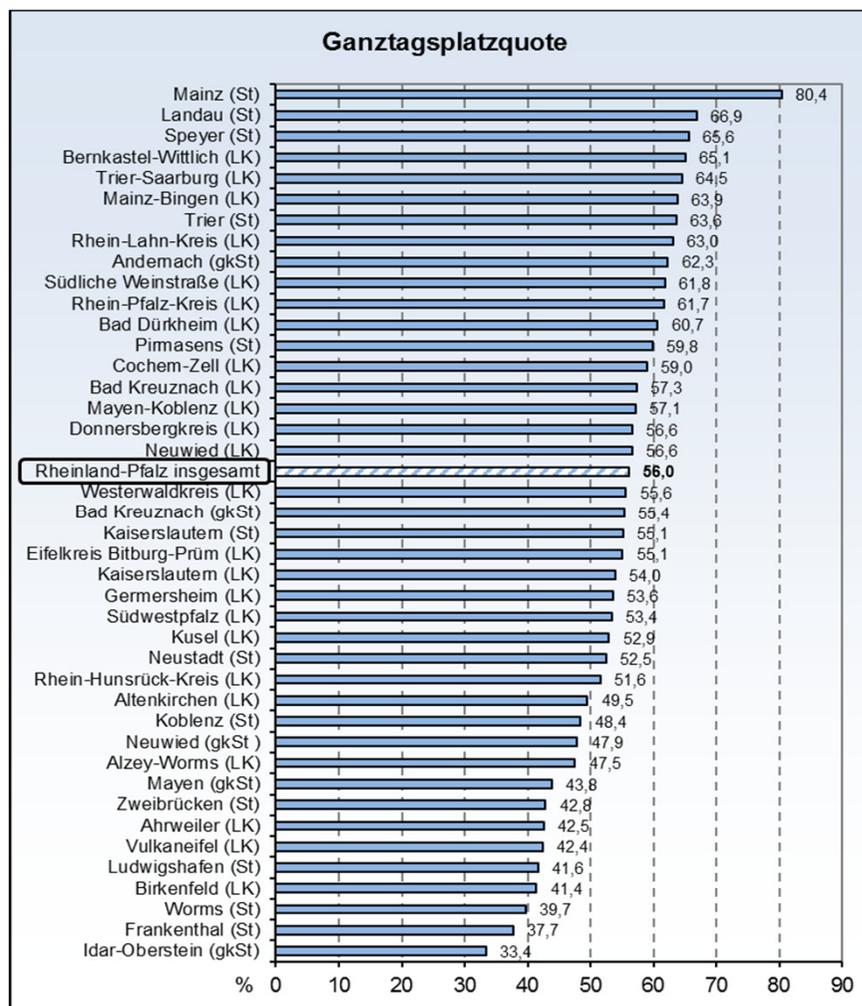
Nicht altersentsprechend belegte U3-Plätze

Nicht altersentsprechend belegte U3-Plätze, 1. März 2017



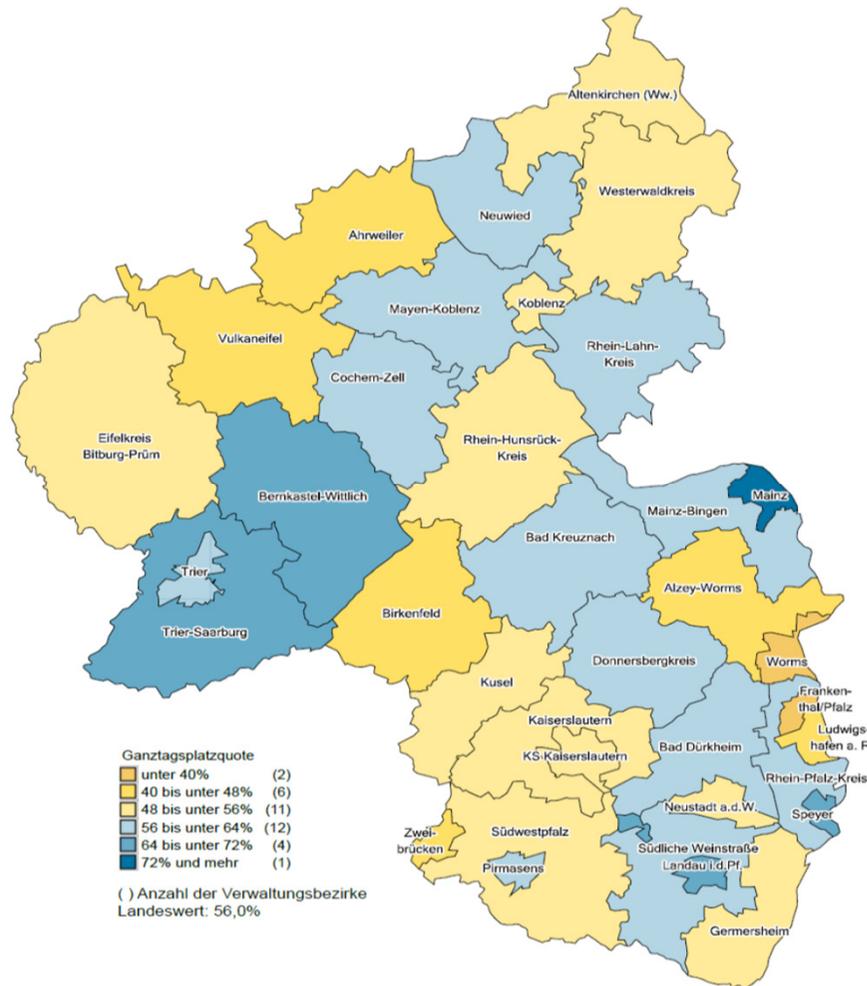
- Regionale Unterschiede sind auch bei den nicht altersentsprechend belegten U3-Plätzen erkennbar.
- Kritisch sind insb. Jugendämter mit überdurchschnittlich hohen Anteilen bei unbelegten und nicht altersentsprechend belegten Plätzen (z.B. LK Bad KH, Birkenfeld Cochem-Zell)

Ganztagsplatzquote regional sehr unterschiedlich



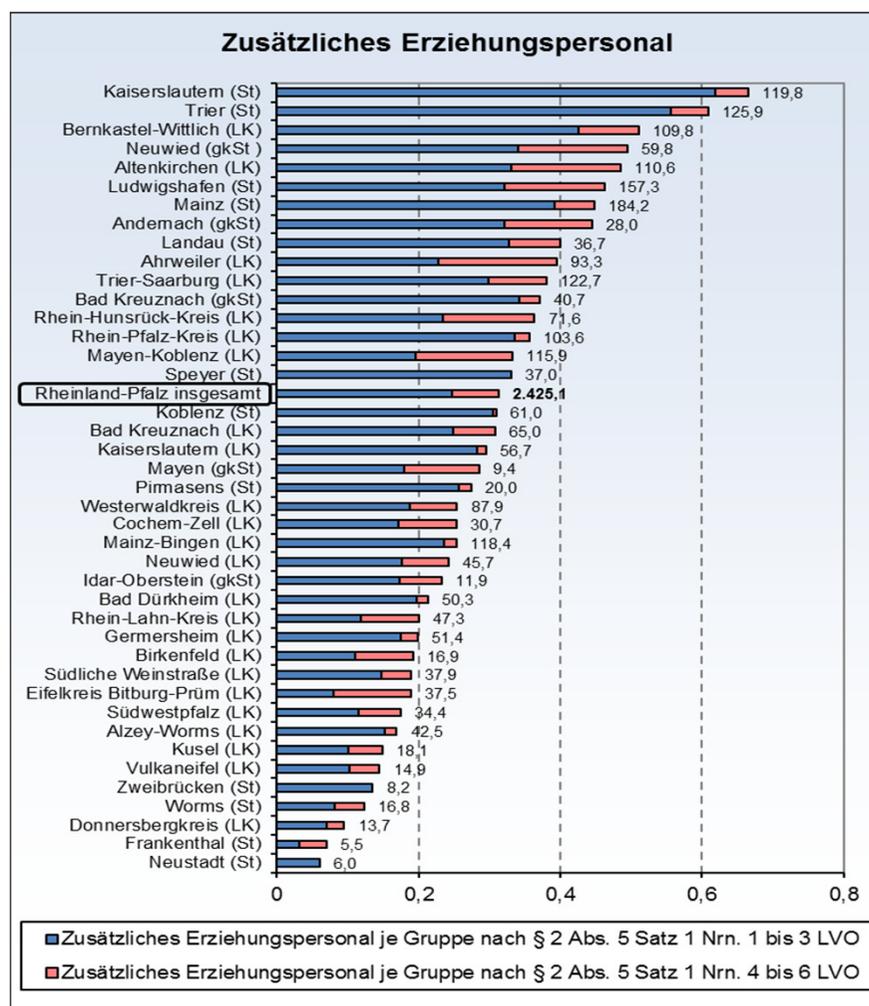
- In 2016 reicht die Spanne der ganztags vorgehaltenen Plätze von rd. 33 % in Idar-Oberstein bis 80% in Mainz.
- 11.000 nicht adäquat belegte Ganztagsplätze, da Kinder Teilzeit angemeldet wurden (10 Mio. € p.a.)
- Zudem werden ganztags angemeldete Kinder häufig gegen 14:00 Uhr abgeholt.
- Einige Kita´s bieten nur Ganztagsplätze an.
- Bei verlängertem Vormittagsangebot dürfte eine Ganztagsquote von im Durchschnitt 40% ausreichen.

Ganztagsplatzquote regional sehr unterschiedlich



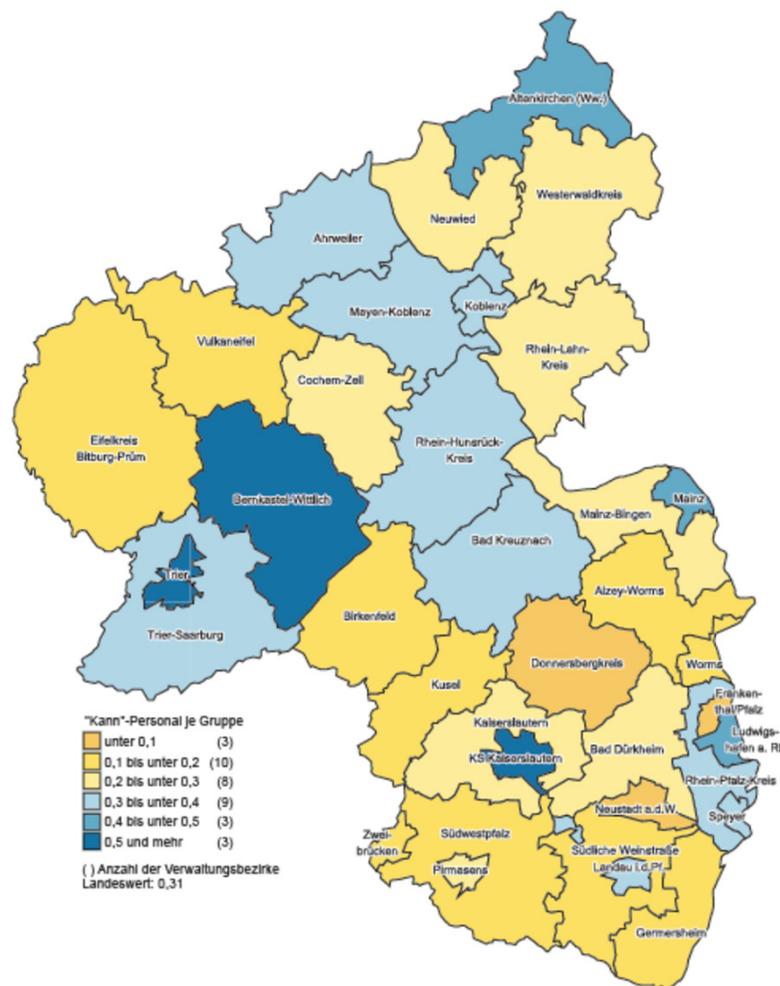
- Mehr Ganztagsplätze in strukturstärkeren Räumen, aber zum Teil auch in ländlichen Regionen

Zusätzliches (Kann-) Personal



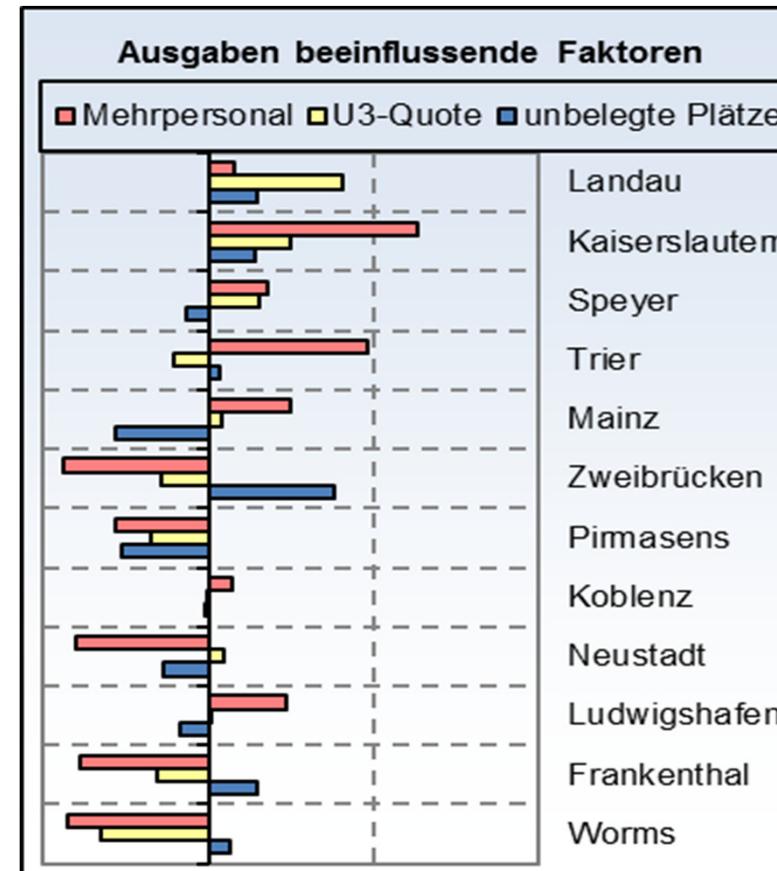
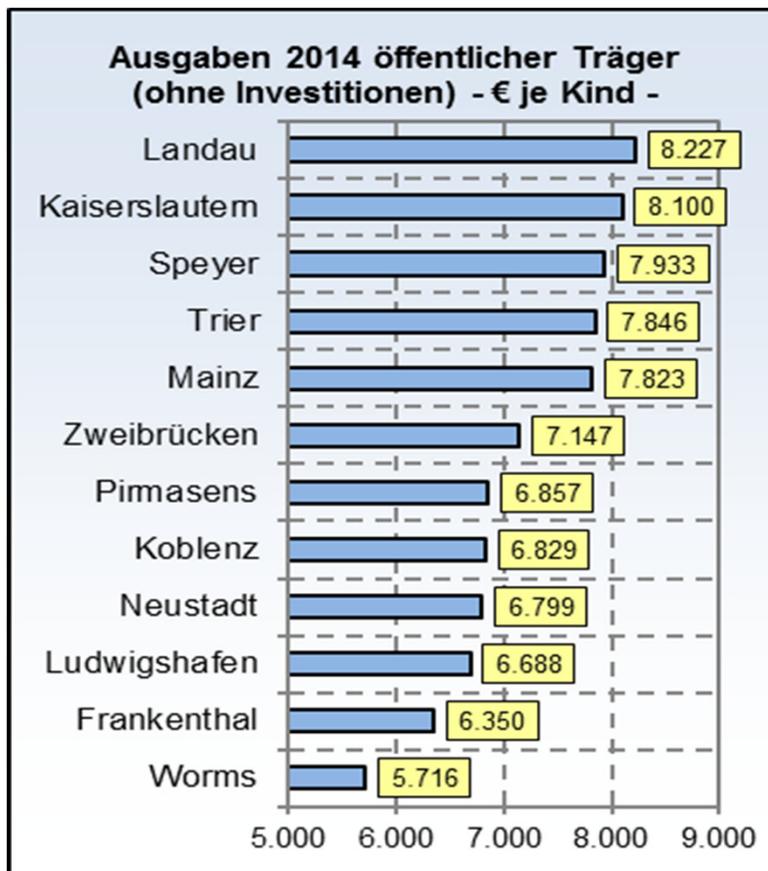
- Blaue Balken für Leitungsfreistellung, verlängerte Öffnungszeiten, Kinder mit erhöhtem Betreuungsaufwand; Rote Balken: interkulturelle Fachkräfte, Französische Sprache
- Deutliche Zunahme von 2012-2015 um 565 auf 2.425 Stellen.
- Deutlich unterschiedliche Bewilligungspraxis in den Jugendämtern: Bewilligungen von zusätzl. Erziehungspersonal von unter 0,1 Stellen bis über 0,6 Stellen je Gruppe.

Zusätzliches (Kann-) Personal



- Größte Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten:
 - Höchste Werte
Kaiserslautern und Trier
 - Geringste Werte
Neustadt, Frankenthal
- Bewilligungspraxis hat größeren Einfluss als durch Sozialstruktur bedingter Bedarf.

Große Ausgabenunterschiede je Kind



- Deutlicher Zusammenhang zwischen den Kostenunterschieden und z.T. beeinflussbaren Kostenfaktoren.

Differenz zu Zahlen der Bertelsmann-Stiftung

Empfohlene
Personalschlüssel
laut Stiftung:
1:3 U3 und 1:7,5 Ü3

IST
für Rheinland-Pfalz
laut Stiftung:
1:3,5 U3 und 1:8,6 Ü3

Daraus abgeleiteter Mehrbedarf: rund 4.300 Stellen.

Problem:

- Mehrbedarf der Stiftung basiert auf mit Eltern vereinbarten Betreuungszeiten.
- Vereinbarte Betreuungszeiten weichen besonders in RP (ca. 39 h) von den tatsächlichen Betreuungszeiten (nicht direkt erfassbar) ab.
- Unter der Annahme gleicher vereinbarter Betreuungszeiten wie in Baden-Württemberg (ca. 34 h) läge der Personalschlüssel für **U3 bei 1:3,1 und Ü3 1:7,4**

Tatsächliche Betreuungszeiten sind deutlich kürzer

Teilzeitplätze

Regelpersonalschlüssel für täglich **7 Stunden**



„klassisches“ Teilzeitangebot:

Vor- und Nachmittags.

Die **meisten** Kinder kommen nur
morgens, d.h. **< 5 Stunden.**



verlängertes Vormittagsangebot

(i.d.R. bis ca. 14:00 Uhr)

Ganztagsplätze

(Personalschlüssel für täglich **9 Stunden**).

Viele Eltern holen ihre Kinder nach der Mittagessenszeit ab.

- Die Prüfung der Inanspruchnahme der Kita-Angebote zeigt deutliche Abweichungen der tatsächliche Betreuungszeiten von vereinbarten Zeiten.

Empfehlungen für optimierte Regelungen und Standards

- Personalbemessung nicht nach genehmigten Gruppen und Plätzen, sondern wie in den meisten Ländern nach angemeldeten Kindern.
- Verbesserung der Bedarfsprüfungen / Genehmigungen durch Jugendämter; einheitliche Kriterien bei Vergabe von Zusatzpersonal und Ganztagsplätzen.
- Anmeldung der Ganztagsplätze mit Bedarfsnachweis der Eltern.
- Begrenzung der Ganztagsplätze durch mehr verlängerte Vormittagsangebote; ggfs. Schaffung der Regeln für bedarfsgerechtere Angebotsformen.
- Anstellungsträger für Kita-Personal bei Verbands- statt Ortsgemeinden erleichtert Personalsteuerung bei Mehr-/Minderauslastungen bzw. Vertretung und ermöglicht eine verbesserte Kompetenzbündelung.
- Prüfung einer zentralen Steuerung der Kita-Anmeldung und Belegung in der Stadt sowie für die Ortsgemeinden auf VG-Ebene zur Optimierung der wohnortnahen Versorgung.
- Benchmarking der Jugendämter zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, vergleichbarer Betreuungsstandards und einheitlicher Entscheidungskriterien.

Weitere Ausführungen im Kommunalbericht

- Intransparente Förderungs- und Finanzierungsregelungen: begünstigen unwirtschaftliche Gruppenstrukturen, insb. U3-Plätze.
- Unrealistische Planungsquoten einiger Jugendämter.
- Häufigere Nutzung flexibler Instrumente wäre möglich (Ausbauplätze, provisorische Gruppen, geöffnete Gruppen für 2 Zweijährige, Ausnahmegenehmigungen für Überbelegungen).
- Vorzeitige Einrichtung von Gruppen.
- Unbegründete Verringerungen von Gruppengrößen.
- Ausweitung Ganztagschulen nur von Teil der Jugendämter zum Abbau Hortplätze genutzt.
- Zusatzpersonal für Nicht-Verringerung von Gruppengrößen bei überwiegenden Ganztagsplätzen teilweise falsch berechnet.
- Detaillierteres zu zusätzlichem Erziehungspersonal.

- Überhöhte Eingruppierungen (Leitung, Stellvertretung, seltener Erzieher, Kinderpfleger, Hauswirtschaft).
- Nicht vollständig erbrachte Arbeitszeit, mangelhafte Nachweise.
- Zu hoher Reinigungsaufwand.
- Zu hohe Kosten für Mittagessen, zu geringe Beiträge.
- Elternbeiträge für Krippen und Horte teilweise niedrig, fehlende Satzungen.
- Durch Zuweisungen für ausgefallene Elternbeiträge gedeckter Kostenanteil sinkt.
- Nachteilige Vereinbarungen zur „freiwilligen“ Übernahme von Kosten freier Träger, teilweise Überzahlungen.
- Kassensicherheitsfragen (insb. „schwarze Kassen“ Mittagessen).

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Für das Kollegium:

Jörg Berres, Präsident
Andreas Utsch, Direktor beim Rechnungshof

Fachliche Zuständigkeit

Jürgen Flick, Referatsleiter
Phone: +49 (0)6232/617-148
Mail: Juergen.Flick@rechnungshof.rlp.de

Kontaktdaten

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer
Phone +49 (0)6232/617-0
Fax +49 (0)6232/617-100
Mail poststelle@rechnungshof.de
Web: <https://www.rechnungshof-rlp.de>