

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

(Einzelplan 17)

33 Investitionskosten von bis zu 700 Mio. Euro einsparen: Finanzhilfen für Ganztagsbetreuung zielgenau ausrichten

Zusammenfassung

Das BMFSFJ unterstützt die Länder beim Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkin-der mit bis zu 3,5 Mrd. Euro am Bedarf vorbei.

Dabei geht es von einem überhöhten Bedarf an Betreuungsplätzen aus. Eine Anpassung um bis zu 185 000 Plätze kann Investitionskosten von bis zu 700 Mio. Euro einsparen. Zudem ver-teilt das BMFSFJ die Finanzhilfen nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel. Dieser rich-tet sich nach Steueraufkommen und Bevölkerungszahl der Länder, nicht jedoch nach deren Bedarf an Betreuungsplätzen.

Das BMFSFJ will die Finanzhilfen in den Jahren 2027 und 2030 evaluieren. Seine Bedarfser-mittlung will es nicht überarbeiten und den Verteilungsschlüssel nicht ändern.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, die Bedarfsermittlung zu korrigieren und die Finanzhilfen stärker bedarfsorientiert auf die Länder zu verteilen. Das BMFSFJ hat si-cherzustellen, dass die Finanzhilfen des Bundes die Investitionen der Länder und Kommunen nur ergänzen und nicht ersetzen sollen.

33.1 Prüfungsfeststellungen

3,5 Mrd. Euro Finanzhilfen des Bundes

Ab dem Jahr 2026 besteht ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grund-schulalter. Ab diesem Zeitpunkt müssen die benötigten Betreuungsplätze bereitstehen. Zu-ständig dafür sind die Länder. Sie müssen die Infrastruktur für die Ganztagsbetreuung aus-bauen. Investitionen in Bildungseinrichtungen und deren Ausstattung sind nötig. Mit dem

Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ unterstützt der Bund die Länder mit Finanzhilfen von bis zu 3,5 Mrd. Euro.

Hierzu schloss der Bund mit den Ländern zunächst eine Verwaltungsvereinbarung. Auf dieser Grundlage gewährte er den Ländern aus dem Sondervermögen 750 Mio. Euro als sogenannte Beschleunigungsmittel. Zurzeit erarbeiten der Bund und die Länder auf der Grundlage des Ganztagsfinanzhilfegesetzes eine weitere Verwaltungsvereinbarung für die übrigen Finanzhilfen aus dem Sondervermögen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2021 die Finanzhilfen für den Ganztagsbetreuungs- ausbau beim BMFSFJ.

Bedarf an Betreuungsplätzen sinkt voraussichtlich

Das BMFSFJ ermittelte anhand von Studien aus den Jahren 2017 bis 2019 einen Bedarf von 785 000 zusätzlichen Betreuungsplätzen mit Investitionskosten von 5,3 Mrd. Euro. Es ignorierte Erkenntnisse, die einen geringeren Betreuungsbedarf für die Zukunft prognostizierten. Insbesondere berücksichtigte das BMFSFJ nicht, dass die Zahl der Grundschulkinder in fünf Ländern in den nächsten Jahren voraussichtlich sinken wird. Aktuelle Bedarfsprognosen gehen von 600 000 Plätzen und Investitionskosten von 4,6 Mrd. Euro aus. Demnach werde sich der Finanzbedarf um 700 Mio. Euro verringern.

Verteilung nicht bedarfsgerecht

Nach den bedarfsorientierten Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis zum Jahr 2030 verteilt sich der notwendige Platzausbau ungleich auf die einzelnen Länder. Er betrifft überwiegend Westdeutschland. In Ostdeutschland besteht er überwiegend in Berlin. Die anderen ostdeutschen Länder werden zusätzliche Plätze nur noch vorübergehend oder gar nicht mehr benötigen.

Auch das BMFSFJ sah erhebliche Unterschiede bei der Verfügbarkeit und Ausgestaltung von ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten zwischen einzelnen Ländern und Kommunen. Dies gilt auch im Blick auf die Nutzung und Nachfrage der Angebote.

Dennoch zog das BMFSFJ nicht in Betracht, die Finanzhilfen auf der Grundlage der tatsächlichen Länderbedarfe zu verteilen. Es vereinbarte mit den Ländern stattdessen, die Beschleunigungsmittel von 750 Mio. Euro nach dem Königsteiner Schlüssel zu vergeben. Auch das Ganztagsfinanzhilfegesetz sieht vor, die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel zu unterstützen.

Der Königsteiner Schlüssel legt fest, wie die Länder an gemeinsamen Finanzierungen zu beteiligen sind. Der Anteil eines jeden Landes richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl.

Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen

Finanzhilfen müssen die Investitionen der Länder ergänzen, dürfen sie aber nicht ersetzen (Prinzip der Zusätzlichkeit). Nach der Leitlinie des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu den Steuerungs- und Kontrollrechten des Bundes bei Ausgaben für Finanzhilfen ist es Aufgabe der Ressorts diese Zusätzlichkeit sicherzustellen. Sie ist demgemäß in den Gesetzen und Verwaltungsvereinbarungen über Finanzhilfen zu verankern. Die Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern über die Beschleunigungsmittel sieht keine entsprechenden Nachweis- und Berichtspflichten vor.

33.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMFSFJ den Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen fehlerhaft ermittelt hat. Es hat insbesondere nicht berücksichtigt, dass einige Länder keinen oder nur noch einen geringen Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen haben.

Er hat empfohlen, den Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen für Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern länderspezifisch zu bemessen. Auf diese Weise könnten Investitionen bis zu 700 Mio. Euro eingespart werden.

Den Königsteiner Schlüssel hält der Bundesrechnungshof für ungeeignet, Finanzhilfen für den Ausbau der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern bedarfsgerecht zu verteilen. Der Königsteiner Schlüssel hat mit dem tatsächlichen länderspezifischen Bedarf an Betreuungsplätzen wenig zu tun. Notwendig ist aber ein Verteilungsmaßstab, der die erheblichen Unterschiede beim Stand des Ganztagsbetriebsausbaus besser abbildet. Finanzhilfen des Bundes beim Ganztagsbetriebsausbau sollten maßgeblich am jeweiligen Bedarf der Länder orientiert und damit wirtschaftlich verteilt werden.

Das BMFSFJ hat bisher nicht sichergestellt, dass die Beschleunigungsmittel zusätzlich zu den eigenen Investitionen der Länder gewährt werden. Der Bundesrechnungshof hat fehlende sachgerechte Nachweis- und Berichtspflichten der Länder beanstandet. Der Bund muss die Zusätzlichkeit als Grundvoraussetzung für den Erfolg der Finanzhilfen angemessen überprüfen und durchsetzen können.

33.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass bei der Berechnung des Betreuungsbedarfs von Grundschulkindern unvorhergesehene Bedarfe berücksichtigt werden müssen. Ein Beispiel hierfür seien die angestiegenen Kinderzahlen durch die nach Deutschland geflüchteten Menschen aus der Ukraine. Das BMFSFJ werde die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Bedarfsermittlung aufgreifen. Es befasse sich bereits jetzt mit den Möglichkeiten und Rahmenbedingungen der zum 31. Dezember 2027 und zum 31. Dezember 2030 durchzuführenden Evaluation der

Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Wie viele Grundschulkinder in welchem zeitlichen Umfang und in welcher Angebotsform tatsächlich betreut werden, wie sich die Anzahl der Grundschulkinder entwickelt und wie sich die Elternbedarfe darstellen, sei Gegenstand dieser Evaluation.

Zum Investitionsvolumen von bis zu 3,5 Mrd. Euro hat das BMFSFJ ausgeführt, diesem lägen keine Vorausberechnung benötigter Investitionsmittel anhand von Platzzahlen zugrunde. Vielmehr habe die Politik diese Investitionsmittel im Top-Down-Verfahren bereitgestellt. Grundlage hierfür sei das Ganztagsfinanzierungsgesetz. Diesem wiederum liege eine Vereinbarung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode zugrunde.

Das BMFSFJ hat darauf hingewiesen, die Länder hätten gegen die Anwendung des Königsteiner Schlüssels keine Bedenken geäußert. Auch hätten die Länder bislang nicht gefordert, die Mittel mehr nach Bedarf zu verteilen. Deshalb wolle sich das BMFSFJ frühestens für folgende Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern mit Fragen hinsichtlich der Konzeption eines neuen Verteilungsschlüssels befassen. Aus seiner Sicht ließe eine ausschließliche Orientierung an Platzzahlen die Diversität der Länder außer Acht. Die Investitionen seien auch auf Qualität gerichtet.

Das BMFSFJ habe den Entwurf der neuen Verwaltungsvereinbarung den Ländern inzwischen zur Unterschrift vorgelegt. Sie trete in Kraft, sobald sie durch Bund und Länder unterzeichnet sei. Der Entwurf liegt dem Bundesrechnungshof ebenfalls vor. Die Regelungen zur Zusatzlichkeit sind darin enthalten.

33.4 Abschließende Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind Finanzhilfen für den Ausbau der Ganztagsbetreuung unwirksam, die den Ländern gewährt werden, die keinen Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen haben. Der tatsächliche Hilfebedarf der Länder muss in quantitativer und qualitativer Hinsicht bekannt sein, bevor dieser mit Bundesmitteln gedeckt wird. Unvorhergesehene Bedarfe an Betreuungsplätzen können nicht durch Finanzhilfen „auf Vorrat“ abgedeckt werden. Solche Finanzhilfen „auf Reserve“ sind unzulässig.

Das BMFSFJ verkennt den dringenden Handlungsbedarf. Die länderspezifische Aktualisierung der Bedarfsprognosen wird für eine wirtschaftliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes jetzt benötigt. Es reicht daher keinesfalls aus, dass sich das BMFSFJ mit den Möglichkeiten und Rahmenbedingungen einer Evaluation in den Jahren 2027 und 2030 auseinandersetzt.

Der Königsteiner Schlüssel ist nicht zielgenau. Denn er bildet den tatsächlichen Bedarf der Länder nicht ab. Der Vortrag des BMFSFJ, die Länder hätten keine Bedenken gegen die bisherige Verteilung der Finanzhilfen geäußert, behebt diesen Mangel nicht. Der Bundesrechnungshof betrachtet es als vordringliche Aufgabe des BMFSFJ, gemeinsam mit den Ländern einen sachgerechten Verteilungsschlüssel zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof sieht auch akuten Handlungsbedarf bei der Vereinbarung von Nachweis- und Berichtspflichten der Länder. Diese muss sicherstellen, dass die Finanzhilfen des Bundes nur zusätzlich zu den Länderleistungen gewährt werden. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht länger hinnehmbar, dass das BMFSFJ die Länder immer stärker mit Finanzhilfen unterstützt, den Erfolg der Finanzhilfen aber nicht angemessen überprüfen und durchsetzen kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMFSFJ unverzüglich die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für eine wirtschaftliche Steuerung der Finanzhilfen des Bundes beim Ganztagsbetreuungsausbau schafft. Dafür muss es gemeinsam mit den Ländern

- die notwendigen länderspezifischen Bedarfe an Ganztagsbetreuungsplätzen für Kinder im Grundschulalter belastbar feststellen;
- einen neuen bedarfsorientierten Verteilungsschlüssel für die Finanzhilfen des Bundes speziell für den Ganztagsbetreuungsausbau entwickeln;
- die im Entwurf vorliegende Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern in Kraft setzen;
- die Einhaltung des in der Verwaltungsvereinbarung festgeschriebenen Prinzips der Zusätzlichkeit sicherstellen.