



Beschlussvorlage 2023/307	Referat	Finanzreferat
	Abteilung	Abt. 20, Finanzreferat
	Verfasser(in)	

Gremium	Termin	Vorlagenstatus
Stadtrat	21.09.2023	öffentlich

Überörtliche Rechnungsprüfung 2017-2022, Überprüfung freiwillige Betriebskostenförderung Träger Kindertageseinrichtungen

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat nimmt die Ausführungen des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands und der Verwaltung zur bisherigen Förderpraxis für die Kinderbetreuungseinrichtungen in der Stadt Friedberg zur Kenntnis.

anwesend:	für den Beschluss:	gegen den Beschluss:
-----------	--------------------	----------------------



Sachverhalt:

Ende 2022 bis Frühjahr 2023 wurde bei der Stadt eine überörtliche Prüfung der Jahre 2017 bis 2021 durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband vorgenommen.

Dabei wurde auch die Förderpraxis der Stadt gegenüber den Trägern der Kinderbetreuungseinrichtungen mit geprüft. Es wurde festgestellt, dass die Höhe der freiwilligen Betriebskostenförderung überprüft werden sollte. Die Nachweise für die zweckentsprechende Verwendung der freiwilligen Förderung wären anzufordern und die Richtlinien für die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen der Stadt sowie die Stadtratsbeschlüsse wären in Einklang zu bringen.

Der Entwurf des Prüfungsberichts führt dazu aus:

Neben der gesetzlichen Betriebskostenförderung erhielten die Träger von Kindertageseinrichtungen im Stadtgebiet in erheblichem Umfang kommunale Mittel auf freiwilliger Basis. Nach Teil D Nr. 1 der städtischen „Richtlinien für die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen der Stadt Friedberg“ vom 04.06.2020 gewährte die Stadt zusätzlich zur gesetzlichen Leistung eine freiwillige städtische Förderung von 10 % Punkten.

Die Grundlage dieser Regelung bildeten mehrere Stadtratsbeschlüsse; zuletzt wurde der Sachverhalt in der Sitzung vom 17.01.2013 behandelt. Die Stadtratsbeschlüsse sehen hingegen eine freiwillige Förderung von 10 % Punkten des 40prozentigen kommunalen Förderanteils vor. Grundlage dieser Förderformel sind die vor Einführung des Bayerischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetzes (BayKiBiG) gesetzlich gewährten Personalkostenzuschüsse. Diese „Altförderung“ setzte sich aus 40 % staatlichem Zuschuss und 40 % kommunalen Zuschuss zusammen. Den Eigenanteil der Träger in Höhe von 20 % förderte die Stadt auf Grundlage des Stadtratsbeschlusses vom 12.10.2000 ursprünglich mit 12,75 % Punkten. Im Zuge der Einführung des Bayerischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetzes wurde die freiwillige städtische Förderung mit Stadtratsbeschluss vom 12.05.2005 auf 7,5 % Punkte für Kindergärten und 10,0 % Punkte für Kinderhorte festgesetzt. Im Stadtratsbeschluss vom 12.05.2005 wurde bereits auf die „neue“ Fördergrundlage des Bayerischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetzes aufmerksam gemacht. Die gesetzliche Förderung erfolgt seitdem Kind bezogen.

Zuletzt hatte die Stadt 2021 über dieses Förderinstrument rd. 830 T€ an die örtlichen Träger ausgezahlt. Diese freiwillige Förderung betrug im Berichtszeitraum insgesamt rd. 3,6 Mio. €.

Neben der vorausgehend dargestellten Festlegung der Förderhöhe enthalten die städtischen Richtlinien keine weiteren Bestimmungen zum Förderverfahren. Vorgaben zur Höhe der Anstellungsschlüssel sowie der Elternbeiträge wurden seitens der Stadt nicht getroffen. Die Verwaltung teilte die ermittelten Fördersummen als Beiblatt zu den Abschlagszahlungen sowie der Endabrechnung der Kind bezogenen Förderung pro Bewilligungsjahr schriftlich dem Träger mit. Förderbescheide wurden seitens der Stadt nicht gefertigt. Die Stadt forderte bisher keine Förderanträge oder Nachweise über die Mittelverwendung von den Trägern an.



Mit Stadtratsbeschluss vom 17.01.2013 erhöhte die Stadt zeitgleich den Investitionskostenzuschuss zur Instandhaltung und Modernisierung von bedarfsanerkannten Kindergärten von 66,6 % auf 100 % der förderfähigen Kosten. Die Gewährung von Investitionszuschüssen zur Instandhaltung und Modernisierung von bedarfsanerkannten Kindergärten ist in Teil D Nr. 2 der Richtlinien für die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen der Stadt Friedberg vom 04.06.2020 geregelt. Seitens der Stadt wurden auf vorherigen Antrag der Träger 100 % Zuschuss auf die tatsächlich entstandenen und nachgewiesenen Baukosten sowie die erstmalige Einrichtung des Betreuungsbetriebs (ohne Verwaltungs- und Kindergartenspezifische Ausstattung) gewährt. Die Bewilligungen der Investitionszuschüsse erfolgten mit einfachen Schreiben. Die Stadt wies jedoch auf die Verpflichtung zur Einholung von drei Angeboten und auf den Vorbehalt der Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel hin. Die Zuwendungsempfänger mussten der Stadt die beglichenen Rechnungen vorlegen, ein Verwendungsnachweis wurde bisher nicht angefordert.

Darüber hinaus übernahm die Stadt nach den o.a. Richtlinien die Kosten für Klein- und Schönheitsreparaturen, Instandhaltungen sowie Sanierungen im laufenden sog. kleinen Bauunterhalt an Gebäuden und Außenanlagen in voller Höhe.

Hinsichtlich der oben beschriebenen Sachlage hat der Bayerische Kommunale Prüfungsverband auf Folgendes hingewiesen:

1. Keine rechtliche Verpflichtung zur Ausreichung freiwilliger Fördermittel.

Für die Stadt besteht grundsätzlich keine rechtliche Verpflichtung zur Ausreichung von Fördermitteln über die gesetzliche Betriebskostenförderung hinaus (vgl. Urteil des BayVGh vom 23.10.2013, Az. 12 BV 13.650, und BayVerfGH, Entscheidung vom 01.02.2016, Az. Vf. 75-VI-14). Durch das dargestellte, freiwillige Fördersystem genießen die örtlichen Träger der Kindertageseinrichtungen deutliche Vorteile. Bayernweit werden nach wie vor nicht wenige Einrichtungen ohne kommunalen Defizitenausgleich betrieben. Unsere überörtlichen Prüfungserfahrungen belegen ebenso, dass der Betrieb von Kindertageseinrichtungen auch ohne kommunale Zusatzförderung grundsätzlich möglich ist. Voraussetzungen sind in erster Linie ein Personaleinsatz im gesetzlich definierten Rahmen, eine wirtschaftliche Betriebsführung sowie angemessene Elternbeiträge. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Träger von Kindertageseinrichtungen in den letzten Jahren von einer deutlichen Erhöhung der gesetzlichen Betriebskostenförderung profitiert haben. So ist die Berechnungsgrundlage der gesamten Förderung, der sog. Basiswert (Art. 21 Abs. 3 BayKiBiG), von der Endabrechnung für das Kindergartenjahr 2016 (1.104,48 €) bis zur Endabrechnung für das Bewilligungsjahr 2021 (1.237,03 €) um rd. 12,0 % angestiegen. Weitere Erhöhungen sind bereits absehbar. Nachdem die städtische Zusatzförderung prozentual an die gesetzliche Förderung gekoppelt ist, resultiert daraus eine entsprechende Erhöhung der freiwilligen Zuschüsse an die Träger, auch wenn der vom Stadtrat festgelegte Prozentsatz seit 2013 unverändert blieb.

Durch die pauschale freiwillige Betriebskostenförderung kann der Kostendeckungsgrad in den Kindertageseinrichtungen deutlich differieren. Aufgrund der dargestellten Verhältnisse ist nach unserer Ansicht die Erwirtschaftung auch größerer Überschüsse bzw. Gewinne bei einzelnen Trägern derzeit zumindest nicht ausgeschlossen. Die Stadt ist im Rahmen ihrer Vermögensbetreuungspflicht und dem in Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO normierten Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit jedoch verpflichtet, ausgereichte Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben



notwendigen Umfang zu begrenzen. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für eigene Maßnahmen der Kommune, sondern ebenso für die Bewilligung von Zuwendungen/ Zuschüsse an Dritte. Zudem sollte auch bei einer freiwilligen Förderung das Eigeninteresse der Träger am (wirtschaftlichen) Betrieb ihrer Einrichtungen in einer gewissen finanziellen Eigenbeteiligung zum Ausdruck kommen. Hierauf hat unter anderem auch der Bayerische Städtetag (vgl. z.B. Nr. 1 „Defizitvereinbarungen“ seines an alle Mitglieder gerichteten Schreibens vom 01.08.2012 sowie im Rundschreiben Nr. 145/2013 vom 11.11.2013) ausdrücklich hingewiesen.

2. Die Förderrichtlinien sowie die Stadtratsbeschlüsse wären in Einklang zu bringen; wir halten die Überprüfung der Förderhöhe der freiwilligen Betriebskostenförderung für notwendig

Die in den o.a. städtischen Zuschussrichtlinien geregelte Förderhöhe von 10 % Punkten deckt sich nicht mit den Stadtratsbeschlüssen vom 12.10.2000, 12.05.2005 und 17.01.2013. Die Stadtratsbeschlüsse sehen eine freiwillige Förderung von 10% Punkten des kommunalen Förderanteils von 40 % vor. Diese Förderformel entspricht einer Förderung von 25 % des seit 2005 geltenden gesetzlichen kommunalen Förderanteils. Aufgrund der unterschiedlichen Formulierung in den o.a. Beschlüssen bzw. den Zuschussrichtlinien erstellte die Verwaltung während der laufenden Prüfung eine Aufstellung über die geleisteten freiwilligen Förderungen und ermittelte im Gegenzug die Förderhöhe nach den Zuschussrichtlinien (10 % Punkte). Im Berichtszeitraum ergibt sich zwischen den beiden Fördersätzen eine Differenz von rd. 2,2 Mio. € (Förderformel 25 % rd. 3,7 Mio. € abzüglich 10 % Förderung rd. 1,5 Mio. €). Aufgrund des im bayernweiten Vergleichs hohen Fördersatzes von 25 % empfehlen wir dem Stadtrat, sich mit der Fördersystematik zu beschäftigen und die Förderrichtlinien mit der Beschlusslage in Einklang zu bringen.

3. Bei der Ausreichung freiwilliger, kommunaler Mittel an die Träger von Kindertageseinrichtungen kann auf die Erstellung von Förderbescheiden und den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung nicht verzichtet werden.

Künftig wären als Grundlage der städtischen Zuschüsse Förderbescheide (bei Investitionszuschüssen mit der Zweckbindungsfrist von 25 Jahren ab dem Zeitpunkt der erstmaligen (Teil-) Inbetriebnahme der geförderten Baumaßnahmen) zu fertigen. Ebenso kann auf die Vorlage von Verwendungsnachweisen nicht verzichtet werden. Verwendungsnachweise sind bei öffentlich-rechtlichen Förderverfahren allgemein üblich (vgl. hierzu z.B. die Vorschriften und Regelungen in Art. 44 BayHO und der VV Nr. 10 hierzu, die VV Nr. 2 zu Art. 7 BayHO sowie Nr. 6 der ANBest-K Nr. 7 der ANBest-I) und sollen Aufschluss darüber geben, ob bzw. in welchem Umfang die öffentlichen Mittel zur Erfüllung der geförderten Maßnahme oder Aufgabe erforderlich waren. Ohne einen derartigen Nachweis der Mittelverwendung ist der zweckentsprechende Einsatz der städtischen Mittel nicht sichergestellt. Die Stadt hätte daher die Empfänger der freiwilligen Zusatzförderung zur Vorlage von Verwendungsnachweisen im Sinne der vorstehenden Ausführungen zu verpflichten. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sollte die Stadt hierzu ein allgemeinverbindliches Muster vorgeben und Art und Umfang der einzubeziehenden Kosten (z.B. Personalkosten bzw. Anstellungsschlüssel, Verwaltungskosten, Sachaufwand) sowie Erlöse (z.B. Höhe der Elternbeiträge, Spenden, sonstige Drittmittel) näher definieren. Die vorgelegten Verwendungsnachweise wären zumindest stichprobenartig zu



prüfen. Die Stadt sollte sich hierzu gegenüber den Empfängern entsprechende Prüfungsrechte vorbehalten. Ebenso wären Regelungen zu einem angemessenen Eigenanteil der Träger sowie zum weiteren Verfahren bei tatsächlich entstandenen Überschüssen zu treffen.

Zusammenfassend kann aus der Stellungnahme der überörtlichen Prüfung Folgendes festgehalten werden:

- a) Überprüfung des Systems der freiwilligen Leistungen an die Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen (keine Pflicht zur Auszahlung freiwilliger Leistungen, staatliche Zuschüsse wurden auch erhöht)
- b) Abstimmung der Förderrichtlinien mit den Stadtratsbeschlüssen (anstatt der in den Zuschussrichtlinien festgelegten 10 % freiwillige Förderung werden 25 % Förderung gewährt, soll die Förderung geändert werden? ab wann soll eine Änderung erfolgen ?)
- c) Ablauf des Förderverfahrens: (eigene Bescheide erstellen, Überprüfung/Nachweis der Verwendung der freiwilligen Förderung – Folge erhöhter Personalaufwand auch in Zusammenhang mit dem vom BKPV geforderten Belegprüfung)

Fraglich ist auch, ob das bisherige Förderverfahren mittels freiwilliger Zuschüsse beibehalten werden soll. Eine Variante für die Beteiligung der Stadt bei der Finanzierung der Betriebskosten der Träger wäre der Abschluss von sogenannten Defizitvereinbarungen. Bei diesem System erstellt der Träger eine Abrechnung seiner Einnahmen und seiner Ausgaben. In der Gegenüberstellung dieser Einnahmen und Ausgaben ergibt sich ein Defizit oder Überschuss. Die Stadt vereinbart mit dem Träger einen Prozentsatz mit der sie sich an dem Defizit beteiligt (meist 80 v.H.). Ein Überschuss wird solange fortgeschrieben, bis die Einrichtung wieder ein defizitäres Ergebnis vorlegt, dass dann mit dem Überschuss aufgerechnet wird. Nachdem sich der Träger selbst mit 20 Prozent am Defizit beteiligen muss, wird ein wirtschaftlicher Betrieb der Kindergarteneinrichtungen gewährleistet.

Ein Nachteil einer Defizitvereinbarung ist, dass sich die Stadt vertraglich zur Zahlung des Defizitanteils verpflichtet. Beim jetzigen System mit den freiwilligen Zuschüssen kann die Stadt aus rechtlicher Sicht jederzeit (teilweise oder komplett) aussteigen. Wie oben schon berichtet ist die Stadt nicht verpflichtet über die gesetzliche Betriebskostenförderung hinaus eine freiwillige Betriebskostenförderung zu bezahlen.

Das Muster des Bayerischen Gemeindetags für eine solche Defizitvereinbarung liegt dieser Sitzungsvorlage bei.

Der größte Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen, der Kinderheimverein Friedberg e.V. hat übrigens die Umstellung auf Defizitvereinbarungen beantragt.

Zur Frage, ob die Stadt mit der bisherigen Förderung oder mit den Defizitvereinbarungen finanziell besser fährt, kann derzeit keine Aussage getroffen werden. Der Stadt liegen bisher keine Betriebskostenabrechnungen der Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen vor.



Die gemachten Ausführungen sollen den Stand und die Ausführungen des BKPVs zur derzeitigen Förderpraxis aufzeigen und als Diskussionsgrundlage für die oben unter den Buchstaben a bis c aufgeworfenen Fragen dienen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass sich die Finanzen der Stadt aufgrund der steigenden Kostenentwicklung und rückläufiger Einnahmen (Beteiligung Einkommenssteuer und Umsatzsteuer sowie Gewerbesteuer) eher negativ entwickeln.

Anlagen:

- Anlage 1 Muster BayGT Kooperations- bzw. Defizitvereinbarung
- Anlage 2 Stadt Friedberg Auszug Zuschussrichtlinien 04.06.2020 Seite 17
- Anlage 3 Beschluss StR 17.01.2013
- Anlage 4 Beschluss StR 12.05.2005