

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Einzelplan 17)

17 Förderung der Kinderbetreuung ohne Erfolgskontrolle: Finanzhilfen in Milliardenhöhe fließen weiter (Kapitel 1702 Titel 884 02 und 884 03/Sondervermögen des Bundes)

Zusammenfassung

Der Bund kann keine verlässliche Aussage darüber treffen, ob seine Finanzhilfen für den Ausbau der Kinderbetreuung in Höhe von 4,4 Mrd. Euro ihren Zweck erfüllt haben. Deshalb kann er auch nicht verlässlich beurteilen, ob diese fortgeführt, korrigiert oder eingestellt werden sollten. Trotzdem will der Bund mithilfe des Corona-Konjunkturprogramms eine weitere Milliarde Euro bereitstellen.

Seit dem Jahr 2008 gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen, um die Infrastruktur für die Kinderbetreuung zu verbessern. Damit will der Bund den Neubau zusätzlicher Plätze für die Kinderbetreuung fördern und durch Sanierung bestehende Plätze erhalten. Hierfür hat er vier Investitionsprogramme aufgelegt.

Diese Investitionsprogramme überprüfte das BMFSFJ aber nicht mit eigenen Erfolgskontrollen. Spätestens im Jahr 2014 war eine Erfolgskontrolle aber angezeigt: Die Länder wiesen das BMFSFJ darauf hin, dass der Bedarf an Betreuungsplätzen insbesondere in den ostdeutschen Ländern weitgehend befriedigt war.

Trotz dieser Hinweise hat das BMFSFJ Erfolgskontrollen unterlassen. Es hat bis heute keinen Überblick, welche Wirkung seine Förderprogramme tatsächlich erzielt haben. Dennoch hat der Bund nun ein fünftes Investitionsprogramm aufgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, die bisherige Förderung der Kinderbetreuung unverzüglich mit einer umfassenden Erfolgskontrolle zu überprüfen. Nur so kann es verlässlich feststellen, ob weitere Finanzhilfen notwendig sind und wie hoch der Bedarf tatsächlich noch ist. Die zweckwidrige Verwendung von Finanzhilfen muss auf jeden Fall vermieden werden.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzhilfen in Milliardenhöhe für den Kinderbetreuungsausbau

Seit dem 1. August 2013 haben Kinder unter drei Jahren einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege. Der Bund entschied, die Länder und Kommunen beim Ausbau der Kleinkinderbetreuung zu unterstützen. Grund hierfür war das mangelnde Angebot an Betreuungsplätzen. Bereits seit dem Jahr 2008 gewährt der Bund den Ländern aus dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ Finanzhilfen für den Aufbau eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots. Die bisher vier Investitionsprogramme des BMFSFJ umfassen Finanzhilfen von rund 4,4 Mrd. Euro. Für ein fünftes Investitionsprogramm stellt der Bund zusätzlich nun eine weitere Milliarde Euro aus dem Corona-Konjunkturprogramm bereit.

Erfolgskontrolle durch das BMFSFJ

Das BMFSFJ ist gesetzlich verpflichtet, den Erfolg seiner Investitionsprogramme zu kontrollieren (§ 7 BHO). Erfolgskontrollen sind systematische Prüfungsverfahren. Sie sollen feststellen, ob die angestrebten Ziele mit den investierten Haushaltsmitteln des Bundes erreicht werden können oder bereits erreicht sind. Nur so kann das BMFSFJ feststellen, ob seine Investitionsprogramme wirksam und sparsam sind. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, Korrekturbedarf rechtzeitig zu erkennen. Das ist notwendig, um laufende Investitionsprogramme wirtschaftlich optimieren zu können.

Die Investitionsprogramme verfolgen das Ziel, die Infrastruktur des Betreuungsangebots zu verbessern. Das erste Investitionsprogramm strebte ein bundesweites Betreuungsangebot für 35 % der Kinder unter drei Jahren an. Die weiteren Investitionsprogramme erhöhten die Quote für Betreuungsplätze auf zwischenzeitlich 39 % und mittlerweile auf 43,2 %.

Mit allen Investitionsprogrammen will der Bund den Neu- und Ausbau von Betreuungsplätzen fördern. Unterstützt wird auch der bauliche Erhalt von Betreuungsplätzen. Kindertagesstätten in schlechtem Zustand drohen ansonsten wegzufallen. Darüber hinaus sind Ausstattungsinvestitionen Bestandteil der Investitionsprogramme, z. B. für den Kauf neuer Möbel. Förderziel ist nicht, die Qualität der Kinderbetreuung zu verbessern. Dieses Ziel verfolgt der Bund bereits mit dem Gute-Kita-Gesetz.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2019 geprüft, wie das BMFSFJ kontrolliert, dass die Finanzhilfen des Bundes tatsächlich hilfsbedürftigen Ländern zufließen. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

- Im Jahr 2011 evaluierte ein Forschungsinstitut im Auftrag des BMFSFJ das erste Investitionsprogramm. Es zeigte sich: Vier Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt) hatten bereits zu Beginn des Investitionsprogramms die

angestrebte Betreuungsquote von 35 % erreicht oder überschritten. Sieben Länder (Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) werden das Ausbauziel voraussichtlich erreichen. Fünf Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen) werden das Ausbauziel voraussichtlich nicht erreichen.

- Das BMFSFJ führte für keines der Investitionsprogramme eigene methodisch und systematisch angelegte Erfolgskontrollen durch. Die Länder waren zwar nach dem Gesetz verpflichtet, dem BMFSFJ zu festgelegten Stichtagen den Stand des Kinderbetreuungsausbaus mitzuteilen. Die Länderberichte dazu waren jedoch unvollständig und in Teilen nicht vergleichbar. Beispielsweise berichteten einige Länder nur, wie viele Betreuungsplätze in Anspruch genommen waren. Die Berichte zeigten jedoch nicht auf, wie groß die Zahl tatsächlich vorhandener Plätze ist. Das BMFSFJ klärte solche Unstimmigkeiten in den Länderberichten nicht auf. In Leitungsvorlagen informierte es vielmehr über die aktuellen Zahlen der abgerufenen Finanzhilfen durch die Länder.
- Im Jahr 2014 bewertete das BMFSFJ in einer Leitungsvorlage das vorgesehene dritte Investitionsprogramm als nicht zielführend. Die Länder hätten die Finanzhilfen der ersten beiden Investitionsprogramme noch nicht vollständig abgerufen. Informell gebe es bereits Hinweise aus den Ländern, dass einige ostdeutsche Länder die Gelder nicht vollständig nutzen könnten. Mit Ausnahme der Ballungszentren im städtischen Bereich sei der Betreuungsbedarf in den ostdeutschen Ländern weitgehend gesättigt. Dagegen klafften in einigen westdeutschen Flächenländern Angebot und Bedarf weiterhin stark auseinander. Mehrere Fachministerien der Länder und Kommunale Spitzenverbände hätten sich aus fachlicher Sicht gegen ein drittes Investitionsprogramm ausgesprochen. Die Ministerpräsidenten der Länder forderten es jedoch auf der Grundlage des Koalitionsvertrages gegenüber dem Bund ein. Grund hierfür sei die Möglichkeit, eigene Landesmittel für Investitionen einzusparen.
- Die veröffentlichten Daten des Statistischen Bundesamtes zu den in Anspruch genommenen Betreuungsplätzen verstärkten die Hinweise aus den Ländern. Danach übertrafen vor allem in den ostdeutschen Ländern die belegten Plätze die Förderquote von aktuell 43,2 %.

17.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMFSFJ die gesetzlich vorgeschriebenen systematischen Erfolgskontrollen nicht durchführte. Der wiederholte Gesetzesverstoß wiegt schwer: Erfolgskontrollen sind nicht nur Bestandteil eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns. Vielmehr sind sie notwendig, um eine wirtschaftliche Haushalts- und Wirtschaftsführung zu gewährleisten.

Bereits das Evaluierungsergebnis für das erste Investitionsprogramm aus dem Jahr 2011 gab ausreichenden Anlass, die tatsächlich erreichten Förderziele festzustellen. Spätestens im

Jahr 2014, als das BMFSFJ zu der Einschätzung gelangte, dass ein drittes Investitionsprogramm nicht empfehlenswert und aus fachlicher Sicht auch nicht zielführend war, hätte es zwingend seine Förderpraxis kritisch hinterfragen müssen. Es hätte klären müssen, ob und in welcher Weise die Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau von Plätzen zur Kinderbetreuung fortgeführt, korrigiert oder beendet werden müssen.

In jedem Fall hätte das BMFSFJ der Vorstellung der Länder entgegentreten müssen, weiterhin Finanzhilfen trotz erreichter Förderziele erhalten zu können. Finanzhilfen des Bundes sind zweckgebunden. Die Finanzhilfen für den Ausbau der Kinderbetreuung hatte der Bund an konkrete Förderquoten ausgerichtet. Seit sechs Jahren gibt es Hinweise, dass diese Ziele bereits erreicht sein könnten. Spätestens die Daten des Statistischen Bundesamtes sind Anlass, den Erfolg der Investitionsprogramme zu kontrollieren. Sind die Förderquoten tatsächlich erreicht, ist jeder weitere Einsatz von Finanzhilfen zweckwidrig, selbst wenn die Länder damit Haushaltsmittel für eigene Investitionen einsparen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, unverzüglich seine Investitionsprogramme mit einer Erfolgskontrolle systematisch zu bewerten. Nur so kann es nachvollziehbar entscheiden, ob die Finanzhilfen des Bundes noch notwendig sind. Alleine mit einer Erfolgskontrolle kann es feststellen ob es seine Förderprogramme fortführen oder anpassen sollte. Maßstab hierfür sind die streng am tatsächlichen Bedarf orientierten Quoten für den Ausbau der Kinderbetreuung in den Ländern. Das BMFSFJ hat sicherzustellen, dass es die erreichten Ziele der Investitionsprogramme mit den Monitoringdaten aus den Ländern überprüft.

17.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat erwidert, es werde die Investitionsprogramme der geforderten Erfolgskontrolle unterziehen. Auf diese Weise möchte das BMFSFJ der Forderung des Bundesrechnungshofes folgen und eigene Entscheidungsgrundlagen zum Fortführen, Anpassen oder Einstellen der Finanzhilfen des Bundes schaffen. Die Daten des Statistischen Bundesamtes über die Versorgung mit Betreuungsplätzen reichten für eine Bewertung nicht aus. Mit diesen Daten ließe sich insbesondere nicht die Qualität der vorhandenen Betreuungsplätze bewerten. Das Statistische Bundesamt erfasse auch Betreuungsplätze, die wegen ihrer schlechten baulichen Substanz gefährdet seien und ohne Förderung wegfallen könnten.

Voraussetzung für eine umfassendere Erfolgskontrolle seien allerdings entsprechende Personalkapazitäten im zuständigen Fachreferat. Die zum Monitoringstichtag des dritten Investitionsprogramms gemeldeten Daten der Länder werde das BMFSFJ nun aufarbeiten und auswerten. Die Daten für das vierte Investitionsprogramm werde es zu den Stichtagen Dezember 2019 und Juni 2022 einer begleitenden Erfolgskontrolle unterziehen. Die zusammenfassenden Abschlussberichte der Länder sollen dann die Grundlage für eine abschließende Erfolgskontrolle ab Oktober 2024 sein.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass das BMFSFJ verbesserte Monitoringdaten über den Kinderbetreuungsausbau in den Ländern gewinnen und seine Investitionsprogramme nunmehr der Erfolgskontrolle unterziehen will. Er bezweifelt aber, dass dieser Absichtsbekundung rasch Taten folgen können. Bisher steht das dafür erforderliche Personal im zuständigen Fachreferat des BMFSFJ nicht zur Verfügung.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht jedoch akuter Handlungsbedarf. Inzwischen ist das Corona-Konjunkturprogramm beschlossen. Der Bund führt den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze nun mit 1 Mrd. Euro zusätzlicher Finanzhilfen verstärkt fort. Vor diesem Hintergrund muss das BMFSFJ verlässlich beurteilen können, inwieweit die Förderziele der bisherigen Investitionsprogramme bereits erreicht sind, und wo noch Bedarf besteht.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderung nach einer umfassenden methodisch und systematisch angelegten Erfolgskontrolle der bisherigen Förderung der Kinderbetreuung. Der Bund muss verlässlich beurteilen können, ob seine Finanzhilfen fortgeführt, korrigiert oder eingestellt werden sollten.