

Prüfkriterien des hessischen Rechnungshofs im Bereich Kinderbetreuung/Tageseinrichtungen

Kurzgutachten
für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Landesverband Hessen

gefördert durch die Max-Traeger-Stiftung

erstellt von
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer



Dezember 2022

A. Gutachtauftrag

Der Hessische Rechnungshof ermittelt jährlich so genannte Ergebnisverbesserungspotenziale für die Kinderbetreuung/Tageseinrichtung und veröffentlicht sie in seinen „Zusammenfassenden Berichten der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften“ (Kommunalbericht). Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen, bittet um die Untersuchung, ob die Prüfpraxis des Hessischen Rechnungshofs mit dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) in Einklang zu bringen ist.

Das Kurzgutachten geht von einer Analyse des Sachverhalts aus (B.), auf deren Grundlage eine rechtliche Bewertung der Prüfpraxis erfolgt (C.). Das Kurzgutachten endet mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (D.).

B. Sachverhalt

Das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB)

In der Fassung vom 18. Dezember 2006, GVBl. I S. 698, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2020, GVBl. S. 436.

regelt die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen. § 25c HKJGB macht insoweit personelle Mindestvorgaben. Die Einrichtungen oder deren Träger müssen entsprechende Ressourcen zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben und zur Erlangung der Betriebserlaubnis bereitstellen. Der Hessische Rechnungshof hat in seinem Kommunalbericht 2021 festgestellt, dass die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen regelmäßig einen hohen Zuschussbedarf in den Haushalten der Kommunen verursacht. In seiner Überörtlichen Prüfung hat er im Rahmen einer vergleichenden Prüfung die Auslastungsquote, die Betreuungsdauer, die Personalausstattung sowie den Zuschussbedarf der kommunalen Kindertageseinrichtungen analysiert. Nach Auffassung des Hessischen Rechnungshofs gibt die Auslastungsquote einen Hinweis auf die Wirtschaftlichkeit des Angebots in den Kindertageseinrichtungen. Die Auslastungsquote beschreibt das Verhältnis zwischen genehmigten und belegten Plätzen. Der Rechnungshof betrachtet in gemischten Gruppen die Faktoren für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren

Vgl. § 25d Abs. 1 HKJGB.

und für Integrationskinder. Er hat darauf hingewiesen, dass bei reinen Krippengruppen, die ausschließlich aus Kindern unter drei Jahren betreuen, die Besonderheit besteht, dass die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder zwölf nicht überschreiten darf. In einer Tabelle hat der Rechnungshof die Auslastungsquote der Kindertageseinrichtungen 2019 im Vergleich aufgezeigt. Danach war die Auslastung bei den eigenen Kindertagesstätten der Kommunen bei den Krippengruppen im oberen Quartil mit 100 Prozent höher als bei den gemischten Gruppen mit 93 Prozent. Bei den Kindertagesstätten externer Träger hat der Rechnungshof keine wesentlichen Unterschiede in der Auslastung der Gruppenarten festgestellt. Je geringer die Auslastung, desto höher ist nach der Prüfung des Rechnungshofs der Zuschussbedarf der Kommune

je Kind, weil sich die Personalplanung an der Zahl der beantragten und genehmigten Plätze orientiert.

Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2021, S. 108 f.

Der Hessische Rechnungshof empfiehlt in seiner Überörtlichen Prüfung eine Auslastungsquote von 95 Prozent,

Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster zu Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, Hessischer Landtag, LT-Drs. 19/3908, S. 273.

um die Wirtschaftlichkeit und eine hinreichende Flexibilität bei Veränderungen der Zahl der betreuten Kinder gewährleisten zu können. Der Rechnungshof stellt fest, dass bezüglich der Betreuungsdauer keine gesetzlichen Regelungen bestehen, sondern dass die Kommunen und externen Träger ihr Betreuungsangebot eigenverantwortlich festlegen. Er räumt ein, dass eine lange tägliche Betreuungsdauer und eine große Spannweite aus Sicht der Eltern wünschenswert seien, weil dadurch eine hohe Flexibilität bei der Betreuung der Kinder erreicht werde. Dies könne bei den Kommunen jedoch zu höheren Zuschussbedarfen führen, weil bei steigender Betreuungsdauer oder flexiblen Wahlmöglichkeiten zur Betreuungsdauer eine höhere Personalausstattung vorgehalten werden müsse. Entsprechend habe die Überörtliche Prüfung die jeweilige Personalausstattung untersucht. Die Überörtliche Prüfung habe den Mindestbedarf an Fachkräften für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen der Vergleichskommunen ermittelt und diesem die tatsächliche Personalausstattung zum 1. März 2019 gegenübergestellt. Bei vier der zwölf Kommunen mit eigenen Kindertagesstätten habe die tatsächliche personelle Ausstattung über dem gesetzlichen Mindeststandard zuzüglich der Berücksichtigung von zusätzlicher 10 Prozent für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Arbeit und sonstige Freistellung gelegen. Sieben Kommunen hätten den Wert unterschritten, den gesetzlichen Mindestbedarf jedoch eingehalten. Die Überörtliche Prüfung des Hessischen Rechnungshofs hat aus den Überschreitungen des Mindestbedarfs zzgl. 10 Prozent für die kommunalen Einrichtungen ein Ergebnisverbesserungspotenzial errechnet, das für die einzelnen Kommunen im Kommunalbericht 2021 aufgezeigt wird. Der Rechnungshof stellt für die vier Kommunen mit eigenen Kindertageseinrichtungen und einer Überschreitung des Mindestbedarfs plus 10 Prozent in der Summe ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 260.200 Euro fest. Die Überörtliche Prüfung des Hessischen Rechnungshofs „empfiehlt den Kommunen, die Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen und die eigene Kindertagesbetreuung im Rahmen ihrer Leistungsmöglichkeiten anzupassen.“ So könnten Ergebnisverbesserungspotenziale realisiert werden.

Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2021, S. 116.

Der Hessische Rechnungshof bewertet damit, welcher Personaleinsatz und welche Qualität der Kinderbetreuung sachgerecht ist. Er legt dabei den gesetzlichen Mindestbedarf zu Grunde, der um einen vom Rechnungshof offensichtlich gegriffenen Wert von 10 Prozent erhöht wird. Damit nimmt der Hessische Rechnungshof das Recht zu einer Bewertung von Qualitätsstandards der von kommunalen Trägern verantwortlichen Kinderbetreuung in Anspruch. Nach seiner Einschätzung ergibt sich eine sachgerechte Betreuungsqualität verbunden mit dem ent-

sprechenden Personaleinsatz ausgehend von dem gesetzlichen Mindestbedarf zuzüglich eines Zuschlags von 10 Prozent. Diese Bewertung wird nicht näher erläutert.

Daran hat sich auch im Kommunalbericht 2022 nichts geändert. Weiterhin untersucht der Hessische Rechnungshof, „ob die Ausgestaltung des Betreuungsangebots für Kinder nach den Maßstäben der Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit vorgenommen wurde.“ Aus den gesetzlichen Vorgaben des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs sowie für den Bereich Kindertagespflege aus dem Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) lassen sich nach dem Kommunalbericht 2022 „festdefinierte Zielgrößen ableiten. Die weiteren Zielgrößen beruhen auf gutachterlichem Ermessen. Die Erkenntnisse hierfür wurden insbesondere bei der 191. Vergleichenden Prüfung ‚Kinderbetreuung‘

Insoweit verweist der Kommunalbericht 2022 erneut auf die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, Landtagsdrucksache 19/3908, S. 266 ff.

gewonnen.

Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2022, S. 136.

Der Hessische Rechnungshof legt dar, dass der Bund bis zum Jahr 2022 insgesamt 412,6 Millionen Euro aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ an das Land Hessen zahlt. Grundlage für diese Zahlung ist ein Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Hessen.

Siehe den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG).

Das Land Hessen hat zur Umsetzung des Vertrages die Mindestanforderungen an die Personalstärke in Kindertageseinrichtungen mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches

Vom 25. Juni 2020, GVBl. S. 436.

erhöht.

Siehe §§ 25a ff. HKJGB; zum Ganzen Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2021, S. 113 f. und Kommunalbericht 2022, S. 139.

Gemäß § 25c Abs. 1 HKJGB wird der Personalbedarf für Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung (Vertretungsaufwand) von 15 auf 22 Prozent angehoben. Für Leitungskapazitäten wird ein Aufschlag von 20 Prozent auf die pädagogische Betreuung festgelegt (§ 25c Abs.3 HKJGB). Dadurch wird der personelle Mindeststandard um rund 24 Prozent erhöht.

Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2022, S. 139.

Als Folge dieser Erhöhung der gesetzlichen Mindeststandards stellt der Hessische Rechnungshof in 2022 nur noch bei drei der 18 geprüften Kommunen ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial im Bereich Kinderbetreuung in Höhe von insgesamt 407.528 Euro fest.

Hessischer Rechnungshof, Kommunalbericht 2022, S. 141 f.

C. Rechtliche Bewertung

Die rechtliche Bewertung der Prüfungspraxis des Hessischen Rechnungshofs muss bei § 3 Abs. 1 Satz 1 ÜPKKG ansetzen. Danach hat die überörtliche Prüfung festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. Der Hessische Rechnungshof ermittelt das Ergebnisverbesserungspotenzial der von ihm geprüften Kommunen auf der Grundlage des Mindestbedarfs an Personal plus 10 Prozent. Damit verkennt er sowohl den rechtlichen Gehalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips als auch die Reichweite der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zielt auf ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Nutzen. Er verkörpert ein rein formales Prinzip.

Gröpl, § 7 Rn. 9 f., in ders. (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019.

Der Maßstab der Wirtschaftlichkeit umfasst die beiden Teilelemente der Nutzenmaximierung und der Kostenminimierung. Sie zielen auf eine Optimierung des Verhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag bzw. Kosten und Nutzen.

Heun/Thiele, Art. 114 Rn. 33, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2018 mit weiteren Nachweisen.

Der Rechtsbegriff der Wirtschaftlichkeit ist ein Relationsbegriff. Ob ein Handeln wirtschaftlich ist, hängt immer vom Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und dem erzielten Nutzen ab. Das gilt auch für den Personaleinsatz in einer Kindertageseinrichtung. Ob ein Personaleinsatz eines kommunalen Trägers in einer Kindertageseinrichtung wirtschaftlich ist, hängt von der gewünschten Betreuungsqualität ab. Es liegt auf der Hand, dass eine bessere Betreuungsqualität einen höheren Personaleinsatz erfordert. Die Betreuungsqualität in einer Kindertageseinrichtung ist nicht absolut gesetzt, sondern hängt von politischen Vorgaben ab. Darauf weist der Hessische Rechnungshof auch selbst hin.

Die gesetzlichen Regelungen enthalten aber nur Mindestanforderungen. Die Kommunen müssen als örtliche Träger

§ 5 HKJGB.

diese Mindestanforderungen beachten, sind aber im Übrigen frei in ihrer Entscheidung, welche Qualitätsanforderungen sie in ihren Kindertageseinrichtungen erfüllen wollen. Sie unterliegen insoweit nur der Rechtsaufsicht des Landes (§ 7a Abs. 1 Satz 1 HKJGB).

Die Kinder- und Jugendhilfe gehört zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, Sie ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze.

Siehe dazu Schoch/Wieland, Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung, 2004, S. 89 ff.

In diesem Rahmen erfüllen die Kommunen die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe in eigener Verantwortung. Staatliche Zweckmäßigkeitvorgaben scheiden im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung ebenso aus wie eine Fachaufsicht des Landes.

Näher dazu Dreier, Art. 28 Rn. 109, in: ders. (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015 mit weiteren Nachweisen.

Das Recht der Kommunen, über die Qualität der Betreuung in Kindertageseinrichtungen unter Beachtung der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen zu entscheiden, ist gegenüber dem Land und seinen Einrichtungen wie dem Hessischen Rechnungshof verfassungsrechtlich geschützt.

Der Hessische Rechnungshof muss die in Ausübung des Selbstverwaltungsrechts getroffene Entscheidung der Kommunen über die Qualität der Betreuung in ihren Kindertageseinrichtungen respektieren. Er kann nicht einfach die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Personalausstattung als sachgerecht unterstellen. Nicht wirtschaftlich wäre der Personaleinsatz der Kommunen nur dann, wenn sie mehr Personal einsetzen würden als das zur Gewährleistung der von ihnen definierten Qualität der Kinderbetreuung angezeigt werde. Dazu führt der Hessische Rechnungshof aber weder etwas aus noch gibt es irgendwelche Anhaltspunkte für ein solches nicht wirtschaftliches Vorgehen der Kommunen. Da nur die Kommunen, nicht aber der Hessische Rechnungshof das Niveau der Qualität der Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen festlegen können, ist es dem Hessischen Rechnungshof verwehrt, auf der Grundlage von ihm getroffener Qualitätsentscheidungen die Wirtschaftlichkeit des Handelns der kommunalen Träger von Kindertageseinrichtungen infrage zu stellen und Ergebnisverbesserungspotenziale zu behaupten. Der Hessische Rechnungshof als Einrichtung des Landes könnte nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung der Qualität der Kinderbetreuung die Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Personaleinsatzes durch die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe verneinen. Die Behauptung von Ergebnisverbesserungspotenzialen, denen eine landesgesetzliche Regelung des Qualitätsniveaus der Kinderbetreuung nicht zu Grunde liegt, beeinträchtigt die kommunale Selbstverwaltung der betroffenen Kommunen unter Verstoß gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze schließt eine faktische Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung ohne gesetzliche Grundlage durch das Land und seine Einrichtungen aus. Mit dem Aufzeigen von Ergebnisverbesserungspotenzialen übt der Hessische Rechnungshof Einfluss auf die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung aus. Sein Handeln zielt darauf, die den Kommunen zustehende Bewertung und Festlegung von Qualitätsstandards der Kinderbetreuung durch die Überörtliche Prüfung zu beeinflussen. Die Behauptung im Kommu-

nalbericht 2021 und im Kommunalbericht 2022, es gebe Ergebnisverbesserungspotenziale, ist nicht nur darauf gerichtet, sondern entfaltet auch eine faktische Wirkung dahin, die kommunalen Qualitätsstandards ausgehend von der gesetzlichen Regelung des Mindeststandards festzulegen. Die dem Hessischen Rechnungshof obliegende Wirtschaftlichkeitsprüfung ist aber darauf beschränkt, unter Beachtung der kommunalen Vorgaben für die Qualität der Kinderbetreuung zu untersuchen, ob Gemeinden oder Landkreise die von ihm festgelegten Standards unter Einsatz geringerer Ressourcen erreichen könnten. Der Relationsbegriff der Wirtschaftlichkeit umfasst nicht die Festlegung von Qualitätsstandards, sondern ist darauf gerichtet, ob die von den Kommunen festgelegten Vorgaben für die Qualität der Kindertagesbetreuung mit einem geringeren Ressourceneinsatz erreicht werden können.

D. Ergebnis

Der Hessische Rechnungshof überschreitet mit dem Aufzeigen von Ergebnisverbesserungspotenzialen ausgehend von der gesetzlichen Festlegung des Mindestbedarfs an Personal in kommunalen Kindertageseinrichtungen seine Befugnisse. Die ihm obliegende Prüfung der Wirtschaftlichkeit muss von den kommunalen Qualitätsvorgaben für die Betreuung ausgehen und ist darauf beschränkt zu prüfen, ob diese Vorgaben auch durch den Einsatz von weniger Ressourcen erreicht werden können. Indem der Hessische Rechnungshof in seinen Kommunalberichten 2021 und 2022 selbst Qualitätsstandards für die Kinderbetreuung aufstellt, greift er unzulässig in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 LV ein, die das eigenverantwortliche Handeln der Kommunen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben schützen.