

## 1. Zahl der zu berücksichtigenden Plätze

Die Zahl der in die Kostenfolgeabschätzung einzubeziehenden Plätze (Leistungsempfänger im Sinne von § 3 KonnexAG) beträgt 67.405. Das ist die Differenz zwischen der Planungszielgröße des Tagesbetreuungsausbaugesetzes und der Planungszielgröße des Kinderförderungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen.

Es wird davon ausgegangen, dass entsprechend den Planungszahlen des Kinderförderungsgesetzes in Kindertageseinrichtungen 70 v. H., das sind 47.184 Plätze, und in der Kindertagespflege 30 v. H., das sind (abgerundet) 20.221 Plätze, geschaffen werden.

Es wird für die Berechnung des Konnexitätsausgleichs angenommen, dass sich der Ausbau in den drei Kindergartenjahren 2011/12 bis 2013/14 so vollzieht, dass ab 1. August 2013 das Planziel erreicht ist. Weiterhin wird angenommen, dass die Ausbauraten pro Jahr ansteigen werden. Die Daten aus dem Berichtswesen zu KiBiz können dazu nicht eins zu eins übernommen werden, da sie auf einer anderen rechtlichen Grundlage erhoben werden als die Angaben der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Sie indizieren allerdings eine verlässliche Schätzungsgrundlage zur Festlegung der Steigerungssätze in den einzelnen Kindergartenjahren und zur Aufteilung der Plätze auf Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege.

Es wird von folgender Aufteilung auf die Kindergartenjahre ausgegangen:

	2011/12	2012/13	2013/14
<b>Kindertageseinrichtungen</b>	8.700	11.300	27.184
<b>Kindertagespflege</b>	6.300	8.700	5.221
<b>gesamt</b>	15.000	20.000	32.405

Für die Jahre 2014/15 ff. werden zunächst die Zahlen des Kindergartenjahres 2013/14 festgeschrieben. Im Rahmen der nach Artikel 1 § 3 vorgesehenen Überprüfungen soll eine Anpassung an die tatsächlichen Entwicklungen erfolgen.

## 2. Kosten des Betriebes

a) Es ist nicht beabsichtigt, durch Ausführungsvorschriften besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung zu stellen. Die Aufgabenerfüllung erfolgt im Rahmen der einschlägigen Rechtsgrundlagen des SGB VIII und des dazu ergangenen Landesrechtes. Die Anforderungen fließen somit in die Beschreibung der mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Verwaltungsressourcen ein.

b) Verwaltungskosten: Auf der Grundlage der Auswertung der bei Jugendämtern durchgeführten Stichprobe durch die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der TU Dortmund im Rahmen der „Untersuchung zur Abschätzung des Verwaltungsaufwands zur Aufrechterhaltung und zum Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege in Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht“ betragen die jährlichen Betriebsverwaltungskosten für Plätze in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege 6.854.402 EUR.

Das sind pro Platz 101,69 EUR. Für den mit dieser Aufgabe verbundenen Sachaufwand wird ein Zuschlag von 10 v. H. angenommen. Insgesamt sind pro Platz 111,86 EUR anzusetzen.

c) Kindertageseinrichtungen: Nach der Auswertung der Anmeldezahlen nach KiBiz.web zum Stand 15. März 2011 beträgt die durchschnittliche Kindpauschale für ein unter drei Jahre altes Kind, das in einer Kindertageseinrichtung aufgenommen ist, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Betreuungszeiten und Gruppenformen 9.801,39 EUR. Ein Rückgriff auf die im Gesetzgebungsverfahren zum Kinderförderungsgesetz seinerzeit höher angenommenen Kosten ist unzulässig, weil das hier gewählte Verfahren der Kostenermittlung die in NRW tatsächlich anfallenden Kosten zugrunde legt; im Rahmen des KonnexAG sind die realen Kosten anzusetzen, wenn diese bekannt sind. In der Stellungnahme haben die KSV dargelegt, dass die Kosten pro Platz deswegen zu niedrig angesetzt, weil in die Berechnung der Finanzierungsanteil für ein unter drei Jahre altes Kind in der Gruppenform I entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen in den Kindertageseinrichtungen einbezogen wurde. Dieser ist niedriger als für ein unter drei Jahre altes Kind in der Gruppenform II. Im Rahmen der Kostenfolgebetrachtung im Ausgleichsverfahren ist diese systembedingte ungleiche Finanzierung von Kindern unter drei Jahren nach dem KiBiz nicht abzuändern, da der tatsächliche Ausbau des Betreuungsangebotes Grundlage der Kostenfolgeabschätzung ist und sich in beiden Gruppenformen I und II vollzieht. Es wäre daher nicht gerechtfertigt, der Kostenberechnung im Ausgleichsverfahren allein die höhere Kindpauschale der Gruppenform II zu Grunde zu legen. Zumal in der Gruppenform II Kinder im Alter von null bis drei Jahren betreut werden, während in der Gruppenform I ausschließlich mindestens bereits zwei Jahre alte Kinder aufgenommen werden können.

Abzuziehen ist zum einen das Elternbeitragsaufkommen, weil insoweit Betriebsaufwand bei den Kommunen nicht entsteht. Das Elternbeitragsaufkommen ist mit 17,5 v. H. der Betriebskosten geschätzt, § 3 Absatz 4 KonnexAG. Das tatsächliche Elternbeitragsaufkommen für den U3-Bereich ist nicht bekannt. Nach der Finanzierungsstruktur des KiBiz gibt es eine Finanzierungslücke in Höhe von 19 v. H. der Betriebskosten, von der angenommen wird, dass das Jugendamt sie durch die Erhebung von Elternbeiträgen schließt. Über alle Altersjahrgänge unterschreitet das Elternbeitragsaufkommen diesen Wert (2010: rund 13 v. H.). Nach den Erhebungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Kinderförderungsgesetz (BT Dr. 16/9299, Seite 22) ist das Elternbeitragsaufkommen mit 15 v. H. nach Auswertung der Kinder- und Jugendhilfestatistik angenommen worden. Da derzeit nur eine begrenzte Zahl von Plätzen in der U3-Betreuung zur Verfügung steht, ist anzunehmen, dass mehr berufstätige Eltern diese Plätze in Anspruch nehmen als das über alle Altersgruppen der Fall ist. Das bedeutet, dass tendenziell das Elternbeitragsaufkommen deutlich näher an 19 v. H. liegt. Der Schätzwert von 17,5 v. H. kann daher als angemessen angenommen werden.

Abzuziehen sind weiterhin der Finanzierungsanteil des Landes, der nach der Auswertung nach KiBiz.web in Höhe von 35,0 v. H. anzunehmen ist, und ein Trägeranteil von 11,0 v. H. Finanzierungsanteile der freien Träger, die die Kommunen / Jugendämter wenn auch möglicherweise auf Grund faktischer Zwänge übernehmen, sind nicht hinzuzurechnen, da insoweit keine rechtliche Verpflichtung für die Kommunen/die Jugendämter besteht, den Träger über die Finanzierung durch das KiBiz hinaus zu entlasten. Vielmehr liegt eine auf Grund besonderer Umstände im Jugendamtsbezirk getroffene Entscheidung in der örtlichen Jugendhilfplanung zugrunde. Zudem ist festzustellen, dass nach Auswertung der Meldungen der Jugendämter zum 15. März 2012 der durchschnittliche Trägeranteil nicht bei 11 v.H., sondern bei 13 v.H. liegt.

Abzuziehen sind somit:

aa) Elternbeiträge:

17,5 v. H.      1.715,24 EUR,

bb) Trägeranteile:	11,0 v. H.	1.078,15 EUR,
cc) Finanzierungsanteil des Landes nach KiBiz:	35,0 v. H.	3.430,49 EUR.

Pro U3-Platz in einer Kindertageseinrichtung sind im Kindergartenjahr 2011/12 somit insgesamt anzusetzen: 3.577,51 EUR.

Dieser Betrag wird jährlich um 1,5 v. H. zum Ausgleich der Kostensteigerungen erhöht. Im Ausgleichsverfahren sind somit in den Kindergartenjahren für Plätze in Kindertageseinrichtungen anzusetzen:

aa) 2011/12	3.577,51 EUR,
bb) 2012/13	3.631,17 EUR,
cc) 2013/14	3.685,64 EUR,
dd) 2014/15	3.740,92 EUR.

d) Kindertagespflege: Als Basis für die Berechnung der Betriebskosten eines Platzes in der Kindertagespflege werden die Ausgaben der Kommunen im Haushaltsjahr 2009 herangezogen. Im Rahmen einer Sonderauswertung der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der TU Dortmund „Ausgaben für die Kindertagespflege in den kommunalen Haushalten des Jahres 2009“ wurde die Anzahl aller in 2009 vertraglich vereinbarten täglichen Betreuungsstunden gemäß der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik bestimmt. Diese wurden ins Verhältnis zu den kommunalen Ausgaben für das Produkt 361 „Kindertagespflege“ gestellt. Da im Jahr 2009 bereits flächendeckend das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) anzuwenden war, ist davon auszugehen, dass hierin auch die fachliche Begleitung der Tagespflegepersonen enthalten ist. Im Ergebnis ergibt sich ein Stundensatz von 3,90 EUR pro Kind. Wenn man diesen auf die durchschnittliche Wochenbetreuungsstundenzahl von 25 Stunden in 4 Wochen in 12 Monaten (= 52 Wochen abzüglich 4 Wochen Urlaub der Tagespflegeperson) bezieht, ergeben sich Durchschnittsausgaben von 4.673 EUR pro Jahr. Als Ausgleich der seit 2009 eingetretenen Kostensteigerungen wird dieser Betrag um 6,4 v. H. - entsprechend einer Einzelauswertung im Jugendamt Köln - angehoben auf den Kostenstand 2011. In die Berechnung fließen somit ein 4.972,22 EUR. Im Rahmen der nach Artikel 1 § 3 des Gesetzes vorgesehenen Überprüfung des Belastungsausgleichs wird die weitere Entwicklung berücksichtigt werden.

Die Kosten der Qualifizierung der Kindertagespflege und die hälftigen Kosten für Kranken- und Pflegeversicherung der Tagespflegepersonen sind erfasst, da die Ermittlung der Kosten sämtliche Buchungen der Kommunen ausgewertet hat, die für die Kindertagespflege vorgenommen wurden. Soweit hier Ungenauigkeiten in der bisherigen Buchführung vorliegen sollten, ist dem im Rahmen der Revision der Kostenfolgeabschätzung nachzugehen. Dies gilt auch für weitere Fragen, wie die, ob entgegen der Berechnung nicht nur 48 Wochen im Jahr, sondern tatsächlich mehr Wochen bezahlt werden.

Abzuziehen sind:

aa) Elternbeitrag (geschätzt, § 3 Absatz 4 KonnexAG):	17,5 v. H.	870,14 EUR,
bb) Finanzierungsanteil des Landes nach KiBiz:		736,00 EUR.

Pro U3-Platz in einer Kindertagespflege sind im Kindergartenjahr 2011/12 somit anzusetzen: 3.366,08 EUR.

Dieser Betrag wird jährlich um 1,5 v. H. zum Ausgleich der Kostensteigerungen erhöht. Im Ausgleichsverfahren sind somit in den Kindergartenjahren für Plätze in der Kindertagespflege anzusetzen:

aa) 2011/12	3.366,08 EUR,
bb) 2012/13	3.416,57 EUR,
cc) 2013/14	3.467,82 EUR,
dd) 2014/15	3.519,84 EUR.

In Verbindung mit den in jedem Kindergartenjahr nach den Ausbauannahmen zu finanzierenden Plätzen sind folgende Beträge (Betriebsverwaltungskosten, Betriebskosten eines Platzes in einer Kindertageseinrichtung und in der Kindertagespflege) anzusetzen:

	2011/12	2012/13	2013/14	ab 2014/15 lfd.
<b>Kindertageseinrichtungen</b>	32.097.519	74.860.600	179.181.240	181.789.572
<b>Kindertagespflege</b>	21.911.022	52.926.450	72.384.709	73.436.606
<b>gesamt</b>	54.008.541	127.787.050	251.565.949	255.226.178

### 3. Kosten der Investitionsförderung

a) Verwaltungskosten: Nach der Auswertung der bei Jugendämtern durchgeführten Stichprobe durch die TU Dortmund betragen die jährlichen Investitionsverwaltungskosten für die Schaffung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege 28.787.731 EUR.

Das sind pro Platz 610,12 EUR. Für den mit dieser Aufgabe verbundenen Sachaufwand wird ein Zuschlag von 10 v. H. angenommen. Insgesamt sind pro Platz 671,13 EUR anzusetzen.

b) Investitionskosten: Nach der Auswertung des Investitionsprogramms "Kinderbetreuungsfinanzierung" sowie der mit dem Nachtragshaushalt 2010 zur Verfügung gestellten fachbezogenen Pauschale, Stand 26. Oktober 2011, betragen die durchschnittlichen Fördermittel pro Platz unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Fördertatbestände in Kindertageseinrichtungen und Großtagespflegen 10.989,45 EUR sowie 955,05 EUR für Plätze in der Kindertagespflege. Somit wurden die Förderhöchstsätze nicht ausgeschöpft. Dies stimmt überein mit einer vom Bund durchgeführten Untersuchung (FiFo Köln 2011); danach liegen die Durchschnittskosten für die Schaffung von U3-Betreuungsplätzen in Tageseinrichtungen bundesweit bei durchschnittlich 13.656 EUR, in NRW bei 10.420 EUR (Durchschnitt für die Jahre 2008 – 2010). Die jüngere Auswertung der Landesjugendämter, die zu einem höheren Durchschnittsbetrag kommt, greift somit Kostensteigerungen infolge von Preissteigerungen und einem – unterstellten, gleichwohl wahrscheinlichen – höheren Anteil von Neubaumaßnahmen bereits auf. Soweit die Kommunalen Spitzenverbände darauf verweisen, hier die im Gesetzgebungsverfahren zum Kinderförderungsgesetz insoweit höheren Kosten anzusetzen, wird auf das oben zu den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen Gesagte verwiesen. Wenn im Zuge fachlicher Entscheidungen in der örtlichen Jugendhilfeplanung im Zusammenhang mit dem weiteren U3-Ausbau auch weitere Kindergartenplätze geschaffen werden müssen, so sind diese Kosten ebenfalls hier nicht zu berücksichtigen, da sie – wenn auch im Einzelfall fachlich nachvollziehbar – doch wesentlich durch die Planungsentscheidung der Kommune verursacht sind. Grundstückserwerbskosten sind nicht anzusetzen, da damit ein Vermögenszuwachs des Trägers verbunden ist. Soweit möglicherweise künftig der Anteil der Neubaumaßnahmen höher zu veranschlagen ist, als den dieser Kostenfolgeabschätzung zugrundeliegenden

Durchschnittswerten zugrundeliegend, ist dem im Rahmen der vorgesehenen Überprüfungen der Kostenfolgeabschätzung nachzugehen.

Für das Kindergartenjahr 2011/12 sind einschließlich der Verwaltungskosten für jeden Platz in einer Kindertageseinrichtung 11.660,58 EUR anzusetzen. In der Kindertagespflege entsteht allenfalls ein geringfügiger Verwaltungsaufwand für die Durchführung der pauschalen Investitionsförderung. Für die Kindertagespflege sind daher pro Platz 955,05 EUR für das Kindergartenjahr anzusetzen.

Bei 50.554 in Kindertageseinrichtungen und 16.851 in der Kindertagespflege zu schaffenden Plätzen betragen die Gesamtinvestitionskosten 569.504.900 EUR.

Soweit der Bund für den U3-Ausbau Investitionsmittel bereitgestellt hat, ist ein Investitionsaufwand nicht entstanden. Der errechnete Betrag übersteigt die vom Bund bereitgestellten und den Kommunen vom Land weitergeleiteten Investitionsmittel in Höhe von 481.516.174 EUR um 87.988.726 EUR.

#### **4. Ausgleichsbeträge**

Es ergeben sich auf der Grundlage dieser Berechnung für die Kindergartenjahre folgende konnexitätsbedingte Betriebskosten:

4.1	2011/12:	54.008.541 EUR
4.2	2012/13:	127.787.050 EUR
4.3	2013/14:	251.565.949 EUR
4.4	2014/15:	255.226.178 EUR
4.5	2015/16:	259.054.571 EUR
4.6	2016/17:	262.940.389 EUR
4.7	2017/18:	266.884.495 EUR
4.8	2018/19:	270.887.762 EUR.

Der durch die Investitionsmittel des Bundes noch nicht abgedeckte Betrag in Höhe von 87.988.726 EUR sind die konnexitätsbedingten Investitionskosten.

#### **5. Abzüge**

Die Mehrbelastung ist um Entlastungen zu mindern.

Die Landesregierung hat Investitionsprogramme im Gesamtvolumen von 400 Mio. EUR aufgelegt, bzw. im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung verlässlich vorgesehen:

5.1 fachbezogene Pauschale 2010	150 Mio. EUR,
5.2 fachbezogene Pauschale 2011	100 Mio. EUR,
5.3 fachbezogene Pauschale 2012	100 Mio. EUR,
5.4 fachbezogene Pauschale 2013	50 Mio. EUR.

Zur Zulässigkeit des Abzugs sind zwei Rechtsgutachten eingeholt worden (1.

„Rechtsgutachten zur Anwendung des Konnexitätsprinzips im Zusammenhang mit der Umsetzung der KiföG“, erstattet von Prof. Dr. Janbernd Oebbeke, Universität Münster, 2.

„Rechtsgutachten zu folgender Fragestellung: „Im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung der in Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofes NRW vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/09) zu ersetzenden Betriebs- und Investitionskosten sollen die vom Land in der neuen Legislaturperiode aufgelegten Investitionsprogramme für den U3-Ausbau, soweit sie nicht im

Rahmen des KonnexAG anerkannte Investitionskosten abgelten, abgezogen werden. Ist der Abzug (und damit die Verrechnung unterschiedlicher Kostenarten) nach dem KonnexAG zulässig?““, erstattet von Prof. Dr. Michael Sachs, Universität zu Köln). Nach Ansicht des ersten Gutachters ist ein Abzug nur gegenüber konnexitätsbedingten Investitionskosten der Kommunen möglich, das Land könne die Belastung der Kommunen durch ausgleichspflichtige Betriebskosten nicht mit zweckgebundenen Investitionsmitteln abgelten. Der zweite Gutachter hingegen hält eine Verrechnung unterschiedlicher Kostenarten für zulässig. Danach führen Entlastungen durch die bereitgestellten investiven Fördermittel des Landes nicht nur gegenüber konnexitätsbedingten Investitionen, sondern auch gegenüber Betriebskosten der Kommunen zu einer Verringerung der ausgleichspflichtigen Mehrbelastung.

Die Landesmittel in Höhe von 400 Mio. EUR können demnach unstreitig auf die Investitionsausgleichsansprüche der Kommunen in Höhe von rund 88 Mio. EUR angerechnet werden, so dass ein Betrag von rund 312 Mio. EUR verbleibt. Weitere 30 Mio. EUR werden für eine zu erwartende Steigerung konnexitätsbedingter Investitionskosten vorgehalten, so dass sich die Frage der Verringerung der ausgleichspflichtigen Mehrbelastung hinsichtlich des verbleibenden Betrages von rund 282 Mio. EUR stellt.

Ausgehend vom ersten Rechtsgutachten kommt eine Verrechnung dieser Investitionsmittel in Höhe von rund 282 Mio. EUR mit Betriebskostenausgleichsansprüchen nicht in Betracht. Gleichwohl sind die positiven haushalterischen Auswirkungen der Investitionsmittel des Landes bei den Kommunen im Rahmen des Belastungsausgleichs zu berücksichtigen. Die Kommunen erhalten infolge der Investitionsförderung des Landes einen erweiterten finanziellen Spielraum. Die Investitionsmittel des Landes werden in der Bilanz der Kommune als passiver Rechnungsabgrenzungsposten eingestellt. Dieser wird in der NKF-Ergebnisrechnung periodengerecht über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer aufgelöst, was sich als Ertrag in der NKF-Ergebnisrechnung darstellt. Dieser Ertrag steht auch für konsumtive Zwecke zur Verfügung, kann also für Betriebskosten verwandt werden. Eine Verrechnung dieser wirtschaftlichen Vorteile mit den Ausgleichsansprüchen wegen konnexitätsbedingter Betriebskosten ist somit zulässig. Da die Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums der Kommunen über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zeitlich gestreckt erfolgt, kann die Anrechnung ebenfalls nur periodengerecht erfolgen. Die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer beträgt bei Neubauten 40 bis 80 Jahre, wobei mit Blick auf die besondere Zweckbestimmung der hier geschaffenen Neubauten der untere Wert der Berechnung zugrunde gelegt wird. Bei Umbauten beträgt die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer fünf Jahre. Da das Land ein Interesse daran hat, die Anrechnung in einem kürzeren Zeitraum als in der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer vorzunehmen, ist der Betrag von rund 282 Mio. EUR auf einen Zeitraum von fünf Jahren (Kindergartenjahre 2013/2014 bis 2017/2018) abzuzinsen. Wegen der unterschiedlichen Länge der beiden betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern ist eine Aufteilung dieses Betrages auf Neubau- und Umbaumaßnahmen vorzunehmen. Dafür wird von einem Anteil von 95 v. H. für Neubauten ausgegangen. Bei einem angenommenen Zinssatz von 3,5 v. H. über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer ergibt sich danach ein Gesamtbarwert von rund 175,4 Mio. EUR. Die Verteilung dieses Betrages auf fünf Jahre führt unter Berücksichtigung einer Verzinsung von ebenfalls 3,5 v. H. pro Jahr zu einem jährlichen Abzugsbetrag von rund 37,5 Mio. EUR. Insgesamt werden damit von den rund 282 Mio. EUR 187.695.262 EUR belastungsmindernd in Ansatz gebracht.

Die 187.695.262 EUR werden nach folgendem Schema abgezogen:

- 2011/12:	0 EUR
- 2012/13:	0 EUR
- 2013/14:	37.539.052 EUR
- 2014/15:	37.539.052 EUR
- 2015/16:	37.539.052 EUR
- 2016/17:	37.539.052 EUR
- 2017/18:	37.539.052 EUR
- 2018/19:	0 EUR.

Durch die vorgesehene jährliche Anpassung von Berechnungsparametern an die tatsächliche Entwicklung können sich die belastungsmindernden Beträge noch verändern.

## **6. Erstattung**

Somit ergeben sich nach dem derzeitigen Stand der Berechnungen folgende Erstattungsbeträge für das jeweilige Kindergartenjahr:

6.1	2011/12:	54.008.541 EUR
6.2	2012/13:	127.787.050 EUR
6.3	2013/14:	214.026.897 EUR
6.4	2014/15:	217.687.126 EUR
6.5	2015/16:	221.515.518 EUR
6.6	2016/17:	225.401.337 EUR
6.7	2017/18:	229.345.443 EUR
6.8	2018/19:	270.887.762 EUR.