

Dr. Roman Jaich

Privat: Kirchweg 49

34119 Kassel

Dienstlich: Universität - Gesamthochschule Kassel

Fachbereich 10

Nora-Platiel-Straße 5

34109 Kassel

jaich@hrz.uni-kassel.de

Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland

**Gutachten im Rahmen des Projektes „Familienunterstüt-
zende Kinderbetreuungsangebote“ des DJI**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| <u>1. Unterschiedliche Perspektiven und Nutzen von Kindertageseinrichtungen</u> | 1 |
| <u>1.1. Perspektive des Bundes</u> | 3 |
| <u>1.2. Perspektive der Bundesländer</u> | 4 |
| <u>1.3. Perspektive der Kommunen</u> | 5 |
| <u>1.4. Perspektive der Eltern</u> | 6 |
| <u>1.5. Gesamtgesellschaftliche Perspektive</u> | 7 |
| <u>2. Ländergesetze und Verordnungen zur Finanzierung, Bedarfsplanung und Betreuungsangebot von Kindertageseinrichtungen</u> | 9 |
| <u>Baden-Württemberg</u> | 9 |
| <u>Bayern</u> | 12 |
| <u>Berlin</u> | 14 |
| <u>Brandenburg</u> | 17 |
| <u>Bremen</u> | 20 |
| <u>Hamburg</u> | 23 |
| <u>Hessen</u> | 25 |
| <u>Mecklenburg-Vorpommern</u> | 27 |
| <u>Niedersachsen</u> | 30 |
| <u>Nordrhein-Westfalen</u> | 32 |
| <u>Rheinland-Pfalz</u> | 34 |
| <u>Saarland</u> | 35 |
| <u>Sachsen</u> | 38 |
| <u>Sachsen-Anhalt</u> | 41 |
| <u>Schleswig-Holstein</u> | 42 |
| <u>Thüringen</u> | 45 |
| <u>3. Vorschulen und Ganztagschulen als Alternative zu Kindertageseinrichtungen</u> | 48 |
| <u>4. Ökonomische Bewertung unterschiedlicher Finanzierungsmodelle</u> | 49 |
| <u>4.1. Bewertungskriterien</u> | 49 |
| <u>4.1.1. Chancengleichheit</u> | 49 |

III

| | |
|---|----|
| <u>4.1.2. Allokationseffizienz</u> | 49 |
| <u>4.1.3. Differenzierte Trägerlandschaft</u> | 50 |
| <u>4.1.4. Nachfrageorientiertes Angebot (Qualität, Öffnungszeiten)</u> | 51 |
| <u>4.1.5 Zentrale/dezentrale Angebote</u> | 51 |
| <u>4.2. Finanzierung, Bereitstellung und Planung des Angebots</u> | 51 |
| <u>4.2.1. Wer finanziert die Kindertageseinrichtungen?</u> | 51 |
| <u>a. Vollständige Finanzierung durch die Nachfrager (Eltern)</u> | 51 |
| <u>b. Öffentliche Finanzierung</u> | 52 |
| <u>c. Anteilige Finanzierung durch die freien Träger</u> | 54 |
| <u>d. Belegplätze und Betriebskindergärten</u> | 55 |
| <u>e. Einführung einer „Kindergartenkasse“</u> | 56 |
| <u>4.2.2. Wie erfolgt die öffentliche Finanzierung?</u> | 57 |
| <u>a. Einrichtungsfinanzierung</u> | 57 |
| <u>b. Auslastungsabhängige Finanzierung der Träger</u> | 58 |
| <u>c. Finanzierung durch Gutscheine</u> | 61 |
| <u>d. Finanzierung der Träger pro Gruppe</u> | 64 |
| <u>4.2.3. Bereitstellung des Angebots: Öffentliche, freie und private gewerbliche Anbieter</u> 64 | |
| <u>4.2.4. Bedarfsplanung oder Wettbewerb zur Realisierung eines bedarfsgerechten Angebots</u> | 66 |
| <u>5. Zusammenfassung: Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen im Spannungsfeld zwischen Chancengleichheit und differenziertem Angebot sowie zwischen Kosten und Qualität</u> | 72 |
| <u>7. Literatur</u> | 75 |

1. Unterschiedliche Perspektiven und Nutzen von Kindertageseinrichtungen

Der gesellschaftliche Nutzen einer umfassenden Kindertagesbetreuung ergibt sich aufgrund unterschiedlicher Leistungen, die von den Einrichtungen erbracht werden; ihnen kommen gemäß § 22(2) KJHG verschiedene Funktionen zu: eine Betreuungsfunktion, eine Bildungsfunktion, eine Erziehungsfunktion sowie (nicht nach dem KJHG) eine Funktion als Instrument der Familien- und Bevölkerungspolitik.

- **Betreuungsfunktion:** Kindertageseinrichtungen ermöglichen es beiden Elternteilen bzw. den Alleinerziehenden, einer qualifizierten Beschäftigung nachzugehen. Werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass beide Elternteile einer Beschäftigung nachgehen können, so ist dies bildungspolitisch wünschenswert. Diese Funktion gewinnt in dem Maße an Bedeutung, wie traditionelle Familienstrukturen an Bedeutung verlieren. Indem z.B. soziale Netze wie Familienverbände oder Nachbarschaftshilfe aufgrund veränderter Umweltbedingungen nicht mehr greifen oder die Bedeutung von Alleinerziehendenhaushalten zunimmt.
- **Erziehungsfunktion:** Indem Kinder mit Gleichaltrigen ihre Zeit verbringen, lernen sie soziale Umgangsformen kennen. Hierzu gehören z.B. die „zivilisierte“ Konfliktbewältigung oder die Akzeptanz anderer Gesellschaftsgruppen. Die Vermittlung gesellschaftlich anerkannter Werte ist gleichfalls eine wichtige Sozialisationsfunktion von Kindertageseinrichtungen. Die Vermittlung sozialer Fähigkeiten ist für das Zusammenleben in einer Gesellschaft unerlässlich. Die frühkindliche Erziehung durch professionalisierte Fachkräfte ist hierbei von Bedeutung.
- **Bildungsfunktion:** Die Kinder lernen im Kindergarten, sich konzentriert einer Sache zu widmen. Damit leisten Tageseinrichtungen für Kinder bereits einen Bildungsbeitrag. Die Kindergärten erleichtern weiterhin das Erlernen der Landessprache bei Kindern aus nicht-deutschsprachigen Familien. Das führt für ihren weiteren Bildungsweg zu mehr Chancengleichheit. Die folgenden Funktionen und Kompetenzen konkretisieren den Bildungsauftrag von Kindertagesstätten¹: Verantwortlichkeit und Solidarität, Kommunikationskompetenz, Medienkompetenz, Fähigkeit zur Entscheidungsfindung sowie die Fähigkeit, Bündnisse zu schließen.
- **Familien- und bevölkerungspolitische Funktion:** Den Kindertageseinrichtungen kommt auch eine familien- und bevölkerungspolitische Funktion zu. Das Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kinder hat Auswirkungen auf die Familienplanung einzelner Haushalte. Ein besseres Kindertagesstättenangebot erhöht die Fertilitätsrate. Ist der langfristige Erhalt

¹ Vgl. Adolph/Dupuis/Hoffmann/Hohmeyer 1999, S. 33.

der Bevölkerung ein politisches Ziel, so könnte ein ausreichendes Angebot an Kindertageseinrichtungen ein Instrument zur Erreichung dieses Ziels sein.

Diese unterschiedlichen Funktionen kann von der Tagespflege nicht in gleichem Umfang erbracht werden. Im KJHG formal den Tageseinrichtungen gleichgestellt, kann insbesondere die Bildungs- und Erziehungsfunktion nicht in gleichem Umfang ausgefüllt werden.

„Zwar treffen die Kommunen, wenn sie Pflegepersonen vermitteln, eine gewisse Auswahl in Bezug auf deren Eignung. Für diese Eignung gibt es jedoch keine transparenten oder allgemein verbindlichen Kriterien; insbesondere wird von den Pflegepersonen keine bestimmte Qualifikation erwartet. Die Fachaufsicht wurde vor wenigen Jahren abgeschafft.“²

Demgegenüber kann die Betreuungsfunktion von der Tagespflege unter bestimmten Bedingungen besser erfüllt werden. Tagespflege ist häufig flexibler in der Anpassung an individuelle Betreuungszeiten, als dies in Tageseinrichtungen der Fall ist. Allerdings ist Tagespflege mit dem Risiko des Ausfalls z.B. durch Krankheit behaftet³.

Aufgrund der Einbindung in das Projekt „Familienunterstützende Kinderbetreuungsangebote“ des DJI wird im Folgenden im Wesentlichen auf die Betreuungsfunktion Bezug genommen, die anderen Funktionsbereiche jedoch nicht völlig unberücksichtigt lassen.

Mit dem KJHG wird ein individuell einklagbarer Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz geschaffen. Dieser ist jedoch nicht eindeutig definiert. In § 24 KJHG heißt es:

Ein Kind hat vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens. Für Kinder im Alter unter drei Jahren und für Kinder im schulpflichtigen Alter sind nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht.

Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist erforderlich, dass eine ganztägige Betreuungsleistung vom ersten Lebensjahr bis in die Schulzeit hinein gewährleistet ist. Hierauf besteht jedoch kein individuell einklagbarer Rechtsanspruch. Ganztagsplätze und Hort- sowie Krippenbetreuung sind nach Bedarf vorzuhalten, wobei der Bedarf nicht weiter definiert sind. Nach § 26 KJHG ist es Aufgabe der Landesregierungen, Umfang und Finanzierung genauer zu bestimmen. Entsprechend unterschiedlich sind die jeweiligen Landesregelungen. Sie reichen von einer täglich 4-stündigen Kindergartenbetreuung z.B. in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg, bis zu einer täglich 10-stündigen Betreuung in Thüringen. Zu berücksichtigen ist, dass in einigen Bundesländern eine über den landesrechtlichen Rechtsanspruch hinausgehende Betreuungszeit üblich ist (z.B. Hamburg: Rechtsanspruch 4 Stunden, üblich 6 Stunden). Andere Bundesländer garantieren eine 6-stündige Betreuungszeit, allerdings mit Unterberechnung während der Mittagszeit (Nordrhein-Westfalen). Dies kommt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht entgegen. Ebenso verhält es sich mit der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und über sechs Jahren.

² Sachverständigenrat Bildung in der Hans-Böckler-Stiftung 2001, S. 31.

³ Vgl. Flehmig/Binder/Wagner 1995, S. 53 ff.

In den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen werden zur Zeit neue Finanzierungskonzepte diskutiert, denen eine positive Lenkungsfunction unterstellt wird, d.h. von ihnen wird erwartet, dass bei gleicher Ressourcenausstattung ein besser an den Bedürfnissen der Betroffenen angepasstes Angebot realisiert werden kann. Es geht um die Einführung von Wettbewerb. Empfohlene Instrumente hierfür sind im Bildungsbereich Gutscheine, Pro-belegten-Platz-Finanzierung, Zielvereinbarungen und anderes mehr. In diesem Gutachten soll untersucht werden, mit welchen Auswirkungen bei der Einführung von Wettbewerb im Bereich der Kindertagesstätten zu rechnen ist. Dabei wird wie folgt vorgegangen: Zunächst werden die Perspektiven von Bund, Ländern, Gemeinden, Eltern und der Gesellschaft insgesamt hinsichtlich der Kindertagesbetreuung aufgezeigt. Im Anschluss daran werden die Landesgesetze und relevanten Regeln dargestellt. Es folgt eine Analyse der verschiedenen Finanzierungsmodelle. Das Gutachten schließt mit einer generellen Einschätzung.

1.1. Perspektive des Bundes

Auf Bundesebene fallen Kindertageseinrichtungen in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und innerhalb des Ministeriums dem Aufgabenbereich Jugend. Gemäß § 26 KJHG besteht die Gesetzgebungskompetenz bei den Bundesländern. Auf Bundesebene wird insbesondere durch die §§ 22 bis 26 KJHG ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, der durch Ausführungsgesetze der Länder sowie entsprechende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften auszufüllen ist. Neben der Aufgabenbeschreibung in § 22(2) ist vor allem § 24 relevant, der Kindern im Kindergartenalter einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz garantiert. Für ältere und jüngere Kinder sind nach Bedarf Plätze in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten.

An der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen ist der Bund nicht direkt beteiligt. Finanziert werden Modellprojekte, wie z.B. „Zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen“ und „Nationale Qualitätsinitiative im System der Kindertageseinrichtungen“.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998 ist die bestehende staatliche Finanzförderung von Familien unzureichend und daher ungerecht. Unzureichend ist sie, da die Berechnung der für die Kindererziehung aufzuwendenden Kosten bislang nur die Beiträge berücksichtigt, die analog zur Feststellung des Sozialhilfebedarfs für den notwendigen Lebensunterhalt erforderlich sind. Nicht berücksichtigt werden dagegen Beiträge für Betreuungs- und Erziehungsleistungen. Daher reichen die bisherigen staatlichen Leistungen wie Kindergeld oder Steuerfreibeträge nicht aus, die Mehrbelastungen von Familien so auszugleichen, dass Ungerechtigkeiten gegenüber Alleinstehenden oder Paaren ohne Kinder vermieden werden. Ein Ausgleich dieser zusätzlichen Kosten durch den Staat kann in unterschiedlicher Weise erfolgen. Es können zusätzliche staatliche Transferleistungen erfolgen, z.B. durch eine Erhöhung des Kindergeldes, es ist aber auch denkbar, das öffentliche Betreuungsangebot zu

erhöhen, da in dem Umfang, in dem institutionelle Kinderbetreuung ausgeweitet wird, Betreuungs- und Erziehungsleistungen der Eltern reduziert werden können.

Die derzeitige Bundespolitik scheint den Weg erhöhter staatlicher Transfers gehen zu wollen, obwohl eine Ausweitung des Betreuungsangebots in mehrfacher Hinsicht für die Gesellschaft vorteilhaft wäre. Es wird die erforderliche Betreuungs- und Erziehungsleistung bereitgestellt, zusätzlich wird eine Bildungsleistung erbracht, und die staatliche Aktivität ist zielgenauer, d.h. die Förderung kommt bei denen an, die gefördert werden sollen.

1.2. Perspektive der Bundesländer

In den Bundesländern ist die Zuständigkeit für Kindertageseinrichtungen unterschiedlich geregelt; dies verweist auch auf unterschiedliche Wahrnehmungen des Bereichs. In einigen Bundesländern (Brandenburg, Berlin, Hamburg und Saarland) ist der Bereich Kindertagesstätten den Bildungsministerien bzw. dem für Bildung zuständigen Senat zugeordnet, in anderen (Baden-Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) den Sozialministerien und in den übrigen Bundesländern den Ministerien für Familie, Frauen, Jugend, Gesundheit, Arbeit und anderem. So unterschiedlich wie die Zuordnung sind die Grundsätze der jeweiligen Ministerien zur Kindertagesbetreuung. Hierzu einige Beispiele:

- Sachsen-Anhalt betont, dass Kinder die Zukunft des Landes seien. Eine gute Kinderbetreuung schaffe gute Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Ähnlich betont Baden-Württemberg, dass in der Familienpolitik Kinder natürlich die herausragende Rolle spielten, denn Kinder seien die Zukunft des Landes.
- Nordrhein-Westfalen geht davon aus, dass sich für Familien heute die individuellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändert haben. Veränderte individuelle Erwartungen und Geschlechtsrollen, veränderte Familienstrukturen, andere materielle Gegebenheiten hätten die Aufgabenstellung „Familie“ gewandelt. Hieraus folge, dass Kinder und Eltern heute stärkere gesellschaftliche Unterstützung bräuchten, wenn sie ihre Aufgaben erfüllen, wenn sie ihren Vorstellungen gemäß leben, wenn sie Alltag und Zusammenleben befriedigend gestalten wollten.
- Nach Auffassung der bayrischen Landesregierung sollten Kindertageseinrichtungen sich zu Zentren für Kinder und Familien entwickeln. Kindertagesstätten können vieles dazu beitragen, dass die Erwachsenen von morgen die für die weltweite Konkurrenzfähigkeit erforderlichen Schlüsselqualifikationen entwickeln können.

Die Landesgesetze verdeutlichen zum Teil diese Schwerpunktsetzung. Während beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern im Wesentlichen die Betreuungsfunktion gewährleisten will, steht in Niedersachsen ganz eindeutig die Erziehungs- und Bildungsfunktion im Vordergrund. Die Förderung von Kindertageseinrichtungen wird zwar von allen Bundesländern betont und

deren Bedeutung anerkannt. Aufgrund knapper öffentlicher Mittel konkurrieren diese jedoch mit alternativen Verwendungen.

Den Ländern kommt neben der Gesetzgebungskompetenz bezüglich der Umsetzung des KJHG auch eine Finanzierungsfunktion zu. Neben den Kommunen sind sie am stärksten an der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen beteiligt. Die finanzielle Beteiligung ist unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise wird die Kindertagesbetreuung in den Aufgabenbereich der Kommunen verwiesen. Die Kommunalisierung, d.h. die Verlagerung der Verantwortung und Finanzierung von der Landesebene auf die kommunale Ebene ist ein sich in mehreren Bundesländern abzeichnender Trend. Das Land Niedersachsen geht hier am weitesten. Die Finanzierung ist auf Landesebene seit dem 04.08.1999 nicht mehr geregelt⁴.

Die Bundesländer sind bei der Entscheidung über die Ausgestaltung der Landesregelungen formal autonom, sie müssen lediglich die wenigen Grundsätze des KJHG beachten. Informell wird diese Autonomie jedoch eingeschränkt, wie das Beispiel Saarland zeigt. Im Jahre 2000 wurde dort beschlossen, die Kindergartengebühren stufenweise abzuschaffen. In einem ersten Schritt wurden die Elternbeiträge für das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung abgeschafft. Es kam zu massiver Kritik aus anderen Bundesländern, insbesondere aus den Geberländern, d.h. den Nettozahlern im Länderfinanzausgleich. Von hessischer Regierungsseite wurde beispielsweise argumentiert, die Regelung führe dazu, dass hessische Steuerzahler den saarländischen Eltern die Kindergärten finanzieren. Gleichzeitig wurde erneut der Länderfinanzausgleich in Frage gestellt. Unter anderem aufgrund dieser Kritik blieb das letzte Kindergartenjahr zwar weiterhin gebührenfrei; das Vorhaben, Kindergärten generell für Eltern kostenlos bereitzustellen, wurde aber zurückgestellt. Auf ähnliche Gründe ist der Abbau des ehemals flächendeckenden Angebots in der Kindertagesbetreuung in den neuen Bundesländern zurückzuführen⁵.

1.3. Perspektive der Kommunen

Die Kommunen sind neben den Ländern am stärksten an der Finanzierung beteiligt. Wie unten ausgeführt, tragen die Kommunen einen Großteil der Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen. Daher steht aus der Perspektive der Kommunen häufig der Kostenfaktor im Vordergrund. Diesen Kosten stehen aber auch Erträge gegenüber. Ein gutes Betreuungsangebot kann als Standortfaktor im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen dienen. Unternehmen berücksichtigen bei der Standortwahl neben den „harten“ Standortfaktoren wie Verkehrsan-

⁴ Nach Auffassung von Niedersachsens Innenminister Glubowski braucht eine niedersächsisches Kindergartengesetz nur zwei Paragraphen, § 1 regelte die ausschließliche kommunale Zuständigkeit, § 2 das sofortige Inkrafttreten. Vgl. Diller 1998, S. 104.

⁵ Natürlich sind viele Faktoren für den Rückbau des Kinderbetreuungsangebots verantwortlich. Der gewichtigste dürfte die knappe Finanzausstattung sein. Aber das Argument, dass Nehmerländer sich keine höheren Standards im Sozialbereich und auch in der Kinderbetreuung „leisten“ sollten als die Geberländer, sollte nicht vernachlässigt werden.

bindung, Gewerbesteuer und anderem mehr auch soziale und kulturelle Faktoren. Dieses Argument greift jedoch lediglich in Wirtschaftszentren, ebenso wie die Argumentation, dass ein gut ausgebautes Betreuungsangebot das Arbeitsangebot⁶ erhöhen kann. In strukturschwachen, in der Regel ländlichen Regionen dürften diese Argumente hingegen kaum eine Bedeutung haben.

Eine umfassende Ganztagsbetreuung kann zu zusätzlichen öffentlichen Mitteln sowie Einsparungen in erheblicher Höhe auf kommunaler Ebene führen. Der deutsche Städte- und Gemeindebund⁷ ermittelt zusätzliche öffentliche Ressourcen sowie Einsparpotenziale in Höhe von 8,02 Mrd. DM, wenn eine umfassende Ganztagsbetreuung sichergestellt ist⁸. Es wird davon ausgegangen, dass von derzeit ca. 350.000 alleinerziehenden Müttern bei Vorhandensein von Betreuungseinrichtungen ungefähr 150.000 eine Arbeit aufnehmen würden. Dies könnte zu eingesparter Sozialhilfe in Höhe von 6,48 Mrd. DM sowie zusätzlichen Steuermehreinnahmen in Höhe von 1,54 Mrd. DM führen.

Werden von einem Betreuungsangebot alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen erfasst, können Kindertageseinrichtungen auch eine Integrationsleistung erbringen und damit zukünftige gesellschaftliche Kosten vermeiden helfen, welche ebenfalls auf kommunaler Ebene wirksam werden.

1.4. Perspektive der Eltern

Aus der Perspektive der Eltern werden die verschiedenen Leistungen der Kindertageseinrichtungen in unterschiedlichem Maße nachgefragt. Häufig wird die Betreuungsleistung nachgefragt, die möglichst auf die individuellen Zeiten zugeschnitten sein sollte, d.h. kompatibel mit Arbeitszeiten und sonstigen Zeiten wie Freizeit, Weiterbildung, ehrenamtliches Engagement usw. ist und so die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besser erfüllt werden kann. Die Nachfrage nach Betreuungsleistung bestimmt sich neben anderen Faktoren durch den Preis: die Elternbeiträge und sonstige Aufwendungen. Relevant sind die relativen Preise und nicht die absoluten Preise, d.h. es werden Alternativen abgewogen. Dies ist einerseits die Alternative Betreuung und Erziehung wird als Eigenleistung erbracht, die hiermit verbundenen Kosten resultieren vor allem aus dem Zeitaufwand, der nicht mehr für andere Aktivitäten zur Verfügung steht. Der Nutzen besteht in den eingesparten Elternbeiträgen. Andererseits die Alternative Fremdbezug von Betreuung und Erziehung, hiermit sind die Kosten Elternbeiträge verbunden. Der Nutzen resultiert aus der verfügbaren Zeit für andere Tätigkeiten, in der Regel Erwerbsarbeit. Relevant ist diese Kosten-Nutzen-Abwägung vor allem dann, wenn, wie in

⁶ Aus ökonomischer Sicht erfolgt das Arbeitsangebot von den Haushalten, die Unternehmen sind Nachfrager nach Arbeitskräften.

⁷ Deutscher Städte- und Gemeindebund 2001.

⁸ Die Zahl ist allerdings lediglich als Hinweis aufzufassen. Die tatsächlichen gesellschaftlichen Erträge lassen sich nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht ermitteln.

manchen Bundesländern üblich, Betreuungsformen wie Krippe und Hort nicht öffentlich gefördert werden.

Daneben wird eine Bildungsleistung nachgefragt, die in der Regel nicht in dem Maße vom Preis abhängt, wie die Nachfrage nach Betreuung. Diese Nachfrage ist vom Informationsstand der Eltern abhängig und damit bildungs- und schichtenspezifisch.

1.5. Gesamtgesellschaftliche Perspektive

Aus theoretischer Sicht besteht die gesamtgesellschaftliche Perspektive aus der Addition der individuellen Perspektiven und sollte aus einer ideellen Sicht mit der Perspektive der öffentlichen Hand übereinstimmen. Relevant ist daher aus einer gesellschaftlichen Perspektive ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Betreuungsangebot. An dieser Stelle soll auf ein ökonomisches Argument hingewiesen werden, das eine Differenz zwischen gesellschaftlichen und individuellen Interessen erklären kann. Idealerweise drücken sich individuelle Präferenzen durch die Zahlungsbereitschaft eines Individuums aus. So wird eine Investition von einem Individuum dann getätigt, wenn die individuellen Kosten niedriger als die erwarteten individuellen Erträge (Nutzen) ausfallen. Aus dieser Perspektive ergibt sich der gesellschaftliche Nutzen aus der Aufaddierung individueller Nutzen. Neben anderen Formen von Marktunvollkommenheiten kommt dieses Ergebnis nicht zustande, wenn externe Effekte vorliegen. Als externe Effekte werden die Auswirkungen von Handlungen eines Individuums auf andere Individuen bezeichnet, die nicht kompensiert werden. Externe Effekte können positiv oder negativ sein. Führt die Handlung eines Individuums dazu, dass der Nutzen von anderen Individuen steigt, so entstehen positive externe Effekte, wenn keine Kompensation stattfindet. Führt die Handlung hingegen dazu, dass der Nutzen von anderen Individuen sinkt, so entstehen negative externe Effekte. Durch externe Effekte entstehen „falsche“ Güterpreise, die nicht die wirklichen Knappheiten widerspiegeln. Negative externe Effekte führen dazu, dass Güter aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu billig angeboten werden, wie dies beispielweise bei der Umweltverschmutzung diskutiert wird. Positive externe Effekte führen dazu, dass Güter zu teuer angeboten werden. Positive externe Effekte liegen im Bereich der Kindertagesbetreuung insbesondere bezüglich der Bildungsfunktion vor.

Der Bildungsstand der Bevölkerung ist eine entscheidende Variable für das Wirtschaftswachstum, wie die Modelle der Neuen Wachstumstheorie aufzeigen⁹. Nach dieser kann bis zu 30 % des Wirtschaftswachstums mit dem Bildungsstand der Bevölkerung erklärt werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer Bildungsinvestition höher als der individuelle Nutzen ist. Begründet wird dies damit, dass die Innovationsfähigkeit nicht nur vom individuellen Bildungsstand, sondern auch vom kollektiven Bildungsstand der Gesellschaft abhängt. Je höher der allgemeine Bildungsstand in einer Gesellschaft ist, um

⁹ Eine Übersicht über bestehende Modelle der Neuen Wachstumstheorie bieten Bodenhöfer/Riedel 1998.

so besser kann die individuelle Kreativität entfaltet werden¹⁰. Eine Vielzahl von Untersuchungen belegt, je früher (bezogen auf das Alter) in Bildung investiert wird, um so höher ist der erwartete individuelle und gesellschaftliche Nutzen¹¹. Institutionelle Kinderbetreuung stellt eine „effiziente“ Möglichkeit dar, den Bildungsstand einer Gesellschaft zu heben¹².

Positive externe Effekte der institutionellen Kinderbetreuung bestehen noch in anderer Hinsicht. Die Koordination in komplexen arbeitsteiligen Gesellschaften erfolgt durch unterschiedliche Mechanismen. Neben dem Marktmechanismus, der Rechtssetzung und der Rechtsprechung kommt informellen Normen erhebliche Bedeutung zu. Zu diesen sind gesellschaftliche Werte und Wertvorstellungen zu zählen, ohne die komplexe arbeitsteilige Gesellschaften nicht bestehen könnten¹³. Zu solchen Werten, die in Kindertageseinrichtungen vermittelt werden können, sind Verantwortlichkeit und Solidarität, Kommunikationskompetenz und die Fähigkeit zu zählen, Bündnisse zu schließen. Diese Werte dienen nicht nur dem Einzelnen, sondern vor allem der Gesellschaft insgesamt.

Aus der Existenz dieser positiven externen Effekte ergibt sich eine Legitimation staatlichen Handelns im Bereich der Kindertagesbetreuung; der gesamtgesellschaftliche Nutzen ist größer als der individuelle Nutzen. Dies bezieht sich sowohl auf die anteilige Finanzierung wie auch auf die Regelsetzung.

¹⁰ Zu berücksichtigen sind vermutlich Grenzwerte.

¹¹ Für eine Übersicht bestehender empirischer Untersuchungen: vgl. Europäische Kommission 1995; vgl. auch die Untersuchungen von Feinstein 1998 und Feinstein/Robertson/Symons 1998.

¹² Diese gesellschaftlichen Vorteile wurden in einer amerikanischen Studien nachgewiesen, vgl. Barnett 1985. Für eine Zusammenfassung vgl. Weiß 1994. Für Deutschland vgl. die Untersuchung von Büchel/Spieß/Wagner 1997 und Wagner/Büchel/Frick/Krause 2001.

¹³ Schlicht 1998 zeigt dies für die wirtschaftlichen Aktivitäten; Arrow (1980) verweist auf die Bedeutung von Vertrauen für die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft.

2. Ländergesetze und Verordnungen zur Finanzierung, Bedarfsplanung und Betreuungsangebot von Kindertageseinrichtungen

Die folgende Darstellung der Landesregelungen beruht auf einer Analyse der Ländergesetze und Verordnungen, die am 01.01.2001 wirksam waren. Haben sich in den Ländern danach rechtliche Veränderungen ergeben, so werden diese in „Ausblick und Sonstiges“ angesprochen. Die Daten zur Betreuungsquote stammen, sofern nicht anders ausgewiesen, aus der Länderübersicht (Stand 12/2000), die im Rahmen der Kommission „Kindertagesstätten, Tagespflege, Erziehung in der Familie“ der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden (AGOLJB) vom Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg erstellt wurde.

Die angegebenen Paragraphen beziehen sich, sofern nicht anderes ausgewiesen, auf das jeweilige Kindertagesstättengesetz des Landes.

Baden-Württemberg

a. Finanzierung

Die Regelungen für Tageseinrichtungen für Kinder finden sich im Kindergartengesetz für Baden-Württemberg (KgaG) in der Fassung vom 15.3.1999. Hierzu gehören nach § 1(2) Kindergärten für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt sowie nach § 1(4) altersgemischte Gruppen für Kinder unter drei Jahren, vom vollendeten dritten Lebensjahr bis Schuleintritt sowie im schulpflichtigen Alter. Nicht geregelt sind somit reine Krippen-Betreuung, reine Hort-Betreuung sowie die Tagespflege.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Nach § 8 erhalten die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe, Gemeinden sowie die Landkreise und Zweckverbände jährliche Zuschüsse des Landes zu den Betriebskosten (Sach- und Personalkosten). Die Zuschüsse betragen jährlich:

Tabelle 1: Landeszuschüsse nach Art der Einrichtung in Baden-Württemberg

| | |
|--|-----------|
| Halbtagskindergärten (vor- oder nachmittags geöffnete Einrichtungen mit weniger als 6-stündiger Betreuung) | 28.000 DM |
| Regelkindergärten (vor- und nachmittags geöffnete Einrichtungen mit 6-stündiger Betreuung) | 37.000 DM |
| Kindergärten mit verlängerten Öffnungszeiten (Einrichtungen mit ununterbrochener mindestens 6-stündiger Betreuung) sowie integrative und Mischkindergärten | 47.000 DM |
| Tageseinrichtungen mit altersgemischten Gruppen | 56.000 DM |
| Ganztagskindergärten (ganztags durchgehend geöffnete Einrichtungen) | 70.000 DM |

Quelle: Eigene Darstellung

Voraussetzung für den Landeszuschuss ist, dass ein kommunaler Beitrag in mindestens der gleichen Höhe erfolgt (außer bei Kindergärten mit überörtlichem Einzugsbereich, Betriebskindergärten und Elterneinrichtungen). Durchschnittlich macht der Landeszuschuss ca. 22 % der Betriebskosten aus.

Der Eigenanteil der Träger von kommunalen Einrichtungen beträgt derzeit ca. 65 %. Bei Einrichtungen in freier Trägerschaft besteht derzeit ein Eigenanteil von ca. 10 %, der aber nicht zwingend vorgesehen ist; die Kommunen beteiligen sich mit ca. 55 %. Vielfach ist der kommunale Zuschuss jedoch wesentlich höher, zum Teil sinkt der Eigenanteil der freien Träger auf Null.

bb. Investitionskosten

In Baden-Württemberg bestehen keine Regelungen zur öffentlichen Förderung der Investitionskosten. Finanzschwache Gemeinden erhalten nach § 13 des Finanzausgleichsgesetzes allgemein Mittel aus einem Ausgleichsstock.

cc. Elternbeiträge

Elternbeiträge werden vom Träger der Einrichtung festgesetzt. Nach § 6 können die Träger der Einrichtungen Elternbeiträge so festlegen, dass die wirtschaftliche Lage der Eltern sowie die Anzahl der Kinder Berücksichtigung findet. In Baden-Württemberg besteht eine gemeinsame Empfehlung der Kirchen und der kommunalen Landesverbände zur Festsetzung der Elternbeiträge. Durchschnittlich machen die Elternbeiträge derzeit ca. 13 % der Betriebskosten aus. Nach der gemeinsamen Empfehlung der Kirchen und der kommunalen Landesverbände wird angestrebt, die Elternbeiträge stufenweise anzuheben, bis diese 20 % der durchschnittlich ermittelten Betriebskosten ausmachen.

dd. Betriebskindergärten

Nach § 8(3) erhalten Betriebskindergärten Zuschüsse des Landes in gleicher Höhe wie freie oder öffentliche Träger, unabhängig davon, ob ein kommunaler Beitrag in gleicher Höhe gewährt wird.

ee. Elterninitiativen

Nach § 8(3) erhalten Elterninitiativen Zuschüsse des Landes in gleicher Höhe wie freie oder öffentliche Träger, unabhängig davon, ob ein kommunaler Beitrag in gleicher Höhe gewährt wird.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Nach § 8(3) erhalten Kindergärten mit überörtlichem Einzugsbereich Zuschüsse des Landes in gleicher Höhe wie freie oder öffentliche Träger, unabhängig davon, ob ein kommunaler Beitrag in gleicher Höhe gewährt wird.

Regelungen zum Finanzausgleich zwischen Kommunen bestehen nicht.

gg. Finanzierungsform

Gruppenfinanzierung

hh. Ausblick und Sonstiges

Das baden-württembergische Kindergartengesetz tritt nach § 10 am 31.12.2002 außer Kraft.

Ein Ausbau der öffentlichen Förderung von Kindertagesstätten ist nicht vorgesehen. Dies liegt auch im Familienförderungskonzept von Baden-Württemberg begründet. Neben dem Bundeserziehungsgeld wird ein weiteres Jahr ein Landeserziehungsgeld gewährt. Die Förderung innerfamiliärer Betreuung wird Vorrang gegenüber der institutionellen Betreuung eingeräumt.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot*aa. Bedarfsplanung*

Eine Bedarfsplanung ist nach dem KgaG nicht vorgesehen.

bb. Betreuungsangebot

Die konkrete Ausgestaltung des Rechtsanspruchs ist in Baden-Württemberg nicht geregelt.

Der Versorgungsgrad betrug am 31.12.1997: Krippe ca. 1 %, Kindergarten 95,14 % und Hort ca. 2 %. Im Bereich Kindergärten bestehen überwiegend Vor- und Nachmittagsplätze mit Unterbrechung über Mittag.

Bayern

a. Finanzierung

Die Regelungen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in Bayern ist von der Art der Einrichtung abhängig. Neben den Formen Krippe, Kindergarten, Hort und Tagespflege besteht seit dem Jahre 1993 der Einrichtungstyp „Netz für Kinder“. Diese ist durch kleine Gruppen von 12 bis 15 Kindern, Altersmischung von 2 bis 12 Jahren und Elternmitarbeit in Betreuung und Organisation gekennzeichnet.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Krippe: Nach dem bayerischen Kinder- und Jugendhilfegesetz ist die Kinderbetreuung Teil der örtlichen Jugendhilfe und damit von den Kommunen zu finanzieren. Eine teilweise Landesfinanzierung erfolgt bei überörtlichem Interesse wie beispielsweise beim Betrieb von Kindertagesstätten an Hochschulen.

Kindergarten: Nach Art. 24(1) des bayerischen Kindergartengesetzes (BayKiG) erhalten alle anerkannten Kindergärten Zuschüsse zu den förderfähigen Kosten des pädagogischen Fach- und Hilfspersonals in Höhe von 40 % vom Land. Wird der Kindergarten von einem freige-meinnützigen Träger betrieben, so hat nach § 24(2) auch die Gemeinde oder der Landkreis, für deren Gebiet der Kindergarten errichtet wurde, einen Zuschuss zu den Personalkosten in mindestens der gleichen Höhe wie das Land zu leisten. Die öffentliche Bezuschussung zu den Personalkosten der Kindergärten erfolgt gemäß der Verordnung über die Förderungsfähigkeit der Personalkosten anerkannter Kindergärten (3.DVBayKiG) vom 31.07.1978, zuletzt geändert am 14.08.1991, durch eine Gruppenpauschale und bezieht sich auf den für die einzelne Fach- oder Hilfskraft zugrunde zulegenden zuschussfähigen Vergütungsaufwand. Zu berücksichtigen ist neben der tatsächlichen Arbeitszeit der Fach- oder Hilfskraft ein bestimmter Personalschlüssel pro Kindergartengruppe, eine Mindestzahl von Kindern je Gruppe sowie die förderfähige Öffnungszeit der Gruppe.

Die verbleibenden Personal- und Sachkosten können als freiwillige Leistungen der Kommune gewährt werden.

Hort: Die Zuständigkeit für Kinderhorte liegt nach den Regelungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes primär bei den Kommunen. Für Horte freigemeinnütziger Träger werden vom Land 40% der förderfähigen Kosten des pädagogischen Fach- und Hilfspersonals geleistet. In der Regel gewähren die Kommunen Personalkostenzuschüsse in gleicher Höhe. Den verbleibenden Rest von 20% deckt der Hortträger durch Eigenmittel und Elternbeiträge. Letztere können unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise erlassen, oder vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden. Darüber hinaus erhalten kommunale Träger Personalkostenzuschüsse, sofern sie in das Förderprogramm „Hort an der Schule“ aufgenommen wurden.

Netz für Kinder: 40 % der Personal und Sachkosten werden vom Land getragen. Wird die Einrichtung von einem freigemeinnützigen Träger betrieben, so hat auch die zuständige Gemeinde oder der Landkreis einen Zuschuss zu den Personalkosten in mindestens der gleichen Höhe wie das Land zu leisten.

Tagespflege: Nach dem bayerischen Kinder- und Jugendhilfegesetz ist die Tagespflege Teil der örtlichen Jugendhilfe. Unter bestimmten Voraussetzungen können durch den öffentlichen Träger der Jugendhilfe die Kosten der Tagespflege übernommen werden.

bb. Investitionskosten

Krippe: keine Landeszuschüsse.

Kindergarten: Nach Art. 23(1) hat der Träger einer Einrichtung mindestens 1/3 der Investitionskosten aufzubringen. Die restlichen Investitionskosten erhalten nach Art 23(2) kommunale Träger im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs. Frei gemeinnützige Träger erhalten gemäß Art 23(3): 66 2/3 der notwendigen Kosten von der Kommune erstattet.

Hort: Das Land gewährt an freigemeinnützige und kommunale Träger Zuschüsse in Höhe von 25% der förderfähigen Kosten.

Netz für Kinder: keine Zuschüsse vom Land.

cc. Elternbeiträge

Die Festlegung der Elternbeiträge sowie eine eventuelle Beitragsstaffelung liegt im Verantwortungsbereich des einzelnen Trägers. Nach Art. 12(2) ist der Kindergartenbeirat des jeweiligen Kindergartens hierüber vorab zu informieren und anzuhören. Eine staatliche Vorgabe der Elternbeiträge gibt es nicht.

dd. Betriebskindergärten

Nach Art. 2 können Kindergärten von freigemeinnützigen, öffentlichen und sonstigen Trägern errichtet und betrieben werden. Öffentlich gefördert werden jedoch nur anerkannte Kindergärten, die nach Art. 8(1) von einem kommunalen oder freigemeinnützigen Träger betrieben werden. Es besteht daher keine öffentliche Förderung für Betriebskindergärten.

ee. Elterninitiativen

Sofern anerkannt, erhalten Elterninitiativen die gleiche öffentliche Förderung wie freie gemeinnützige Träger.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageeinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Keine Regelung vorgesehen.

gg. Finanzierungsform

Gruppenfinanzierung

hh. Ausblick und Sonstiges

In Bayern wird derzeit an zwei Standorten, in der Stadt Bayreuth und im Landkreis Landsberg a. Lech, ein neues Finanzierungsmodell für Kindergärten erprobt, dem als Fördergrundlage nicht mehr die Gruppenförderung, sondern eine Förderung pro Kind zu Grunde liegt. Die Höhe der Förderung soll künftig von der Nutzungszeit abhängen. Für die Eltern bedeutet dies, dass sie einen festen Zeitrahmen buchen und einen entsprechend der Buchungszeit gestuften Beitrag bezahlen. Sofern es sich bei dem betreuten Kind um ein behindertes Kind oder um ein Kind unter drei Jahren handelt, wird dies bei der Höhe der staatlichen Förderung berücksichtigt.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Gemäß Art 4(1) haben die Aufsichtsbehörden unter Beteiligung der Jugendämter und der Schulämter einen Bedarfsplan zu erstellen. Ungewöhnlich ist, dass nach Art. 4(2) der Bedarfsplan einen Zeit- und Gesamtfinanzierungsplan enthalten muss. Des Weiteren werden in den Richtlinien für die Erstellung der Bedarfspläne vom 23.10.1984, geändert am 16.09.1993, detaillierte Anforderungen an die Bedarfspläne gestellt.

bb. Betreuungsangebot

Ein Rechtsanspruch ist auf Landesebene nicht formuliert.

Die Versorgungsquote im Krippenbereich ist nicht ermittelt, im Jahre 2000 betrug sie im Kindergartenbereich 93,2 % und im Hortbereich 2,3 % der sechs bis 14-jährigen. Die Versorgungsquote im Kindergartenbereich ist kontinuierlich angestiegen, von 82 % im Jahre 1982 auf 93,3 % im Jahre 2000. Bei den Kindergartenplätzen handelt es sich zu 14,1 % um eine weniger als 4-stündige Betreuung, zu 27,8 % um eine 4- bis 6-stündige Betreuung, zu 44,5 % um eine 6- bis 8-stündige Betreuung und zu 13,6 % um eine mehr als 8-stündige Betreuung¹⁴.

Das Angebot im Kindergartenbereich wird zu 69 % von kommunalen Trägern und zu 31 % von freigemeinnützigen Trägern bereitgestellt.

Berlin

a. Finanzierung

Grundlage für die Finanzierung der Kindertagesstätten ist das „Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege“ (Kindertagesbetreuungsgesetz -

¹⁴ Stand: 01.01.2000, Bayerisches Sozialministerium.

KitaG) in der Fassung vom 25. November 1998. Es bezieht die Kindergärten § 1(1), Krippe § 1(2), Hort § 1(2) sowie die Tagespflege § 17 ein.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Die Finanzierung der Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder ist in § 24 geregelt. Sie erfolgt in Berlin seit dem 01.01.1999 auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung, die zwischen dem Land Berlin und der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin am 16.12.1998 abgeschlossen wurde. Der Liga gehören an: die Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin e.V., der Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V., das Deutsche Rote Kreuz LV Berlin, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband LV Berlin e.V., das Diakonische Werk Berlin-Brandenburg e.V. und die Jüdische Gemeinde zu Berlin. Die Rahmenvereinbarung gilt nicht für Eltern-Initiativ-Kindertagesstätten, Eltern-Kind-Gruppen sowie Sondergruppen und Sondereinrichtungen für behinderte Kinder.

Grundlage der Finanzierung der Kindertagesstätten sind die pauschalierten Gesamtkosten (Personal- und Sachkosten) eines Jahres pro Kindertagesstättenplatz. Diese werden differenziert nach dem Alter der Kinder, nach dem Betreuungsumfang und nach zusätzlichen Förderleistungen festgelegt.

Von den Gesamtkosten erstattet das Land Berlin 78 %. Elternbeiträge sollen 13 % zur Finanzierung beitragen. Diese werden bei Über- oder Unterschreitung verrechnet, so dass immer eine öffentliche Finanzierung von 91 % gegeben ist. Die restlichen 9 % hat der Träger als Eigenleistung zu erbringen. Als Eigenleistung gelten nach § 24(1) auch die Elternmitarbeit und die ehrenamtliche Tätigkeit sowie die Bereitstellung von Räumen.

Die Kosten der Tagespflege trägt nach § 17(2) das Jugendamt, von dem die Tagespflegeperson ein Pflegegeld erhält.

bb. Investitionskosten

Gemäß § 22 erhalten die freien Träger der Jugendhilfe Zuwendungen für den Bau und die Erstausrüstung von Tageseinrichtungen.

cc. Elternbeiträge

Maßgeblich ist das Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in städtischen Kindertagesstätten und in Tagespflege (Kita- und Tagespflegekostenbeteiligungsgesetz - KTKBG), zuletzt geändert am 12. März 1997. Dieses sieht eine sozialverträgliche Staffelung nach Alter und Anzahl der Kinder sowie Betreuungsumfang und Art sowohl für öffentlich betriebene Einrichtungen als für die Einrichtungen der freien Träger der Jugendhilfe vor.

dd. Betriebskindergärten

§ 2(5) regelt, dass Tageseinrichtungen für Kinder in öffentlicher, freier und gewerblicher Trägerschaft betrieben werden können. Eine Finanzierungshilfe ist für gewerbliche Träger nicht vorgesehen.

§ 25 regelt die betrieblich geförderten Einrichtungen und ermöglicht die Schaffung von Belegplätzen für einzelne Betriebe, sofern sich diese an der Finanzierung der Einrichtung beteiligen.

ee. Elterninitiativen

Aus § 2(3) ergibt sich die Möglichkeit, Elterninitiativkindertageseinrichtungen zu schaffen. Die Finanzierung ist nicht geregelt.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Am 01.01.2001 trat eine Vereinbarung in Kraft, welche die gegenseitige Nutzung und finanzielle Kompensation von Kindertagesstätten in Berlin und Brandenburg regelt. Die Verordnung endet am 31.12.2001. Im Anschluss daran soll ein Staatsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg die gegenseitige Nutzung regeln.

gg. Finanzierungsform

Die öffentliche Finanzierung erfolgt durch einen Pro-belegten-Platz-Zuschuss, der nach Art der Einrichtung und Betreuungsumfang variiert.

hh. Ausblick und Sonstiges

b Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Nach § 20(1) sind die Jugendämter zur Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots verpflichtet. Die Planung hat unter Beteiligung der freien Träger und in Abstimmung mit dem jeweiligen Schulamt zu erfolgen. Nach § 21(3) hat jedes Jugendamt eine Jahresplanung aufzustellen.

bb. Betreuungsangebot

Rechtsanspruch besteht auf eine täglich 4-stündige Betreuung.

Die Versorgungsquote betrug am 31.12.1998 im Krippenbereich 38,9 %, im Kindergartenbereich 100,2 % und im Hortbereich 35,1 % der 6- bis 12-jährigen Kinder. Bei den Kindergartenplätzen handelt es sich zu ca. 60 % um Ganztagsplätze (7-12 Std.), zu ca. 10 % um Halbtagsplätze (bis 5 Std.) und zu ca. 30 % Teiltagsplätze (bis 7 Std.).

Brandenburg

a. Finanzierung

Die Finanzierung der Kindertagesstätten in Brandenburg ist im Kindertagesstättengesetz vom 10.06.1992, zuletzt geändert am 07.07.2000, wirksam ab dem 01.01.2001, geregelt und umfasst die Bereiche Krippe, Kindergarten, Hort und Tagespflege.

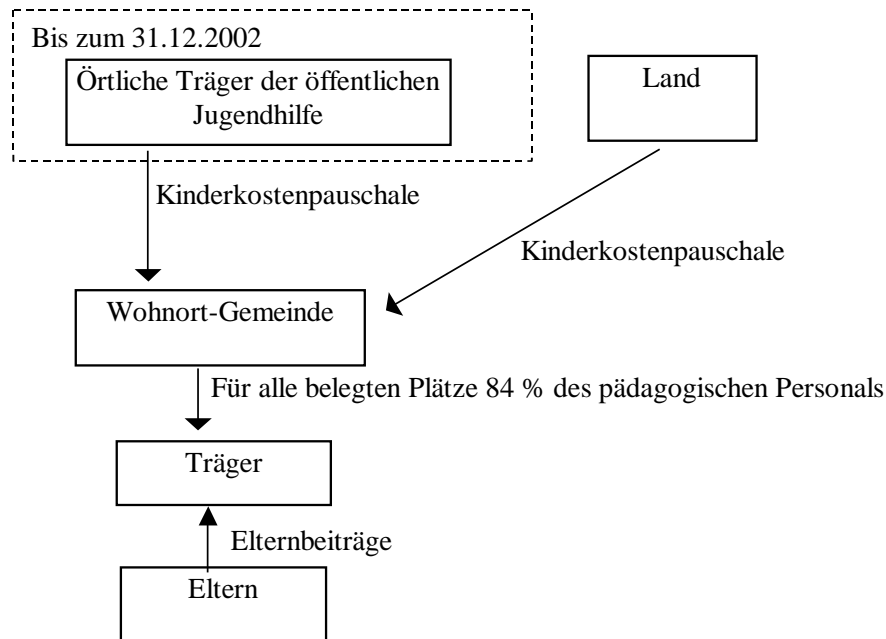
aa. Finanzierung der Betriebskosten

Die Finanzierung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen erfolgt gemäß § 16(1) durch Eigenleistungen des Trägers, Elternbeiträge und Zuschüsse der Gemeinden. Das Land beteiligt sich durch Zuschüsse und Zuweisungen an die Gemeinden. Für die Jahre 2001 und 2002 sind nach § 16(5) jeweils jährliche Zuschüsse in Höhe von 252 Mill. DM vorgesehen. Die Verteilung der Mittel an die Gemeinden erfolgt aufgrund der Zahl der Kinder im Alter bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres durch einen pauschalen Betrag. Die Mittel sind zweckgebunden für die Kindertagesbetreuung, die Gemeinde kann aber mit den Mitteln verfahren, wie sie es für sinnvoll hält, um ein ausreichendes Betreuungsangebot bereitzustellen. Das Land kann einen Nachweis verlangen. Nach § 16 a haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe noch bis zum 31.12.2002 den Gemeinden ebenfalls einen Zuschuss zur Kindertagesbetreuung zu gewähren.

Die freien Träger erhalten von den Gemeinden mindestens 84 % der Personalkosten pro belegtem Platz sowie eine Restfinanzierung in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der Träger.

Die Kosten der Tagespflege werden nach § 16(5) zu 70 % von dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und zu 30 % von der zuständigen Gemeinde getragen, sofern die Tagespflege nach § 18(1) für das Wohl des Kindes geeignet und erforderlich ist.

Abbildung 1: Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in Brandenburg



Quelle: Eigenen Darstellung

bb. Investitionskosten

Es besteht keine Landesregelung.

cc. Elternbeiträge

Gemäß § 17(1) haben die Eltern Beiträge zur Finanzierung der Einrichtungen sowie einen Zuschuss zur Versorgung des Kindes mit Mittagessen zu leisten. Die Beiträge sind nach § 17(2) sozialverträglich zu staffeln; sie werden von den Trägern der Einrichtungen festgesetzt und erhoben; über die Grundsätze ihrer Höhe und Staffelung muss Einvernehmen mit dem Jugendhilfeausschuss hergestellt werden.

dd. Betriebskindergärten

Träger von Einrichtungen können nach § 14(1) auch private Einrichtungen sein. Bis zur letzten Neuregelung wurden nach § 15(3) Kindertagesstätten, deren Betrieb auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist, nicht öffentlich gefördert. Dieser Abschnitt ist mit der Neuregelung vom 07.07.2000 gestrichen, d.h. private gewerbliche Träger erhalten die gleiche Förderung wie freie gemeinnützige und öffentliche Träger.

ee. Elterninitiativen

Keine expliziten Regelungen; Förderung erfolgt wie bei freien gemeinnützigen Trägern.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageeinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Besucht ein Kind eine Kindertagesstätte, die nicht im Zuständigkeitsbereich der Wohngemeinde liegt, so hat diese nach § 16(4) der aufnehmenden Gemeinde einen angemessenen Kostenausgleich zu gewähren. In der Fassung vor dem 07.07.2000 war der Kostenausgleich nur zu erstatten, wenn die Wohngemeinde selbst kein angemessenes Angebot bereitstellen konnte. In der Neufassung ist dieser Passus entfallen, so dass die Wohngemeinde, unabhängig von ihrem Angebot, der aufnehmenden Gemeinde einen Kostenausgleich gewähren muss.

gg. Finanzierungsform

Es erfolgt eine anteilige öffentliche Finanzierung der Personalkosten pro belegtem Platz.

h. Ausblick und Sonstiges

Das brandenburger Kindergartengesetz in der Fassung vom 07.07.2000 zeichnet sich durch eine weitestgehende Wettbewerbsorientierung aus. Die Pro-belegten-Platz-Finanzierung, die Förderung der Einrichtungen unabhängig von der Trägerschaft sowie die Förderung des Wettbewerbs zwischen den Kommunen können als Beleg hierfür gelten.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot*aa. Bedarfsplanung*

Nach § 12(1) sind die Gemeinden verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen; nach § 12(3) müssen sie das Angebot rechtzeitig planen und nach § 12(4) einen Bedarfsplan aufstellen und diesen fortschreiben.

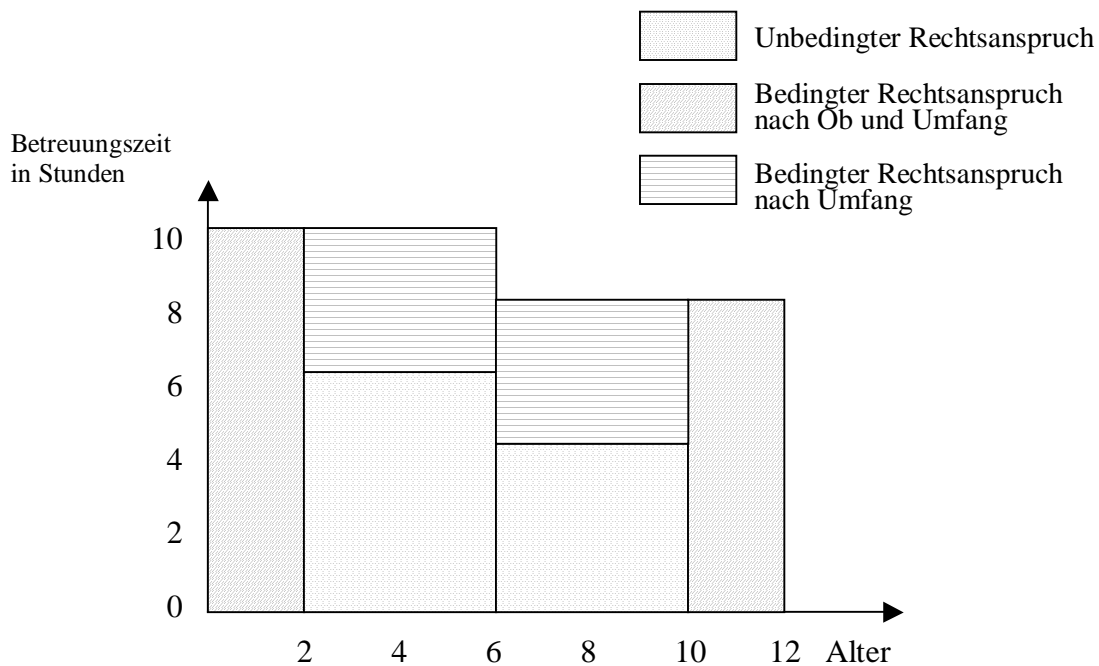
bb. Betreuungsangebot

Hinsichtlich des Rechtsanspruchs besteht in Brandenburg ein differenziertes System. Nach § 1(2) besteht für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis in die fünfte Schuljahrgangsstufe ein unbedingter Rechtsanspruch auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten. Nach § 1(3) beträgt die Mindestbetreuungszeit für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt 6 Stunden, für Kinder im Grundschulalter mindestens 4 Stunden. Längere Betreuungszeiten sind zu gewährleisten (bedingter Rechtsanspruch), wenn die familiäre Situation des Kindes, insbesondere die Erwerbstätigkeit, die häusliche Abwesenheit wegen Erwerbssuche, die Aus- und Fortbildung der Eltern oder ein besonderer Erziehungsbedarf dies erforderlich macht.

Kinder bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr und Kinder der fünften und sechsten Schuljahrsstufe haben einen Rechtsanspruch, wenn ihre familiäre Situation insbesondere die Er-

werbstätigkeit, die häusliche Abwesenheit wegen Erwerbssuche, die Aus- und Fortbildung der Eltern oder ein besonderer Erziehungsbedarf es erforderlich macht (bedingter Rechtsanspruch nach Art und Umfang). Die Entscheidung über den Rechtsanspruch beruht auf der Einschätzung der konkreten familiären Situation. Erwerbssuche oder Fortbildung führt nicht zwingend zu einem Rechtsanspruch. Zusätzlich muss die familiäre Situation so geprägt sein, dass eine Tagesbetreuung notwendig erscheint. Bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres kann der Anspruch vorrangig durch Tagespflege erfüllt werden.

Abbildung 2: Betreuungsanspruch in Brandenburg



Quelle: Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg 2000¹⁵; eigene Darstellung

Die Versorgungsquote betrug im Jahre 2000 im Durchschnitt 45,94 % im Krippenbereich, 93,3 % im Kindergartenbereich und 38,16 % im Hortbereich der 6,5- bis 12,5-jährigen Kinder. Bei den Kindergartenplätzen handelt es sich noch überwiegend um Ganztagsplätze.

Bremen

a. Finanzierung

Gesetzliche Grundlage ist das „Dritte Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch“ vom 19.12.2000. Es trat am 01.01.2001 in Kraft, gleichzeitig trat das Bremische Kindergarten- und Hortgesetz vom 16.07.1979, zuletzt geändert am 23.09.1997, außer Kraft.

¹⁵ Informationsschreiben: Strukturveränderungen im Kindertagesstättenbereich des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg vom 09.05.2000

Geregelt sind der Krippenbereich (§ 4), der Kindergartenbereich (§ 5), der Hortbereich (§ 6) sowie die Tagespflege (§ 15).

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Tageseinrichtungen: Nach § 18(1) sollen freie Träger im Rahmen der jeweiligen Angebots- und Finanzplanung Zuwendungen von den Stadtgemeinden zur Deckung der Investitions- und Betriebskosten erhalten. Freie Träger erhalten als institutionelle Förderung Zuwendungen zum Betrieb ihrer Einrichtungen. Die Höhe ergibt sich aus den notwendigen angemessenen Ausgaben (Kosten ohne kalkulatorische Kosten) abzüglich des vom Träger zu leistenden Eigenanteils und den erzielten Elternbeitragseinnahmen.

Nach § 18(3) haben die freien Träger eine Eigenleistung zu erbringen, die nach Art und Bedeutung der Einrichtung angemessen sein soll.

Für die Stadt Bremen ergibt sich der öffentliche Zuschuss an freie Träger aufgrund der „Richtlinien zu § 17 des Bremischen Kindergarten- und Hortgesetzes für die Gewährung von Zuschüssen zu den Betriebskosten der Kindergärten und Horte“ nach Ziffer 5.2. wie folgt: die freien Träger erhalten einen Ausgleich der anerkannten Betriebskosten abzüglich des Eigenanteils sowie die Elternbeiträge. Zusätzlich erhalten sie einen Ersatz der Aufwendungen für anerkannte besondere Maßnahmen.

Nach Ziffer 5.1. wird als angemessene Eigenleistung der Träger ein Prozentsatz der anerkannten Betriebskosten unter Berücksichtigung der Finanzkraft und sonstigen Leistungsmöglichkeiten des Trägers vertraglich vereinbart. Kommt keine Einigung zustande, wird der Eigenanteil von der Bewilligungsbehörde festgelegt. Im Jahre 1999 betrug der Eigenanteil der kirchlichen Träger 16,5 % der anerkannten Betriebskosten; bei Trägern mit begrenzter Finanzkraft schwankte er zwischen 0 und 10 %.

Tagespflege: Nach § 19(6) richtet sich die finanzielle Beteiligung der Eltern an den Ausgaben der Stadtgemeinden für die Tagespflege nach den Elternbeiträgen für die Tageseinrichtungen der Stadtgemeinden.

bb. Investitionskosten

Nach § 18(1) haben sich die Stadtgemeinden an den Investitionskosten zu beteiligen. Gemäß Senatsbeschluss vom 12.07.1994 beträgt der Investitionszuschuss mindestens 50 % der Investitionskosten. Für die Errichtung eines Neubaus beträgt der Zuschuss maximal 27.000 DM pro Platz in Einrichtungen mit Mittagsversorgung.

Eltern-Kind-Gruppen erhalten nach den „Richtlinien zur Förderung der Tagesbetreuung von Kindern in Eltern-Kind-Gruppen“ vom 05.11.1998 gemäß Ziffer 4.2. einen einmaligen Zuschuss in Höhe von 10.000 DM pro Gruppe.

cc. Elternbeiträge

Nach § 19(1) sind die Eltern verpflichtet, sich an den Kosten der Kindertageseinrichtungen zu beteiligen. Nach § 19(5) sind die Träger, die öffentliche Zuwendungen erhalten, an die von den beiden Stadtgemeinden für ihr Stadtgebiet festgelegten Elternbeiträge gebunden. Im Jahre 1999 schwankten die Elterbeiträge in der Stadt für Kindergartenbetreuung zwischen 11 DM und 224 DM bei einer Halbtagsbetreuung, zwischen 49 DM und 366 DM bei einer Teiltagsbetreuung und zwischen 49 DM und 468 DM bei einer Ganztagsbetreuung.

dd. Betriebskindergärten

Es bestehen keine Regelungen. Nach § 18(1) werden freie Träger gefördert, private Träger oder Betriebskindergärten demnach nicht.

ee. Elterninitiativen

Nach § 18(5) können die Stadtgemeinden besondere Finanzierungsregelungen für Elterninitiativen treffen.

Nach den „Richtlinien zur Förderung der Tagesbetreuung von Kindern in Eltern-Kind-Gruppen“ vom 05.11.1998 werden in der Stadtgemeinde Bremen Eltern-Kind-Gruppen besonders gefördert. Nach Ziffer 4.2. kann ein einmaliger Zuschuss in Höhe von 10.000 DM pro Gruppe für Investitionen gezahlt werden. Nach Ziffer 4.3. wird ein Mietkostenzuschuss bis zu 80 % der notwendigen Ausgaben gezahlt, maximal jedoch 1.200 DM pro Gruppe. Nach den Ziffern 4.4 und 4.5. wird ein pauschaler Zuschuss zu den Sach- und Personalausgaben pro Gruppe gezahlt, der abhängig von der Gruppengröße, der Betreuungszeit und der Betreuungsart ist.

Nach Ziffer 5.1. soll die Finanzierung der nicht gedeckten Ausgaben durch Elternbeiträge und durch Eigenarbeit sichergestellt werden.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Keine Regelungen vorhanden

gg. Finanzierungsform

Finanzierung der tatsächlichen anerkannten Betriebskosten abzüglich eines Eigenanteils.

Eltern-Kind-Gruppen werden durch Gruppenförderung finanziert.

hh. Ausblick und Sonstiges

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Gemäß § 17(1) sind die Stadtgemeinden zu einer jährlich fortzuschreibenden Angebotsplanung verpflichtet.

bb. Betreuungsangebot

Rechtsanspruch besteht auf eine täglich 4-stündige Betreuung.

Die Versorgungsquote betrug am 01.01.1999 im Krippenbereich 6,9 %, im Kindergartenbereich 96,3 % und im Hortbereich 17,1 %. Bei den Kindergartenplätzen besteht 40 % des Angebots aus einer 4-stündigen Betreuung und jeweils ca. 30 % aus einer 6-stündigen und 8-stündigen Betreuung.

Hamburg**a. Finanzierung**

Die Finanzierung von Kindertagesstätten im Stadtstaat Hamburg ist in dem „Gesetz über die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege“ (Kindertagesbetreuungsförderungsgesetz, KiBFördG) vom 21.12.1999 geregelt.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Die Finanzierung der Einrichtungen erfolgt gemäß § 3(1) durch die Stadt Hamburg auf der Grundlage des Kostensatzes, der zwischen der Stadt Hamburg und dem Träger für das Leistungsangebot vereinbart worden ist. Es handelt sich um eine Vollfinanzierung für kleine Träger (abzüglich der Elternbeiträge) in Abhängigkeit der belegten Plätze. Mit den kirchlichen Einrichtungen ist ein Eigenanteil der Träger von 17,5 % und 24,6 % auf der Grundlage von § 3(3) ausgehandelt.

Regelungen zur Finanzierung der Tagespflege bestehen nicht.

bb. Investitionskosten

Förderung der Investitionsausgaben für Neubauten zwischen 25.000 DM und 35.000 DM pro Platz.

cc. Elternbeiträge

Die Festlegung der Elternbeiträge (Teilnehmerbeiträge) erfolgt gemäß § 4 durch die Stadt Hamburg. Hierzu besteht ein differenziertes System, bei dem nach unterschiedlichen Betreuungsarten (Kindergarten, Hort, Krippe, Tagespflege), nach Betreuungsdauer, nach Einkommen sowie nach Kinderzahl unterschieden wird. Die Elternbeiträge schwanken zwischen 45 DM und 750 DM monatlich. Bis Ende 1999 erfolgte die Einordnung in eine Kostengruppe durch Selbstschätzung der Eltern, ab dem 1.8.2000 wird die Kostenbeteiligung durch die Abteilung Kindertagesbetreuung der bezirklichen Jugendämter vorgenommen. Diese Änderung war notwendig, da sich aufgrund von Stichproben zeigte, dass die Selbsteinschätzung der Eltern häufig nicht mit ihrem tatsächlichen Einkommen übereinstimmte.

dd. Betriebskindergärten

Das KiBFördG regelt die Beteiligung der Stadt Hamburg an den Kosten von Kindertageseinrichtungen der Freien Jugendhilfe und der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten e.V. Eine Förderung von Betriebskindergärten oder gewerblichen Einrichtungen ist nicht vorgesehen.

ee. Elterninitiativen

Werden wie freie Träger gefördert.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Es besteht keine Regelung.

gg. Finanzierungsform

Es handelt sich um eine Pro-belegten-Platz-Finanzierung.

hh. Ausblick und Sonstiges

In Hamburg wird seit ca. drei Jahren an einer Neuorganisation des Systems der Entwicklung und Finanzierung der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen gearbeitet¹⁶. Wesentlich ist bei dieser Reform die Einführung einer „Kita-Card“, eines Betreuungsgutscheines. Im neuen System sollen die förderungsberechtigten Kinder, vertreten durch ihre Eltern, nicht mehr in der Weise gefördert werden, dass ihnen ein Platz in einer Einrichtung zugewiesen wird. Vielmehr sollen sie in die Lage versetzt werden, mit den Trägern der Einrichtungen direkt einen privatrechtlichen Betreuungsvertrag abzuschließen, der ihnen eine ihrem individuellen Bedarf entsprechende Betreuungsleistung sichert. Dies soll durch eine Kita-Card ermöglicht werden, die von den bezirklichen Jugendämtern in Höhe des individuellen Bedarfs ausgestellt wird. Die Kita-Card, die einem Bewilligungsschein gleichkommt, wird von den Eltern in der Einrichtung, in der sie ihr Kind untergebracht haben, eingelöst. Sie dient zur Refinanzierung dieser Einrichtung. Es handelt sich bei dem angestrebten System demnach um eine Subjektfinanzierung.

Vorgesehen ist, bis Mitte 2002 einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der Finanzierung von Kindertagesstätten vorzulegen und bis Anfang 2003 dieses System zu implementieren¹⁷.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

¹⁶ Vgl. Näther 2000.

¹⁷ Vgl. Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 16/5824 vom 03.04.2001. Die Einführung der Kita-Card war bereits für 2001 vorgesehen. Sie scheiterte bisher an der praktischen Umsetzung.

Die Angebotsplanung erfolgt durch das Amt für Jugend in einem fortlaufenden Prozess, in dem folgende Schritte ineinander greifen: Bestanderhebung, Bedarfserhebung und Bedarfsanalyse, globale und kleinräumige Planung und Realisierung der erforderlichen Angebotsstrukturen in quantitativer und qualitativer Hinsicht sowie die Steuerung der Belegung des Angebotsbestands¹⁸.

bb. Betreuungsangebot

Gemäß § 1(1) des Hamburger Kindergartenplatzgesetzes (KgPG) vom 02.01.1996 besteht ein Rechtsanspruch vom vollendeten 3. Lebensjahr an bis zum Schuleintritt in einem zeitlichen Umfang von vier Stunden an fünf Wochentagen. Bedeutung hat jedoch vor allem die 6-stündige Betreuung, „da dieser Betreuungsumfang - abgesehen von besonders gelagerten Einzelfällen - für die intendierte Verbesserung der Entwicklungschancen und Sozialisationsbedingungen des Kindes als ausreichend anzusehen ist“. (Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft S.8).

Die Versorgungsquote betrug am 31.12.1999 im Krippenbereich 17,5 %, im Kindergartenbereich 96,9 % und im Hortbereich 18,9 %. Bei den Kindergartenplätzen handelt es sich zu ca. 54 % um Ganztags-, zu ca. 16 % um Teiltags- und zu ca. 30 % Halbtagsplätze.

Hessen

a. Finanzierung

Die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen ist in Hessen bisher nur für den Bereich der Kindergärten im „Hessischen Kindergartengesetz“ vom 14.12.1989, zuletzt geändert am 28.10.2000, geregelt. Die öffentliche Förderung von Krippe, Hort und Tagespflege ist (noch) nicht durch Landesgesetze geregelt und erfolgt derzeit auf der Grundlage des Sofortprogramms Kinderbetreuung.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Kindergarten: Gemäß § 7 erhalten die freien Träger der Jugendhilfe und die kommunalen Träger jährliche Zuwendungen zu den Personal- und Sachkosten nach Maßgabe des Haushalts. Derzeit werden Platzpauschalen in Höhe von 150 DM pro Platz für kommunale Träger und 300 DM pro Platz für freie Träger vom Land gewährt. Darüber hinaus werden nach § 8 Kindergärten mit erweiterten Öffnungszeiten gefördert. Derzeit betragen diese für kommunale Träger 4.400 DM pro Jahr und Gruppe bei einer durchgehenden Öffnungszeit ab sechs Stunden und erhöhen sich auf 6.600 DM bei einer durchgehenden Öffnungszeit ab acht Stunden. Für freie Träger beträgt die zusätzliche Förderung 10.000 DM pro Jahr und Gruppe bei einer

¹⁸ Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 16/3047 vom 21.09.99, S. 3.

durchgehenden Öffnungszeit ab sechs Stunden und erhöhen sich auf 15.000 DM bei einer durchgehenden Öffnungszeit ab acht Stunden. Eine zusätzliche Förderung erhalten nach § 9 Kindergärten mit einem hohen Anteil ausländischer Kinder sowie mit behinderten und nicht-behinderten Kindern.

Krippe/Hort: Mit dem Sofortprogramm Kinderbetreuung wird die anteilige öffentliche Finanzierung von Krippe und Hort geregelt. Je neu geschaffenen Platz unter 6-stündiger Betreuung erhalten kommunale Träger 250 DM und freie Träger 500 DM pro Platz und Jahr. Die Beträge erhöhen sich bei einer mehr als 6-stündigen Betreuung für kommunale Träger auf 500 DM und für freie Träger auf 1.000 DM.

Tagespflege: Die Finanzierung der Tagespflege ist nicht geregelt.

bb. Investitionskosten

§ 6 des Hessischen Kindergartengesetzes, der bis zu 50 % Zuschüsse für die Bau- und Ausstattungskosten der freien und öffentlichen Träger vorsah, wurde am 28.11.2000 ersatzlos gestrichen. Seitdem erfolgt die Landesförderung durch eine Investitionskostenpauschale für den gesamten sozialen Bereich.

cc. Elternbeiträge

§ 10 des Hessischen Kindergartengesetzes sieht vor, dass Kindergartengebühren und –beiträge nach Einkommensgruppen und Kinderzahl gestaffelt werden können. Festgelegt werden diese von den Trägern.

dd. Betriebskindergärten

Es ist nur eine öffentliche Förderung freier und öffentlicher Träger vorgesehen.

ee. Elterninitiativen

Es besteht keine Landesregelung.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageeinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Es besteht keine Landesregelung.

gg. Finanzierungsform

Die Landesmittel werden als Platz- bzw. Gruppenpauschalen gewährt. Die Förderung der freien Träger durch die Kommunen ist nicht geregelt. Es besteht keine landeseinheitliche Regelung, daher haben sich unterschiedliche Modelle herausgebildet. In den Städten Frankfurt/M. und Kassel bestehen beispielsweise Pro-belegten-Platz-Pauschalen.

hh. Ausblick und Sonstiges

Angestrebt wird eine Änderung des hessischen Kindergartengesetzes, die den gesamten Bereich der Kindertagesstätten umfassen soll.

Am 18.09.2000 wurde die familienpolitische Offensive vorgestellt. Diese sieht eine Offensive für Kinder vor. 12 Mill. DM sind im Haushaltsentwurf 2001 für die Verbesserung des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren und Schulkinder vorgesehen.

Daneben ist mit der Offensive für Kinderbetreuung die Verbesserung der Betreuungssituation vorgesehen. Hierfür sind 16 Mill. DM bereitgestellt und zwar für Innovationsförderung 14 Mill. DM, für Bauvorhaben 1 Mill. DM und für Landesprogramme für Modellversuche und Beratungsdienste 1 Mill. DM.

Aufgebaut wurde ein hessischer Landesverband Tagespflege; im Aufbau befindet sich ein hessisches Netzwerk Tagespflege. Beide zielen auf eine verbesserte Situation im Bereich Tagespflege ab.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Es bestehen keine Regelungen für die Bedarfsplanung. § 6 räumt bei der Errichtung eines Kindergartens freien Trägern den Vorrang gegenüber öffentlichen Trägern ein.

bb. Betreuungsangebot

Im Kindergartenbereich besteht ein Rechtsanspruch auf eine täglich 4-stündige Betreuung. Die Versorgungsquote betrug im Dezember 1999 im Krippenbereich 1,41 %, im Kindergartenbereich 97,46 % und im Hortbereich 4,83 %. Bei den Kindergartenplätzen haben ca. 68 % durchgehend sechs Stunden und mehr geöffnet.

Mecklenburg-Vorpommern

a. Finanzierung

Gesetzliche Grundlage ist das „Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege“ (KiTaG) vom 19.05.1992, zuletzt geändert am 11.12.1995. Es regelt die Bereiche Krippe, Kindergarten, Hort und Tagespflege.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Kindertagesstätten: Gemäß § 17(1) beteiligt sich das Land an einem Krippen- und Kindergartenplatz mit ganztägiger Betreuung und einem Hortplatz mit mehr als dreistündiger Betreuung in Höhe von 30 % der Betriebskosten sowie nach § 17(2) an einem Teilzeitplatz in einer Krippe, einem Kindergartenplatz mit bis zu sechs Stunden sowie einem Hortplatz mit bis zu drei Stunden ebenfalls mit 30 % der Betriebskosten.

Nach § 19(1) tragen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Wohnsitzgemeinde 40 % der Betriebskosten. Der Anteil der örtlichen Träger der Jugendhilfe macht hiervon 22 % aus, der der Wohnsitzgemeinden 78 %. Zusätzlich erstatten nach § 19(2) die Träger der öffentlichen Jugendhilfe dem Träger der Einrichtung den Beitragsanteil der Eltern, wenn dieser reduziert ist.

Nach § 8 der Landesverordnung über die Höhe der durchschnittlichen Betriebskosten (BKLVO M-V) vom 20.11.2000, werden von der Landesregierung einmal jährlich die durchschnittlichen Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) ermittelt und dienen als Grundlage für die Landeszuschüsse. Für das Jahr 2001 werden folgende Betriebskosten für die Landeszuschüsse zugrunde gelegt:

Tabelle 2: Festgelegte Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern

| | Ganztags | Halbtags |
|--------------|----------|----------|
| Krippe | 1.180 DM | 708 DM |
| Kindergarten | 640 DM | 384 DM |
| Hort | 353 DM | 212 DM |

Quelle: Eigene Darstellung

Der Länderzuschuss pro belegtem Platz beträgt danach für das Jahr 2001 in Ganztageseinrichtungen für Krippenplätze 354 DM, für Kindergartenplätze 192 DM und für Hortplätze 105,90 DM.

Tagespflege: Die Kosten der Kindertagespflege werden nach § 10(6) zu 30 % vom Land, nach § 10(7) zu 30 % von der Wohnsitzgemeinde und nach § 10(8) zu 10 % von dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe getragen. Die Elternbeiträge sollten gemäß § 10(9) 30 % der Tagespflegekosten nicht überschreiten.

bb. Investitionskosten

Nach § 19(4) tragen die Wohnsitzgemeinden die Investitionskosten. Wenn sie nicht selbst Träger sind, tragen die jeweiligen Träger die Investitionskosten. Die Wohnsitzgemeinde hat sich aber im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu beteiligen.

Nach § 17(5) beteiligt sich das Land nach Maßgabe des Haushalts an den Investitionskosten.

cc. Elternbeiträge

Nach § 18 darf die Höhe der Elternbeiträge 30 % der Betriebskosten nicht überschreiten. Die Beiträge werden vom Träger der Einrichtung im Einvernehmen mit dem örtlichen Träger der Jugendhilfe festgesetzt, wobei die Höhe des Einkommens sowie die Anzahl der Kinder zu berücksichtigen ist.

dd. Betriebskindergärten

Nach § 2 kommen neben anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe, Gemeinden, örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, selbstorganisierten Elterninitiativen auch andere Träger in Betracht, die in der Gesetzesfassung von 1992 noch explizit als Wirtschaftsunternehmen und privatgewerbliche Träger aufgeführt wurden. Nach § 14(3) erhalten alle Träger eine Kostenerstattung, wenn die Plätze zur Deckung des festgestellten Bedarfs beitragen und eine Vereinbarung mit der Wohnsitzgemeinde vorliegt.

ee. Elterninitiativen

Werden gefördert wie freie Träger.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Es besteht keine Landesregelung.

gg. Finanzierungsform

Es erfolgt eine Finanzierung pro belegtem Platz.

*hh. Ausblick und Sonstiges***b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot***aa. Bedarfsplanung*

Nach § 3(4) haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Bedarf an Kindertageseinrichtungen festzustellen. Eine langfristige Bedarfsplanung, die jährlich fortgeschrieben wird, ist nicht vorgesehen.

bb. Betreuungsangebot

Nach § 6(2) hat jedes Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf eine bis zu 6-stündige tägliche Betreuung. Sind die Eltern mindestens vier Stunden täglich berufstätig oder an der Ausübung des Personensorgerechts gehindert, so haben die Kinder nach § 6(1) einen Anspruch auf einen Ganztagsplatz in einem Kindergarten, der zehn Stunden nicht unterschreiten sollte.

Nach § 6(3) kann der Anspruch in besonderen Fällen durch die Vermittlung einer Tagespflege abgegolten werden.

Einer darüber hinaus gewünschten Betreuung (Krippe/Hort) sollen die Wohnsitzgemeinden nach § 6(4) durch eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Plätzen entsprechen. Ein Rechtsanspruch auf Krippen- oder Hortplätze besteht demnach nicht.

Im Durchschnitt betrug die Versorgungsquote im Jahre 2000 im Krippenbereich 30 %, im Kindergartenbereich 89 % und im Hortbereich 42 %. Bei den Kindergartenplätzen handelt es sich überwiegend um Ganztagsplätze.

Niedersachsen

a. Finanzierung

Gesetzliche Grundlage ist das Kindertagesstättengesetz (KiTaG) vom 16.12.1992 in der vierten Fassung vom 04.08.1999. Der Bereich Tagespflege ist nicht geregelt.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Der Finanzierungsanteil der Träger ist in Niedersachsen nicht landeseinheitlich geregelt. Die Finanzierung der Betriebskosten ist kommunale Aufgabe. Der besondere Finanzausgleich nach dem KiTaG ist mit Wirkung vom 01.08.1999 in den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich überführt worden. Jeder freie Träger muss mit der zuständigen Kommune über Betriebskostenzuschüsse verhandeln. Die konfessionellen Träger sind z.B. mit durchschnittlich 25 % an der Finanzierung der Betriebskosten beteiligt, die Kommunen mit ca. 38 % und das Land mit ca. 12 %.

bb. Investitionskosten

Eine spezielle Landesförderung des Baus von Kindertagesstätten erfolgt nicht mehr. Es werden nur noch Altfälle abgewickelt.

cc. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden von dem Träger der Einrichtung festgelegt. Gemäß § 8(1) sind diese so festzulegen, dass sie für die Eltern wirtschaftlich zumutbar sind. Nach § 8(2) können Elternbeiträge nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Zahl der Kinder gestaffelt werden.

dd. Betriebskindergärten

Keine Regelungen vorgesehen.

ee. Elterninitiativen

Keine Regelungen vorgesehen.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageeinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Keine Regelungen vorgesehen.

gg. Finanzierungsform

Es besteht keine Landesregelung; von daher finden sich unterschiedliche Finanzierungsmodelle

hh. Ausblick und Sonstiges

Das Land Niedersachsen verweist die Kinderbetreuung vollständig in den kommunalen Bereich.

In Niedersachsen hat sich nach der Gesetzesänderung im Jahre 1999 ein „Aktionsbündnis für das Volksbegehren zum Erhalt des KiTa-Gesetzes in Niedersachsen“ gebildet, das erreichen will, dass die Änderungen des Kindertagesstättengesetzes rückgängig gemacht wird.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat dem Volksbegehren "Kindertagesstätten-Gesetz Niedersachsen" am 23.10.2001 (StGH 2/00) den Weg dafür geöffnet, seine Anliegen weiter zu verfolgen. Der Niedersächsische Landtag muss jetzt binnen sechs Monaten darüber entscheiden, ob er den Gesetzentwurf, der Gegenstand des Volksbegehrens war, in seinem Wortlaut, jedenfalls aber im Wesentlichen unverändert, annehmen will. Tut er das nicht, findet nach Ablauf der sechs Monate ein Volksentscheid über den Gesetzentwurf statt. Stimmt mindestens ein Viertel der in Niedersachsen Wahlberechtigten dem Entwurf zu, ist er als Gesetz beschlossen und geltendes Recht. Im Rahmen des Volksentscheids kann der Landtag dem Volk neben dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens aber auch einen eigenen Gesetzentwurf zum Gegenstand des Volksbegehrens zur Entscheidung mit vorlegen.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Nach § 6(1) stellen die örtlichen Träger der Jugendhilfe den Bedarf für die nächsten sechs Jahre fest. Die Bedarfszahlen sind jährlich fortzuschreiben.

bb. Betreuungsangebot

Nach § 5(1) haben Kinder einen Anspruch auf einen Platz in einer Vormittagsgruppe eines Kindergartens oder einer dem Kindergarten entsprechenden kleinen Kindertagesstätte. Wenn Plätze in ausreichender Zahl nicht zur Verfügung stehen, kann nach § 5(2) der Rechtsanspruch auch durch einen Platz in einer Nachmittagsgruppe oder einem Platz in einem Kinderspielkreis erfüllt werden. Tritt unvorhergesehener Bedarf auf, so kann nach § 5(4) der Rechtsanspruch auch durch eine Tagespflegestelle erfüllt werden. Von dieser Möglichkeit hat beispielsweise die Stadt Celle ausführlichen Gebrauch gemacht:

„Die Stadt Celle z.B. hat die Quote für den Rechtsanspruch nicht gedeckt. Mit dem sog. Celler Modell haben sie diese Problem „gelöst“: an drei Tagen in der Woche können Kinder von Tagesmüttern vormittags betreut werden, und zwar kostenfrei. Mit diesem Köder hat man die Eltern offensichtlich dazu motiviert, ihre Kinder in den Einrichtungen abzumelden.“¹⁹

¹⁹ Diller 1998, S. 104.

Die Versorgungsquote in Niedersachsen ist nicht erfasst. Im April 2000 handelte es sich bei den bestehenden Kindergartenplätzen zu 65,7 % um 4-stündige Vormittags- und zu 13,7 % um 4-stündige Nachmittagsplätze. Ganztagsplätze machen 20,6 % aus.

Nordrhein-Westfalen

a. Finanzierung

Die Finanzierung der Kindertagesstätten in Nordrhein-Westfalen ist im „Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder“ (GTK) vom 29.10.1991, in der Fassung vom 16.12.1998, geregelt. Es regelt die Bereiche Krippe, Kindergarten, Hort und altergemischte Gruppen. Tagespflege ist nicht geregelt.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Nach § 18(1) werden die Betriebskosten durch Eigenleistungen des Trägers der Einrichtung und Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe gedeckt. Zu den Betriebskosten werden nach der Betriebskostenverordnung (BKVO), zuletzt geändert am 17.12.1998, die Personalkosten, Sachkosten und die Kaltmiete gerechnet. Nach § 18(2) gewährt der öffentliche Träger der örtlichen Jugendhilfe den Trägern der Einrichtungen mit einer Regelöffnungszeiten von mindestens sieben Stunden einen Zuschuss. Der Zuschuss für Einrichtungen, die von Religionsgemeinschaften betrieben werden, beträgt nach § 18a(1) seit dem 01.01.2000: 80 %, für die anderen Träger der freien Jugendpflege seit dem 01.01.2001 84 % der Betriebskosten. Finanzschwache Träger und Einrichtungen in sozialen Brennpunkten erhalten nach § 18a(2) einen Zuschuss, der seit dem 01.01.2001: 94 % beträgt. Elterninitiativen erhalten seit dem 01.01.2001 einen Zuschuss in Höhe von 98 % der Betriebskosten. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Mindestanteile, d.h. die Kommunen können sich vertraglich verpflichten, höhere Anteile zu übernehmen.

Seit dem 01.01.1999 erfolgt die Beteiligung der örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe an den Sachkosten durch Pauschalen pro Gruppe gemäß §2(2) der BKVO.

Nach § 18(3) gewährt das Land dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen Zuschuss zu den Betriebskosten der Einrichtungen seines Bezirks.

bb. Investitionskosten

Nach § 13(3) gewährt das Land dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe je Platz, der durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gefördert wurde, einen Zuschuss von 50 % der im Landesdurchschnitt je Platz entstehenden Kosten einer entsprechenden Tageseinrichtung.

Nach § 13(4) erhöht sich die Förderung von Trägern, die nach Ausschöpfung aller zumutbaren anderen Finanzierungsmöglichkeiten ohne einen zusätzlichen Zuschuss die Tageseinrichtun-

gen nicht führen können, und von Einrichtungen in sozialen Brennpunkten durch einen Zuschuss des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe auf 90 %. Bei Elterninitiativen erhöht sich der Zuschuss auf 95 %.

cc. Elternbeiträge

Nach § 17(1) haben die Eltern entsprechend ihrer wirtschaftlichen Lage Beiträge zu den Betriebskosten zu entrichten. Die Höhe der Beiträge ergibt sich nach § 17(3) aus einer Anlage zu dem Gesetz, wird also landesweit einheitlich geregelt. Die Elternbeiträge sind nach § 17(6) an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu entrichten.

dd. Betriebskindergärten

In § 20 wird die Möglichkeit von Belegplätzen geregelt. Nach § 20(1) kann in Tageseinrichtungen für Kinder die Belegung von Plätzen aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Träger und einem oder mehreren Betrieben für Kinder von Betriebsangehörigen vorbehalten werden. Der Betrieb muss sich nach § 20(2) verpflichten, sich an der Finanzierung der Einrichtung zu beteiligen. Die Beteiligung ist an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu entrichten.

Eine öffentliche Förderung der Plätze bleibt nach § 20(4) bestehen.

ee. Elterninitiativen

Elterninitiativen werden nach § 18(4) in besonderer Weise gefördert.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Keine Regelung vorgesehen.

gg. Finanzierungsform

Der Zuschuss zu den Betriebskosten orientiert sich an den tatsächlichen Kosten. Die Erstattung der Sachkosten erfolgt seit dem 01.01.1999 als pauschale Gruppenförderung.

hh. Ausblick und Sonstiges

Bis zum 31. Juli 2001 sollen neue Organisationsformen für Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen als wöchentliches Budget erprobt werden, dem einrichtungs- und gruppenspezifische Fachkraft- und Ergänzungskraftstunden zugeordnet werden.

Nordrhein-Westfalen ist das einzige Flächenland, in dem die Elternbeiträge auf Landesebene festgelegt werden.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Nach § 10(1) obliegt die Planung dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Dieser hat nach § 10(4) einen Bedarfsplan zu erstellen, der mindestens alle zwei Jahre fortzuschreiben ist.

bb. Betreuungsangebot

Rechtsanspruch besteht auf eine täglich 7-stündige Betreuung, wovon mindestens 5 Stunden ohne Unterbrechung sein müssen. Dies ist auch die überwiegend angebotene Betreuungsform. Die Versorgungsquote betrug Ende 1999 im Krippenbereich 1,9 %, im Kindergartenbereich 96,7 % und im Hortbereich 2,6 %.

Rheinland-Pfalz

a. Finanzierung

Die Kindertagesstättenfinanzierung ist in Rheinland-Pfalz im Kindertagesstättengesetz (KitaG) vom 15.3.1991, zuletzt geändert am 10.02.1998, geregelt. Eine Regelung für die Tagespflege besteht nicht.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Die laufenden Sachkosten sind nach § 14 vom Träger der Einrichtung aufzubringen. Die tatsächlichen Personalkosten werden nach § 12(2) durch Eigenleistungen der Träger (ca. 15 %), Zuweisungen des Landes (27,5 % bzw. 30 %), Elternbeiträge (maximal 17,5%), durch Zuwendungen des Trägers des Jugendamtes sowie der Gemeinde finanziert.

bb. Investitionskosten

Gemäß § 15(2) ist der Träger der Einrichtung für die Aufbringung der Investitionskosten verantwortlich. Bei Einrichtungen in freier Trägerschaft soll die zuständige Gemeinde sich entsprechend ihrer Finanzkraft an der Finanzierung beteiligen.

cc. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden vom Jugendamt gemäß § 13(2) nach Anhörung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege für alle Kindergärten des jeweiligen Bezirks festgelegt. Der Elternbeitrag ist dabei nach der Anzahl der Kinder zu differenzieren und kann nach dem Einkommen differenziert werden. Sie sind so zu bemessen, dass sie bis zu 17,5 % der Personalkosten decken.

dd. Betriebskindergärten

Nach § 10(3) können Betriebskindergärten auf Grund einer besonderen Vereinbarung eine Förderung wie freie Träger erhalten, soweit dadurch an anderer Stelle von im Bedarfsplan vorgesehenen Maßnahmen Abstand genommen werden kann.

ee. Elterninitiativen

Keine Landesregelung.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Keine Regelung vorgesehen.

gg. Finanzierungsform

Die öffentliche Förderung ist an den tatsächlichen Personalkosten orientiert.

hh. Ausblick und Sonstiges

In Rheinland-Pfalz ist der Ausbau von Ganztagschulen vorgesehen. Diese stellen eine Alternative zur Hortbetreuung dar.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Gemäß § 9(1) legt das Jugendamt im Benehmen mit der Schulbehörde einen Bedarfsplan fest, der jährlich fortzuschreiben ist. Nach § 10(1) soll das Jugendamt darauf hinwirken, dass Kindertagesstätten durch anerkannte Träger der freien Jugendhilfe errichtet und betrieben werden. Auf eine Vielfalt von Träger ist hinzuwirken.

bb. Betreuungsangebot

Einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz haben gemäß § 5(1) Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt. Nach § 5(2) erstreckt sich das Recht auf eine Vor- und Nachmittagsbetreuung von in der Regel sechs Stunden. Den Wünschen der Eltern nach Ganztagsbetreuung soll Rechnung getragen werden.

Die Versorgungsquote im Krippen- und Hortbereich ist nicht erfasst. Sie betrug am 01.01.1996 im Kindergartenbereich 100,6 %. Überwiegend besteht ein Angebot im Kindergartenbereich an Vor- und Nachmittagsplätzen; Ganztagsplätze bestehen im Umfang von ca. 5 %.

Saarland

a. Finanzierung

Relevant ist das „Gesetz zur Förderung der vorschulischen Erziehung für die Kindergartenfinanzierung“ (Vorschulgesetz) vom 18.02.1975, zuletzt geändert am 07.06.2000, sowie das „Gesetz zur Förderung von Kinderkrippen und Kinderhorten“ (Krippen-/Hortgesetz). Ein Gesetz zur Regelung der Tagespflege besteht nicht.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Nach § 19 des Vorschulgesetzes werden im Kindergartenbereich von den Betriebskosten nur die anerkannten Personalkosten bezuschusst. Die Personalkosten der freien Träger werden folgendermaßen finanziert: Nach § 19(5) gewährt das Land einen Zuschuss in Höhe von 25 %, die Gebietskörperschaft trägt nach § 19(6): 37 % der Kosten, der Träger hat nach § 19(4) einen Eigenanteil in Höhe von 13 % zu leisten und die Eltern nach § 19(3) einen Elternanteil in Höhe von 25 %.

Die Personalkosten der öffentlichen Kindergärten werden folgendermaßen aufgeteilt: Land und Eltern übernehmen jeweils 25 %, der Kreis 35 % und die Träger selbst 15 %.

Die sonstigen Betriebskosten, d.h. die Sachkosten wie z.B. Reinigung oder Hausmeisterei, sind nach § 19(8) von den Trägern zu tragen. Die Sitzgemeinden haben die Träger im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der Übernahme der Sachkosten zu unterstützen. Hierüber haben die Träger häufig Verträge mit den Gemeinden abgeschlossen. Hervorzuheben ist die katholische Kirche, die Musterverträge entwickelt hat, welche vorsehen, dass die Träger 11 % der gesamten Betriebskosten (Sach- und Personalkosten) übernehmen.

Nach § 23 des Krippen-/Hortgesetzes hat der Träger der Einrichtung 40 % der Sachkosten zu tragen und die Gemeinde 60 %.

bb. Investitionskosten

Die Baubezuschung wird nach § 12 Vorschulgesetz und § 25 Krippen-/Hortgesetz wie folgt bewilligt:

- Kindergärten in freier Trägerschaft werden durch das Land und die Träger zu jeweils 30 % sowie durch den Kreis und die Sitzgemeinde zu jeweils 20 % finanziert.
- Kindergärten in öffentlicher Trägerschaft werden durch das Land und den Kreis zu jeweils 30 %, sowie durch die Gemeinde als Träger des Kindergartens zu 40 % finanziert.

cc. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge sind von den Trägern nach § 19(3) so zu bemessen, dass sie 25 % der Personalkosten nicht überschreiten. Für das zweite und jedes weitere Kind verringert sich der Beitrag um jeweils 25 %. Eltern mit geringem Einkommen soll der Beitrag erlassen oder ermäßigt werden. Anträge hierüber sind beim Jugendamt zu stellen.

dd. Betriebskindergärten

§ 10 sieht nur öffentliche und freie Träger vor.

ee. Elterninitiativen

Keine Regelung vorhanden.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageeinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Keine Regelung vorhanden.

gg. Finanzierungsform

Die öffentliche Finanzierung orientiert sich an den tatsächlichen anerkannten Kosten.

hh. Ausblick und Sonstiges

Eine Änderung des Gesetzes hat dazu geführt, dass seit dem 01.08.2000 der Elternbeitrag für Kinder im letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung abgeschafft wurde. Die Kosten übernimmt das Land. Diese Maßnahme war als erster Schritt zu kostenfreien Kindergärten geplant, bis 2004 sollten die Elternbeiträge schrittweise vollständig abgeschafft werden. Die Ausweitung der Gebührenfreiheit wurde jedoch wieder zurückgenommen. Die Gebührenfreiheit besteht für eine bis zu 6-stündige Betreuung bei flexibler Öffnungszeit. Für darüber hinausgehende Betreuung müssen sich die Eltern an den Kosten beteiligen. Finanziert wird diese Maßnahme durch Einsparungen in allen anderen Ressorts.

Es bestehen aus Sicht der Landesregierung vor allem zwei Gründe für diese Maßnahme:

- Zum einen wird der Kindergartenbereich im Saarland traditionell dem Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft zugeordnet. Da die Auffassung besteht, dass Bildung generell kostenlos sein sollte, ist der kostenfreie Kindergarten nur eine logische Konsequenz. Die positiven Effekte der Bildung bzw. die Folgekosten zu geringer Bildungsinvestitionen wurden hier erkannt.
- Zum anderen werden familienpolitische Zielsetzungen verwirklicht. Der materielle Verzicht, der mit einer Entscheidung für Kinder verbunden ist, soll zumindest teilweise korrigiert (honoriert) werden.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

§ 8 des Gesetzes zur Förderung der vorschulischen Erziehung schreibt die Erstellung eines Vorschulentwicklungsplans für vorschulische Einrichtungen vor. Nach § 10(2) ist ein Kindergarten nur dann von einem öffentlichen Träger zu betreiben, wenn sich kein freier Träger findet. § 6 des Gesetzes zur Förderung von Kinderkrippen und Kinderhorten schreibt die Erstellung einer Bedarfsplanung für den Krippen- und Hortbereich vor.

bb. Betreuungsangebot

Es besteht ein Rechtsanspruch auf eine täglich 6-stündige Betreuung. Im Jahre 2000 betrug die Versorgungsquote im Krippenbereich 2,5 %, im Kindergartenbereich 116 % (drei Altersjahrgänge) und im Hortbereich 3,1, % (sechs Altersjahrgänge). Bei 90 % der Plätze im Kindergartenbereich handelt es sich um eine Vor- und Nachmittagsbetreuung, von denen 8,3 % eine Ganztagsbetreuung über Mittag vorsehen. Bei 10 % der Plätze gibt es eine Vormittagsbetreuung.

Sachsen

a. Finanzierung

Grundlage für die Finanzierung ist das „Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen im Freistaat Sachsen“ (Gesetz über Kindertageseinrichtungen – SäKitaG) in der Fassung vom 24.08.1996, das die Bereiche Krippe, Kindergarten und Hort regelt, sowie Tagespflege wenn diese als Ersatz für einer Betreuung in einer Kindertageseinrichtung wahrgenommen wird. Eine Änderung des Gesetzes ist vorgesehen, dieses soll am 01.01.2002 in Kraft treten.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Nach § 14(1) werden die Betriebskosten durch Landeszuschüsse, Leistungen des örtlichen Trägers der Jugendhilfe, von den Gemeinden, durch Elternbeiträge, sonstige Einnahmen und bei freier Trägerschaft durch Eigenanteile aufgebracht.

Nach § 14(7) gewährt das Land auf Antrag einen Zuschuss in Höhe von 52 % der nachgewiesenen Personalkosten. Nach § 14(9) hat die Gemeinde die nicht durch Landeszuschüsse und Elternbeiträge gedeckten Betriebskosten zu tragen. Freie Träger haben gegenüber der Gemeinde einen Anspruch auf Erstattung der nicht gedeckten Betriebskosten, sofern diese angemessen sind.

Nach der Neuregelung des SächsKitaG, die zum 01.01.2002 in Kraft treten soll, erhalten die Gemeinden gemäß § 18(1) einen jährlichen Landeszuschuss. Dieser richtet sich nach der Zahl der Kinder, die im Vorjahr in Kindertageseinrichtungen oder Tagespflege aufgenommen wurden und beträgt pro Kind 1615,00 EUR.

Tagespflege wird nach § 18(2) auf Antrag vom Land mit einem monatlichen Pauschalsatz von 300 DM gefördert, wenn Tagespflege als Ersatz für einen Krippenplatz in Anspruch genommen wird. In der Entwurfsfassung des SächsKitaG zum 01.01.2002 ist in § 1(6) geregelt, dass das Gesetz in gleicher Weise für Tagespflege gilt, soweit diese anstelle der Betreuung in Kindertageseinrichtungen angeboten wird.

bb. Investitionskosten

Nach § 11(1) tragen die Träger der Einrichtung die Investitionskosten; die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben einen angemessenen Zuschuss zu leisten. Nach § 11(2) kann das Land den freien Trägern Zuschüsse nach Maßgabe des Haushalts gewähren.

Der Landeszuschuss ist in der Neufassung des SächsKitaG zum 01.01.2002 nicht mehr vorgesehen.

cc. Elternbeiträge

Nach § 14(3) setzen die Träger der Einrichtungen die Beiträge mit Zustimmung des Jugendamtes so fest, dass der volle Elternbeitrag für Krippenplätze mindestens 20 % und höchstens 23 % der durchschnittlichen Betriebskosten, für Kindergartenplätze und Hortplätze mindestens 25 % und höchstens 30 % der durchschnittlichen Betriebskosten ausmacht. Die Elternbeiträge werden vom Träger der Einrichtung erhoben, der nach § 14(4) die Beiträge nach Kinderzahl und der besonderen Situation Alleinerziehender zu staffeln hat. Nach § 14(5) hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Trägern der Einrichtungen den Betrag zu erstatten, um den die Beiträge gemäß § 14(4) reduziert werden.

Die Elternbeiträge sollen für das Jahr 2001 nach dem Sächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie im Durchschnitt etwa in folgender Höhe erhoben werden, es handelt sich hierbei jedoch um Durchschnittswerte, die als Richtgrößen aufzufassen sind.

Tabelle 3: Elternbeiträge in Sachsen im Jahre 2001

| 2001 | Krippe | | | Kindergarten | | | Hort | |
|----------------|----------|-------|-------|--------------|-------|-------|----------|-------|
| | DM/Monat | | | DM/Monat | | | DM/Monat | |
| | 4,5 h | 6,0 h | 9,0 h | 4,5 h | 6,0 h | 9,0 h | 4,0 h | 5,0 h |
| Neu | 162 | 216 | 539 | 94 | 127 | 217 | 79 | 98 |
| Bisher | 162 | 216 | 324 | 94 | 127 | 190 | - | 98 |
| Differ. | | | +215 | | | + 27 | | |

Quelle: Information des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie zu den vorgesehenen Änderungen im Gesetz über Kindertageseinrichtungen in Sachsen - SäKitaG

Nach der Neufassung des SächsKitaG zum 01.01.2002 werden die Elternbeiträge von der Gemeinde festgesetzt.

dd. Betriebskindergärten

Betriebe können nach § 8(3) Kindertagesstätten errichten und betreiben. Sie werden gefördert, wenn sie im Bedarfsplan ausgewiesen sind. Dies ist möglich, wenn an anderen Standorten Plätze in Einrichtungen entbehrlich werden.

ee. Elterninitiativen

Nach § 8(1) können Elterninitiativen Träger von Einrichtungen sein; sie werden gefördert, wenn sie als Träger der freien Jugendhilfe im Bedarfsplan ausgewiesen werden.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Derzeit keine Regelung. Im Entwurf zum SächsKitaG, das am 01.01.2002 in Kraft treten soll, hat nach § 17(3) die Wohnortgemeinde der aufnehmenden Gemeinde den Gemeindeanteil für das Betreuungsangebot zu erstatten.

gg. Finanzierungsform

Die Gemeinden erhalten vom Land eine Teilfinanzierung der Personalkosten, die diese gegebenenfalls an die freien Träger weitergeben. Die Neuregelung sieht eine Pauschale an die Kommunen unabhängig von den tatsächlichen Kosten vor. Der öffentliche Zuschuss der Kommunen an die freien Träger ist nach § 17(2) bezüglich Umfang und Verfahren vertraglich auszuhandeln.

hh. Ausblick und Sonstiges

Eine Neufassung des SächsKitaG befindet sich in der Entwurfsphase und soll zum 01.01.2002 in Kraft treten. An gegebener Stelle wurde hierauf eingegangen.

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Gemäß § 7(1) hat das örtlich zuständige Jugendamt einen Bedarfsplan aufzustellen, der nach § 7(4) jährlich fortzuschreiben ist. Er ist Grundlage für die Betriebskostenfinanzierung durch das Land.

bb. Betreuungsangebot

Rechtsanspruch auf Betreuung in einer Kindertageseinrichtung haben gemäß § 3(2) Kinder ab Vollendung des dritten Lebensjahrs bis zum Schuleintritt. Für ältere und jüngere Kinder gehört es zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Träger der Jugendhilfe, ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten. Nach § 8(2) sollen die Gemeinden nur dann als Träger der Einrichtungen tätig werden, wenn kein freier Träger hierzu bereit ist.

Die Versorgungsquote betrug im Jahre 2000 im Krippenbereich 33,5 %, im Kindergartenbereich 88,6 % und im Hortbereich 63,7 %²⁰. Bei den Kindergartenplätzen handelt es sich noch überwiegend um Ganztagsplätze mit einer täglichen Betreuungszeit von neun Stunden. Im Jahre 1994 betrug der Anteil der Plätze mit einer täglichen Betreuungszeit von neun und mehr Stunden noch ca. 90 %, im Jahre 2000 betrug er ca. 74 %.

Der Anteil der freien Träger ist kontinuierlich angestiegen, von 12,3 % im Jahre 1994 auf 33,9 % im Jahre 2000.

²⁰ Die Daten sind entnommen aus Freistaat Sachsen (2000): Tageseinrichtungen für Kinder. Daten 2000, Dresden. Der Versorgungsgrad bezieht sich auf den 15.01.2000. Die Betreuungsquote ist im Krippen- und Kindergartenbereich kontinuierlich gesunken und im Hortbereich kontinuierlich gestiegen.

Sachsen-Anhalt

a. Finanzierung

Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist das Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt (KiBeG) vom 31.03.1999. Geregelt sind dort die Bereiche Krippe, Kindergarten und Hort. Für den Bereich Tagespflege bestehen keine Regelungen

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Nach § 17 gewährt das Land - für kommunal betriebenen Kindertageseinrichtungen - den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfen auf Antrag einen Zuschuss. Dieser erfolgt in Form einer landeseinheitlichen Pauschale für die in Kindereinrichtungen betreuten Kinder. Die Pauschale beträgt für Kindergartenkinder:

Tabelle 4: Monatliche Landespauschale für kommunal betriebene Kindertageseinrichtungen

| | |
|-----------------------------------|--------|
| seit 1.01.2000 bis zum 31.12.2000 | 300 DM |
| vom 1.01. bis zum 31.12.2001 | 280 DM |
| ab 1.01.2001 | 270 DM |

Quelle: Eigene Darstellung

Der örtliche Träger zahlt an die Einrichtungsträger die Pauschalen aus und gewährt daneben auf Antrag an die Einrichtungsträger eine weitere Pauschale. Diese beträgt 60 % der Landespauschale für den Bereich Krippe und 50 % für die Bereiche Kindergarten und Hort.

Wird eine Kindertageseinrichtung von einem freien Träger betrieben, erstattet die Gemeinde, in der die Einrichtung ihren Sitz hat, auf Antrag die für den Betrieb notwendigen Kosten abzüglich der Pauschalzahlungen der Elternbeiträge sowie eines Eigenanteils des Trägers von in der Regel 5 % der Gesamtkosten.

bb. Investitionskosten

Nach § 11 werden Investitionen nach Maßgabe des Haushalts öffentlich gefördert.

cc. Elternbeiträge

Nach § 18 KiBeG gelten für die Erhebung von Elternbeiträgen die Regelungen in § 90 SGB VIII. Die Träger von Kindertageseinrichtungen können die Elternbeiträge für ihre Einrichtungen nach Einkommensgruppen, Kinderzahl oder der Zahl der Familienangehörigen staffeln. Vor der Festlegung der Elternbeitragshöhe ist das Kuratorium zu hören. Träger, in deren Gebiet ein Elternbeirat gebildet wurde, haben auch den Elternbeirat zu beteiligen.

dd. Betriebskindergärten

Betriebskindergärten werden gefördert, wenn sie für alle Kinder des Einzugsbereiches offen sind.

ee. Elterninitiativen

Förderung wie freie Träger

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Wenn ein Kind außerhalb des Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt, in dem bzw. in der es wohnt, betreut wird, erstattet dieser bzw. diese dem aufnehmenden Landkreis die Pauschale.

Die Gemeinden, die keine Kindertageseinrichtungen betreiben oder keine ausreichende Anzahl an Plätzen in Kindertageseinrichtungen bereitstellen, haben den Gemeinden, die ihre Kinder aufnehmen, das pro Kind entstandene Defizit zu erstatten.

gg. Finanzierungsform

Pro-belegten-Platz-Finanzierung

hh. Ausblick und Sonstiges

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Es besteht keine Landesregelung zur Bedarfsplanung.

bb. Betreuungsangebot

Laut dem aktuellen Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen (KiBeG), zuletzt geändert am 31.03.1999, besteht in Sachsen-Anhalt ein Rechtsanspruch auf eine ganztägige Tagesbetreuung für Kinder von der Geburt an bis zur Versetzung in die 7. Schulklasse. Ein ganztägiger Platz umfasst für das Kind im Krippen- und Kindergartenbereich ein regelmäßiges Betreuungsangebot von mindestens 10 Stunden je Betreuungstag. Für den Schulhort ist die Ganztagsbetreuung gewährleistet, wenn das Kind bis mindestens 17.00 Uhr je Schultag betreut wird.

Die Versorgungsquote ist für Sachsen-Anhalt nicht ermittelt.

Schleswig-Holstein

a. Finanzierung

Das Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Ki-TaG) von Schleswig-Holstein vom 12.12. 1991, zuletzt geändert am 18.07.2000, regelt die Förderung von Krippe, Kindergarten und Hort (§1) und Tagespflege (§2).

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Kindertageseinrichtungen: Die Finanzierung der Betriebskosten ist in § 25 geregelt. Nach § 25(2) gewährt das Land den öffentlichen Trägern einen Zuschuss, der 20 % der angemessenen Kosten für das pädagogische Personal beträgt. Für anerkannte Träger der freien Jugendhilfe erhöht sich der Zuschuss des Landes um 2 %.

Die nach Abzug der Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, des Landes sowie der Elternbeiträge verbleibenden Betriebskosten trägt nach § 25(4) die Standortgemeinde, wenn sie Träger der Einrichtung ist. Werden Einrichtungen von anerkannten freien Trägern betrieben, schließen die Standortgemeinde und der Träger schriftliche Vereinbarungen über die Finanzierung ab.

Tagespflege: Die öffentliche Förderung von Tagespflege ist möglich, wenn sie in Anstellung bei einem örtlichen Träger der Jugendhilfe, bei einem anerkannten Träger der freien Jugendhilfe oder im Rahmen der Mitgliedschaft bei einem Trägerverein für Tagespflegepersonen erfolgt.

bb. Investitionskosten

Die Finanzierung der Investitionen erfolgt nach § 23(1) durch Eigenleistungen des Trägers der Baumaßnahme und Zuschüsse der Gemeinden und des Landes. Nach § 23(2) gewährt das Land den Trägern der Einrichtungen Zuschüsse, zinsverbilligte Darlehen oder Kombinationen von beiden bis zu einer Höhe von 30 % der Baukosten. Die Förderung der Baumaßnahmen durch das Land erfolgt in Abhängigkeit der Platzzahl.

cc. Elternbeiträge

Nach § 25(3) sollen die Eltern einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen leisten. Die Elternbeiträge sollen nach Einkommen und Kinderzahl sozial gestaffelt werden. Die Kreise können mit den Standortgemeinden eine kreisweit geltende Staffelung der Elternbeiträge schriftlich vereinbaren. In der KiTaG-Fassung vom 15.07.1999 war vorgesehen, dass die Träger der Einrichtungen die Elternbeiträge festlegen.

dd. Betriebskindergärten

Betriebskindergärten können gemäß § 26 auf Antrag durch Bescheid des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, und Soziales als förderungsfähig anerkannt werden

ee. Elterninitiativen

Elterninitiativen können nach § 9 (1) Träger von Kindertageseinrichtungen sein und werden wie die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe gefördert. Nach § 25(6) wird die Mitarbeit der Eltern als angemessene Eigenleistung anerkannt.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

§ 25a(1) sieht einen Kostenausgleich vor, wenn ein Kind eine Kindertagesstätte außerhalb seiner Wohngemeinde besucht und ein bedarfsgerechter Platz in der Wohngemeinde nicht zur Verfügung gestellt werden kann. Nach § 25a(3) hat die Wohngemeinde auch einen Kostenausgleich zu leisten, wenn die Eltern aus besonderen Gründen einen Platz außerhalb der Wohngemeinde in Anspruch nehmen. Der Kostenausgleich soll nach § 25a(4) in Höhe des Betriebskostenanteils erfolgen.

gg. Finanzierungsform

Nach § 25(2) gewährt das Land einen Zuschuss zu den angemessenen Kosten für pädagogisches Personal. Nach § 25(4) schließen die Standortgemeinde und der Träger einen Vertrag über die Finanzierung und die Finanzierungsform der verbleibenden Kosten ab.

hh. Ausblick und Sonstiges

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Nach § 6(1) haben die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein bedarfsgerechtes Angebot zu planen, nach § 7(8) einen Bedarfsplan zu erstellen, bei dem nach § 7(2) die Bedürfnisse und Wünsche der Erziehungsberechtigten berücksichtigt werden. Nach § 8(1) tragen die Gemeinden die Verantwortung dafür, dass die im Bedarfsplan ausgewiesenen Einrichtungen geschaffen und betrieben werden. Findet sich ein freier Träger bereit Kindertageseinrichtungen zu betreiben, so sollen die Gemeinden von eigenen Maßnahmen absehen.

bb. Betreuungsangebot

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz wird für Schleswig-Holstein auf vier Stunden täglich festgelegt.

Die Versorgungsquote betrug im Jahre 1997 im Kindergartenbereich 91,8 %; für Krippe und Hort sind Versorgungsquoten nicht ermittelt. Überwiegend besteht eine Halbtagsbetreuung von 4 bis 5 Stunden.

Thüringen

a. Finanzierung

Die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen in Thüringen ist im „Thüringer Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder als Landesausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz“ (Kindertageseinrichtungsgesetz – KitaG) vom 25.06.1991, zuletzt geändert durch das Thüringer Haushaltsbegleitgesetz zum 01.01.2001 bzw. 01.09.2001, geregelt. Es umfasst die Bereiche Krippe, Kindergarten und Hort. Die Tagespflege ist im Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz (ThüKJHAG) geregelt.

aa. Finanzierung der Betriebskosten

Krippe: Gemäß § 20(2) beteiligt sich das Land an der Finanzierung in Höhe von 200 DM pro Platz, der im Bedarfsplan ausgewiesen ist. Der örtliche Träger der Jugendhilfe beteiligt sich an den Kosten.

Kindergarten und Hort: Nach § 25(2) gewährt das Land den Trägern von Kindergärten und nach § 29(2) den Trägern von Horten monatliche Zuschüsse von 40 bis 50 % zu den notwendigen Kosten für anerkanntes pädagogisches Personal und Kosten der Praktikantenstellen, mindestens aber 150 DM pro Platz. Die Festsetzung erfolgt entsprechend der Steuerkraftmesszahl der jeweiligen Gemeinden. Nach § 2(1) der Thüringer Kindertageseinrichtungs-Finanzierungsverordnung beträgt die Höhe des Personalkostenzuschusses 50 %, wenn die Steuerkraftmesszahl pro Einwohner bis zu 20 % unter dem Landesdurchschnitt liegt, 45 % wenn sie zwischen 20 % unter und 10 % über dem Landesdurchschnitt liegt und 40 %, wenn sie mehr als 10 % über dem Landesdurchschnitt liegt. Die zuständige Gemeinde trägt die restlichen Kosten für das Fachpersonal. Nach § 25(4) gewährt das Land Zuschüsse zu den Sachkosten für Kindergärten und nach § 29(4) zu den Horten in Höhe von 40 DM monatlich pro Platz im ausgewiesenen Bedarfsplan.

Die anteilige Finanzierung durch das Land erfolgt nach § 30 im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Eigenanteil des Trägers einer Kindertageseinrichtung ist nicht explizit formuliert.

Tagespflege: Nach § 25(3) ThüKJHAG gewährt das Jugendamt der Tagespflegeperson eine angemessene Entschädigung.

bb. Investitionskosten

Nach § 14(3) gewährt das Land und nach § 14(4) die Kommunen den Trägern einen Zuschuss nach Maßgabe des Haushalts.

cc. Elternbeiträge

§ 20(1) regelt die Beteiligung der Eltern im Krippenbereich, § 25(1) im Kindergartenbereich und § 29(1) im Hortbereich. Danach sind die Eltern in allen Kindertageseinrichtungen in an-

gemessener Weise an deren Finanzierung zu beteiligen. Die Träger legen die Beiträge fest, die sozial zu staffeln sind. Das zuständige Ministerium gibt hierfür Empfehlungen ab.

Elternbeiträge zur Tagespflege sind in § 25(4) ThüKJHAG geregelt. Findet die Tagespflege als Ersatz für Krippen-, Kindergarten- oder Hortbetreuung statt, so haben die Eltern einen Beitrag in Höhe der entsprechenden Kindertageseinrichtung zu leisten. In allen anderen Fällen sind die Eltern an den Kosten gemäß § 91(2) Satz 1 SGB VIII zu beteiligen.

dd. Betriebskindergärten

Beanspruchen betriebliche Tageseinrichtungen eine öffentliche Förderung, so sind sie nach § 4(3) in freie gemeinnützige oder kommunale Trägerschaft zu überführen.

ee. Elterninitiativen

Keine besonderen Regelungen vorhanden, nach § 4(2) aber möglich.

ff. Regelungen über den finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden und Ländern (wenn Kinder in Tageseinrichtungen einer anderen Kommune oder eines anderen Bundeslandes untergebracht werden)

Wenn Kinder aus mehreren Gemeinden einen kommunalen Kindergarten besuchen, haben nach § 25(3) die Gemeinden die Kosten gemeinsam aufzubringen. Dies ließe sich als Regel über einen finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden interpretieren.

gg. Finanzierungsform

Mischung aus Gruppen- und Platzfinanzierung. Der Personalkostenzuschuss für Kindergärten und Horten in freier Trägerschaft wird pro Gruppe pauschal gewährt (1,6 Fachkräfte je Gruppe bei mind. 10 Stunden Betreuungszeit). Wenn weniger als 10 Stunden Betreuung erfolgt, wird der Personalschlüssel je Stunde um 0,12 gekürzt. Der Sachkostenzuschuss wird ebenfalls pauschal, unabhängig von den tatsächlich entstandenen Kosten, für jeden im Bedarfsplan ausgehandelten Platz gewährt.

hh. Ausblick und Sonstiges

Als Besonderheit sind die Horte in Staatlichen Grundschulen zu nennen. Sie befinden sich nach wie vor in öffentlicher Trägerschaft und werden vom Schulgesetz erfasst. Die Erzieherinnen der Horte sind Bedienstete des Landes, die Eltern haben zu den Personalkosten einen Zuschuss zu leisten (bis zu 70 DM bzw. 36 Euro seit 01/2001). Die Betriebskosten (ohne Personalkosten) sind vom Schulträger zu leisten. Auch dabei haben die Eltern einen Zuschuss zu leisten, der vom jeweiligen Träger festgelegt wird. (durchschnittlich 30 - 50 DM)

b. Bedarfsplanung und Betreuungsangebot

aa. Bedarfsplanung

Nach § 8(1) stellen die örtlichen Träger der Jugendhilfe Pläne für eine bedarfsgerechte Betreuung auf, die nach § 8(5) jährlich fortzuschreiben sind. Die Pläne sind nach § 8(3) öffentlich auszulegen. Sie stellen die Voraussetzung für eine öffentliche Förderung dar.

bb. Betreuungsangebot

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ist nicht konkretisiert. Bei der Zuweisung der Personalkosten wird jedoch immer von einer 10-stündigen Betreuungszeit ausgegangen. Für Kinder vom Schuleintritt bis zum Abschluss der Grundschule besteht nach § 25a ThürKJHAG ein Anspruch auf Hortbetreuung. Nach § 4(1) soll freien gemeinnützigen Trägern Vorrang gewährt werden.

Die Versorgungsquote betrug am 01.01.1996 im Krippenbereich ca. 40 %, im Kindergartenbereich ca. 96 % und im Hortbereich 5 %. Werden die Schulhorte mitberücksichtigt, betrug die Versorgungsquote 63 %. Bei der Kindergartenbetreuung handelt es sich überwiegend um eine Ganztagsbetreuung von im Durchschnitt 10 Stunden.

3. Vorschulen und Ganztagschulen als Alternative zu Kindertageseinrichtungen

In den einzelnen Bundesländern ist das Angebot an Vorschulen und Ganztagschulen unterschiedlich ausgeprägt. Diese stellen Alternativen zur Betreuung in Kindertagesstätten dar. Hervorzuheben ist das Land Thüringen, wo die Hortbetreuung ganz überwiegend in Schulhorten erfolgt, die vom Schulgesetz erfasst werden. Über die pädagogische Diskussion, welche Betreuungsform vorzuziehen ist, kann hier nichts ausgesagt werden. Prinzipiell ist es jedoch möglich, ein qualitativ gleichwertiges Angebot bereitzuhalten.

Unterschiede ergeben sich jedoch für die Finanzierung. Wird die Betreuung durch Ganztagschulen gewährleistet, so obliegt die Finanzierung zum größten Teil dem Bundesland. Die inneren Schulangelegenheiten sind Aufgabe der Länder. Sie umfassen die Schulaufsicht, die Festlegung der Unterrichtspläne, die Bestimmung der Struktur der Schulen sowie als größten Finanzierungsbeitrag die Besoldung der Lehrerinnen und Lehrer. Diese Kosten variieren erheblich, wenn sich der Betreuungsumfang verändert. Die äußeren Schulangelegenheiten wie die anteilige Errichtung, Erhaltung und Renovierung der Gebäude sowie die Anschaffung von Lern- und Lehrmitteln liegt in der Verantwortung der Gemeinden; diese Kosten variieren in erheblich geringerem Umfang in Abhängigkeit vom Betreuungsumfang. Die Belastung für die Gemeinden ist demnach geringer, wenn die Betreuung in Ganztagschulen oder Vorschulen erfolgt und nicht in Kindergärten oder Horten.

4. Ökonomische Bewertung unterschiedlicher Finanzierungsmodelle

4.1. Bewertungskriterien

Bevor die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle einer Bewertung unterzogen werden, sollen zunächst die relevanten Bewertungskriterien aufgezeigt werden: Chancengleichheit, Allokationseffizienz, Differenzierte Trägerlandschaft, Nachfrageorientiertes Angebot sowie zentrales/dezentrales Angebot.

4.1.1. Chancengleichheit

Chancengleichheit zielt auf gleiche Bildungschancen für alle Kinder ab. Chancengleichheit ist von erheblicher Bedeutung für die Stabilität einer demokratischen Gesellschaft. Wird der Zugang zu Bildungseinrichtungen vom Einkommen, Vermögen oder anderen Selektionsmechanismen abhängig gemacht, so leidet hierunter der soziale Zusammenhalt einer (Zivil-) Gesellschaft. Eine demokratische Gesellschaft, die von ihren Mitgliedern verlangt, sich als Gleiche zu behandeln und Vertrauen auch zwischen Nichtfamilienmitgliedern generiert, muss den Zugang zu allen Bildungseinrichtungen von Anfang an nach objektiv gerechten Kriterien ermöglichen. Da ein hohes Bildungsniveau hohe Einkommen, selbstbestimmte Arbeitsbedingungen und gesellschaftliche Anerkennung schafft, sind gleiche Zugangschancen in allen Bildungsbereichen von entscheidender Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt, eine wesentlichen Voraussetzung für die Demokratie²¹.

Darüber hinaus kann Chancengleichheit ökonomisch legitimiert werden, indem hierdurch eine Risikodiversifikation erfolgt. Eine Gesellschaft braucht ein breites Wissen, um die Risiken einer Fehlentwicklung möglichst gering zu halten. Dies bedeutet einerseits ein vielfältiges Bildungsangebot und andererseits eine möglichst frühe Förderung, um alle Bildungspotenziale auszuschöpfen.

Unter dem Gesichtspunkt Chancengleichheit ist demnach zu fragen, ob von den Finanzierungsregeln eine Selektionswirkung ausgeht.

4.1.2. Allokationseffizienz

In der ökonomischen Theorie sind vor allem zwei Effizienz Kriterien relevant, das Pareto- und das Kaldor-Hicks-Kriterium:

Nach dem Pareto-Kriterium wird ein Zustand dann als effizient bezeichnet, wenn es keinen anderen Zustand mehr gibt, der mindestens ein Gesellschaftsmitglied besser stellt und kein Individuum schlechter. Bei der Frage der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist diese

²¹ Jaich 2001.

Kriterium nur von geringer Bedeutung, da fast jede Änderung der Finanzierungsregeln mindestens einige Gesellschaftsmitglieder schlechter stellen würde. So würde zum Beispiel die Ausweitung der öffentlichen Finanzierung alle Steuerzahler, die nicht von den Kindertagesstätten profitieren, schlechter stellen.

Das Kaldor-Hicks-Kriterium besagt, dass ein Zustand dann effizient ist, wenn es keinen anderen Zustand mehr gibt, bei dem die Gewinner die Verlierer potenziell entschädigen könnten. Mit Hilfe des Kaldor-Hicks-Kriterium lassen sich unterschiedliche Finanzierungsmodelle für Kindertageseinrichtungen unter Effizienzgesichtspunkten analysieren. Es sind jedoch keine Aussagen bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit möglich. Das Kaldor-Hicks-Kriterium ist daher nicht konsensfähig.

Unter dem Gesichtspunkt Allokationseffizienz wird gefragt, ob die Finanzierungsregeln einen sparsamen Ressourcenverbrauch oder „Verschwendung“ begünstigen. Konkretisieren lässt sich dies mit Hilfe der beiden Wirtschaftlichkeitsprinzipien, des Maximumprinzips und des Minimumprinzips. Nach dem Maximumprinzip sollte mit einem gegebenen Ressourceneinsatz ein maximaler Nutzen realisiert werden, nach dem Minimumprinzip ein vorgegebenes Nutzenniveau mit minimalen Ressourceneinsatz realisiert werden. Aufgrund knapper öffentlicher Mittel ist derzeit das Maximumprinzip dominant. Die jeweiligen öffentlichen Haushalte beschließen, wie viele öffentliche Mittel in die Kinderbetreuung fließen sollen (unter Beachtung der gesetzlichen Regelungen); mit diesen Ressourcen soll das beste Ergebnis realisiert werden. Aus einer pädagogischen Perspektive könnte man fragen, ob es nicht sinnvoller wäre, das Minimumprinzip zu verfolgen. Die Definition einer gewünschten Qualität und Quantität als Ziel und dieses mit möglichst wenig Ressourcen zu erreichen. Die Verfolgung eines Prinzips ist aber nicht an eine bestimmte Finanzierungsform gebunden, sondern eine Frage des Umfangs der öffentlichen Finanzierung.

4.1.3. Differenzierte Trägerlandschaft

Bei der Beurteilung der Finanzierungsmodelle ist zu berücksichtigen, ob diese eine differenzierte Trägerlandschaft befördern. Aus einer ökonomischen Perspektive ist eine differenzierte Trägerlandschaft vorteilhaft, da diese eine Risikodiversifikation ermöglicht. Eine Vielzahl unterschiedlicher Träger garantiert verschiedene Betreuungsmodelle hinsichtlich der pädagogischen Konzepten, Betreuungszeiten und anderem mehr. Steht der Betreuungsaspekt im Vordergrund, ist eine differenzierte Trägerlandschaft sinnvoll, da hierdurch besser an den Bedarf angepasste Betreuungsleistungen gewährt werden können als bei einer homogenen Trägerlandschaft.

4.1.4. Nachfrageorientiertes Angebot (Qualität, Öffnungszeiten)

Bei der Beurteilung unterschiedlicher Finanzierungsmodelle ist zu prüfen, ob diese dazu beitragen können, das Angebot an Kindertagesbetreuung so zu steuern, dass es mit den Wünschen und Bedürfnissen der Nachfrager übereinstimmt.

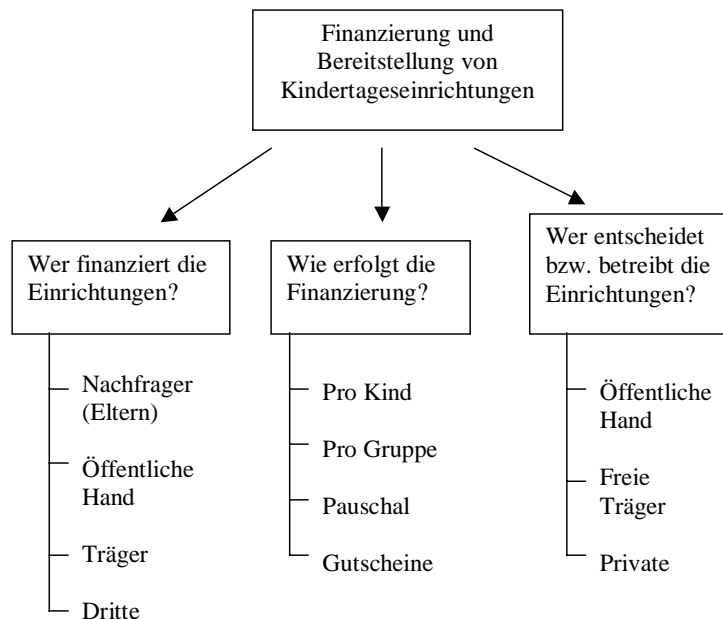
4.1.5 Zentrale/dezentrale Angebote

Führt eine Finanzierungsregel dazu, dass Einrichtungen dezentral bestehen, so kann sich dies positiv auf oben angeführte Kriterien auswirken. Ein dezentrales Angebot, das gleichmäßig über die Fläche verteilt ist, kann Chancengleichheit befördern, zu einer differenzierten Trägerlandschaft beitragen und zu einem nachfrageorientiertem Angebot führen.

4.2. Finanzierung, Bereitstellung und Planung des Angebots

Bei der Diskussion um die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen sind drei Fragestellungen relevant, die nicht immer deutlich unterschieden werden. Eine Übersicht bietet die nachfolgende Grafik.

Abbildung 3: Finanzierung und Bereitstellung von Kindertageseinrichtungen



Quelle: Eigene Darstellung

4.2.1. Wer finanziert die Kindertageseinrichtungen?

a. Vollständige Finanzierung durch die Nachfrager (Eltern)

Bei der vollständigen Finanzierung durch die Eltern beteiligt sich die öffentliche Hand in keiner Weise an der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen. In einer idealen Welt vollstän-

diger Information, Rationalität und Abwesenheit von Marktversagen führt diese Finanzierungsform zu einem effizienten Ergebnis. Dieses Ergebnis kann unter bestimmten Bedingungen auch gerecht sein und mit dem Kriterium der Chancengleichheit vereinbart werden, da es mit jeder beliebigen Anfangsausstattung vereinbar ist²². Unter realistischen Bedingungen hat diese Finanzierungsform den gravierenden Nachteil, dass aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu wenig Kindertagesbetreuung nachgefragt wird. Aufgrund unvollständiger Information können die Eltern die positiven Erträge der „Bildungsinvestition“ nicht erkennen, sie nutzen die Einrichtungen in zu geringem Umfang. Dies trifft in umso stärkerem Maße zu, je niedriger das Haushaltseinkommen ist. Von daher ist diese Finanzierungsform mit dem Ziel der Chancengleichheit nicht vereinbar. Aus der Tatsache, dass Kindertageseinrichtungen positive externe Effekte haben²³, folgt, dass auch Eltern mit mittleren Einkommen zu wenig institutionelle Kinderbetreuung nachfragen, da sie (oder ihre Kinder) sich nicht den gesamten Nutzen der Investition individuell aneignen können. Daraus folgt, dass diese Finanzierungsform nicht zu einem effizienten Ergebnis führt. Bezüglich der weiteren Kriterien ist die private Finanzierung als neutral einzustufen.

In Deutschland, wie in den meisten entwickelten Industrieländern, spielt diese Finanzierungsform in der Praxis nur eine geringe Rolle. In manchen Bundesländern kommen die höchsten Elternbeiträge fast einer vollständigen Finanzierung durch die Eltern gleich. In manchen Bundesländern ist die Finanzierung bestimmter Angebote (z.B. der Horte) fast vollständig Aufgabe der Eltern.

b. Öffentliche Finanzierung

Eine anteilige öffentliche Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist aufgrund positiven externen Effekte ökonomisch sinnvoll. Zuzahlungen der Eltern werden mit den knappen Ressourcen der öffentlichen Hand und mit positiven Anreizwirkungen begründet. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Zuzahlungen der Eltern zusätzliche gesellschaftliche Kosten verursachen. Die Erhebung der Elternbeiträge ist mit Transaktionskosten (Verwaltungsaufwand) verbunden, die um so höher ausfallen, je differenzierter die Elternbeiträge gestaffelt sind. Der Verwaltungsaufwand fällt geringer aus, wenn einheitliche Gebühren erhoben werden. Dies widerspricht jedoch dem Grundsatz der Chancengleichheit und dürfte insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten zu einer Reduktion der Nachfrage unter das gesellschaftlich wünschenswerte Niveau führen. Ein Hinweis darauf, dass die Nachfrage der Bezieher von geringen oder mittleren Einkommen, auch bei sozial gestaffelten Gebühren, im Vergleich zum

²² Führt eine Marktallokation zu einem „ungerechtem“ Ergebnis, so muss lediglich die Anfangsausstattung verändert werden, d.h. eine Umverteilung z.B. durch die Steuerpolitik vorgenommen werden.

²³ Vgl. Abschnitt 1.5.

gebührenfreien Kindergartenbesuch geringer ist, zeigte die Einführungen von Elternbeiträgen in Berlin: Die einkommensschwachen Haushalte wanderten ab²⁴.

Das Anreizargument ist ebenfalls zu hinterfragen. Das Argument, wonach „das, was nichts kostet, übernutzt wird“, dürfte nicht greifen, denn alle Eltern können ihre Kinder zur gleichen Zeit nur in einem Kindergarten unterbringen. Die öffentliche Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist unter den Gesichtspunkten Chancengleichheit und Allokationseffizienz positiv zu bewerten. Unter Kostengesichtspunkten spricht nichts gegen eine vollständige öffentliche Finanzierung. Diese scheitert derzeit in Deutschland an der öffentlichen Haushaltslage.

Die anteilige Finanzierung durch die öffentliche Hand erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen.

Finanzierung durch das Bundesland

Eine direkte Finanzierung durch das Land hat den Nachteil langer Entscheidungszeiträume. Eine Orientierung am Bedarf der Nachfrager wird bei einer solchen Finanzierungsform nur schlecht erreicht, insbesondere Sonderbedarf kann nur schlecht berücksichtigt werden.

Positiv ist eine Landesfinanzierung unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit einzuschätzen. Sie führt zu einer einheitlichen Ausstattung der Kindertageseinrichtungen innerhalb eines Bundeslandes.

Eine anteilige Landesfinanzierung besteht in fast allen Bundesländern, jedoch in unterschiedlicher Höhe und Ausgestaltung. Eine Ausnahme stellt das Land Niedersachsen dar. Die Kommunen erhalten keine zweckgebundene Mittel für den Bereich Kindertagesstätten; diese sind im allgemeinen kommunalen Finanzausgleich enthalten. Die Folge ist eine sehr heterogene Ausstattung der Kindertageseinrichtungen in den Kommunen des Landes.

Finanzierung durch die Kommunen

Eine kommunale Finanzierung dezentralisiert die Entscheidungsfindung. Entscheidungen sind schneller möglich und können zielgenauer erfolgen. Die spezifischen Besonderheiten vor Ort können berücksichtigt werden.

Da die Kommunen finanziell unterschiedlich ausgestattet sind, können die Ausstattungen der Kindertageseinrichtungen innerhalb eines Bundeslandes stark voneinander abweichen. Es besteht jedoch noch ein weiterer Nachteil eines hohen kommunalen Finanzierungsanteils. Die Landesgesetze verpflichten in den meisten Fällen die Kommunen bzw. die kommunalen Träger der Jugendhilfe zur Erhebung des Bedarfs und zur Erstellung von Bedarfsplänen. Aus einer einfachen ökonomischen Perspektive ist es richtig, diejenigen maßgeblich an der Finanzierung zu beteiligen, die den Bedarf festlegen. Die Kommunen werden sich am tatsächlichen

²⁴ Das die Nachfrage nach institutioneller Kinderbetreuung einkommensabhängig ist, zeigt Bellenberg 2001, S. 35.

Bedarf orientieren und nicht einen zu hohen ausweisen, da ihnen andernfalls höhere Kosten entstehen. Wird allerdings berücksichtigt, dass Kinderbetreuung mit positiven externen Effekten verbunden ist und diese in vielen Fällen nicht direkt der Kommune zugute kommen²⁵, so dreht sich die Argumentation um. Bei einem hohen Finanzierungsanteil könnte eine Kommune versucht sein, einen Bedarf auszuweisen, der unter dem tatsächlich vorhanden liegt. Dies ist um so wahrscheinlicher, je höher der Kostendruck in einer Kommune. Ein geringer Finanzierungsanteil der Kommunen kann daher bei diesen Anreize schaffen, sich bei der Bedarfsplanung am tatsächlichen Bedarf zu orientieren. Der Finanzierungsanteil darf aber nicht gegen Null gehen, da andererseits Kommunen einen Anreiz haben, einen zu hohen Bedarf auszuweisen.

c. Anteilige Finanzierung durch die freien Träger

In fast allen Bundesländern ist eine anteilige Finanzierung der freien Träger bei der Bereitstellung des Angebots vorgesehen. Ein Trägeranteil ist in Hamburg nicht vorgesehen und in Brandenburg nicht explizit erwähnt.

Prinzipiell ist eine anteilige Finanzierung der freien Träger ökonomisch sinnvoll. Zum einen wird hierdurch eine Doppelfinanzierung durch die öffentliche Hand vermieden. Als gemeinnützige Vereinigungen können sich freie Träger durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanzieren. Hierdurch entgehen der öffentlichen Hand Einnahmen in Form von Steuern. Zum anderen schafft eine anteilige Finanzierung der freien Träger bei diesen Anreize, ihr Angebot kostengünstig bereitzustellen. Wenn der freie Träger Kosten einspart, profitiert von diesen Einsparungen neben ihm selbst auch die öffentliche Hand. Allerdings können mit diesem Anreiz auch Nachteile verbunden sein. So ist vorstellbar, dass Maßnahmen zur Reduktion der Kosten sich nachteilig auf die Qualität des Angebots auswirken. Darüber hinaus werden mit der Höhe des Eigenanteils spezifische Steuerungseffekte auf das Betreuungsangebot erzielt. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise führen unterschiedliche Trägeranteile in Abhängigkeit der Trägerart dazu, dass die Träger, welche einen relativ höheren Eigenanteil erbringen müssen, überwiegend kostengünstige Plätze anbieten²⁶.

Ein Eigenanteil kann insbesondere bei kleinen freien Trägern (z.B. Elterninitiativkindergärten) eine Selektion der Nachfrager nach ihrem verfügbaren Einkommen zur Folge haben. Da Initiativkindergärten über kein Vermögen oder sonstige Eigenmittel verfügen, muss ein ge-

²⁵ Die Bildungsfunktion von Kindertageseinrichtungen führt erst Jahre später zu positiven externen Effekten. Vermeidung von Kriminalität, mehr Gesundheitsvorsorge und Innovationsimpulse aufgrund eines höheren Bildungsstandes fallen dann möglicherweise in einer anderen Region an, in welche die ehemals betreuten Kinder zum studieren oder arbeiten abwandern.

Die Betreuungsfunktion kommt dagegen den Kommunen unmittelbar zugute, wenn in einer Region ein Arbeitskräftemangel besteht. Herrscht aber Arbeitslosigkeit, könnten Kommunen durch eine Verschlechterung der Betreuungssituation kurzfristig die Arbeitslosenquote verringern.

²⁶ Vgl. Bock-Famulla/Timmermann 2000, S. 183 f.

benenfalls zu erbringender Eigenanteil über höhere Elternbeiträge oder Mitgliedsbeiträge finanziert werden. Dies kann eine Ausgrenzung finanziell schwächer gestellter Haushalte zur Folge haben²⁷. Um dieses Problem abzumildern, ist in einigen Bundesländern vorgesehen, dass der Eigenanteil von kleinen Trägern geringer oder Null sein kann wie beispielsweise in Bremen oder Nordrhein-Westfalen, oder als Eltern- oder Eigenleistung erbracht werden kann wie beispielsweise in Berlin.

d. Belegplätze und Betriebskindergärten

Durch Sponsoring können die Träger versuchen, zusätzliche Mittel zu akquirieren. Im Bereich der Kindertagesstätten ist Sponsoring vor allem in der Form bedeutsam, dass Unternehmen sich „einkaufen“, d.h. eine bestimmte Anzahl Kindertagesstättenplätze werden für Mitarbeiter des Unternehmens freigehalten (Belegplätze). Solche Formen finden sich vor allem beim Übergang vom Betriebskindergarten zum öffentlichen Kindergarten. Besteht ein ausreichendes Angebot²⁸, so ist diese Form des Sponsoring nicht sonderlich problematisch. Allerdings dürfte das Interesse von Unternehmen an solchen Vereinbarungen dann auch nicht sehr groß sein. Ist eine Situation dagegen durch ein zu geringes Angebot gekennzeichnet, sind solche Formen des Sponsoring als problematisch zu betrachten. Sie können zu einer Differenzierung der Eltern beitragen. Die Arbeitnehmer des Sponsors erhalten für ihre Kinder einen Kindergartenplatz, andere Eltern nicht.

Bei der Bewertung von Sponsoring in der Form von Belegplätzen ist ein Vergleich mit anderen Formen der betrieblichen Betreuung von Kindern und Jugendlichen notwendig. Unterschieden werden fünf Typen betrieblich geförderter Kinderbetreuungsangebote²⁹: einzelbetriebliche Kindertagesstätten, betriebsnahe Einrichtungen auf Stadtteilebene, Kauf von Belegrechten, Kooperationsmodelle von verschiedenen Unternehmen und Förderung von Elterninitiativen. Aus Unternehmenssicht ist die betriebliche Kinderbetreuung relevant, da sie einen Wettbewerbsvorteil in Bezug auf qualifiziertes Personal gegenüber anderen Unternehmen darstellt. Darüber hinaus kann durch eine gute betriebliche Kindergartenversorgung die Motivation der Mitarbeiter gesteigert werden.

Die verschiedenen Formen betrieblicher Kindergärten sind in Deutschland von geringer Bedeutung. Beispielsweise sind in Hamburg im Jahr 1996 ca. 5% der Plätze für Kinder unter drei Jahren, ca. 3,6 % der Ganztags- und 0,4 % Halbtagskindergartenplätze sowie 1,1 % der Hort-

²⁷ Bock-Famulla/Timmermann 2000 S. 186 ff. zeigen für Nordrhein-Westfalen, dass zwischen den Eltern von Kindern in Initiativkindergärten und Eltern von Kindern in anderen Kindergärten signifikante Unterschiede hinsichtlich Einkommen und Bildungsstand bestehen.

²⁸ Wobei ausreichendes Angebot sich nicht nur auf die Quantität, sondern auch auf die Qualität, z.B. Betreuungsumfang, Öffnungszeiten und räumliche Lage, bezieht.

²⁹ Vgl. Höltershinken/Kasüschke 1996, S. 142 ff.

plätze betrieblich gefördert worden³⁰. Die geringe Bedeutung ist auf die gesetzlichen Regelungen der Länder zur Finanzierung von Betriebskindergärten zurückzuführen. In sechs Bundesländern werden Betriebskindergärten überhaupt nicht öffentlich gefördert, in den anderen Bundesländern ist der öffentliche Finanzausschuss gering und davon abhängig, in welchem Umfang der Betriebskindergarten auch für betriebsfremde Kinder offen steht. Belegplätze stellen daher für Unternehmen eine kostengünstige Alternative dar. Aber auch Belegplätze werden in einigen Bundesländern nicht öffentlich gefördert.

Unter dem Gesichtspunkt Chancengleichheit können Belegplätze und Betriebskindergärten problematisch sein. Steht der Betreuungsaspekt im Vordergrund, sind diese durchaus positiv einzuschätzen. Errichten Betriebe Betriebskindergärten oder investieren in Belegplätze, so werden sie Betreuungszeiten aushandeln, die ihren Mitarbeitern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht.

e. Einführung einer „Kindergartenkasse“

Zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen wird verschiedentlich die Einrichtung einer „Kindergartenkasse“ vorgeschlagen³¹. Die Finanzierung soll durch Beiträge der Arbeitgeber und der erwerbstätigen Wohnbevölkerung erfolgen. Aus der Kindergartenkasse werden Betreuungsgutscheine bezahlt, die jeweils gegen eine bestimmte Betreuungsleistung beim Träger einer Kindertageseinrichtung eingetauscht werden können.

Begründet wird der Vorschlag damit, dass in Zeiten leerer öffentlicher Kassen eher steuerfinanzierte Leistungen gekürzt, als Beiträge zur Sozialversicherung zweckentfremdet werden. Darüber hinaus wird eine höhere Akzeptanz der Beitragszahler erwartet, da den Beiträgen, im Gegensatz zu Steuerzahlungen, direkte Leistungen gegenüberstehen.

Anzumerken ist hierzu, dass es zahlreiche Beispiele dafür gibt, wie Beiträge zu Sozialversicherungen zweckentfremdet werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Einführung einer Kinderkasse immer auch mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden ist, der zusätzliche Kosten verursacht.

Der Deutsche Städte- und Gemeindetag³² schlägt die Einführung einer einheitlichen Familienkasse vor. Zur Finanzierung sollen alle öffentlichen Mittel für die Familienförderung zusammengefasst werden³³. Von der Familienkasse ist die Finanzierung des Kindergeldes, eines zusätzlichen Betreuungsgeldes sowie die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen (abzüglich der Elternbeiträge sowie gegebenenfalls der Trägeranteile) zu übernehmen. Die Ausgestaltung

³⁰ Hagemann 1999, S.137. Er verweist auch darauf, dass diese Zahl für das gesamte Bundesgebiet als typisch angesehen werden könnte.

³¹ Vgl. z.B. Kreyenfeld/Wagner/Tillmann 2000, S.145 ff.

³² Deutscher Städte- und Gemeindetag 2001, S. 15 ff.

³³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.3.

der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist ungenau, lässt aber auf ein Gutscheinmodell schließen. Prinzipiell ist einer Bündelung der öffentlichen Leistung für Familienförderung zuzustimmen, ob hierfür die Einrichtung einer Familienkasse erforderlich ist, kann aber hinterfragt werden. Denkbar ist, dass hierdurch zusätzliche Transaktionskosten anfallen. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen durch eine Familienkasse ist mit unterschiedlichen Finanzierungsmodellen möglich. Der Erfolg einer solchen Kasse hängt daher von den Transaktionskosten sowie der Finanzierungsform ab.

4.2.2. Wie erfolgt die öffentliche Finanzierung?

Diskutiert werden hier die Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsregelungen auf Tageseinrichtungen, die nicht von einem öffentlichen Träger betrieben werden. Die nachfolgende Bewertung unterschiedlicher Finanzierungsformen bezieht sich generell auf die öffentliche Finanzierung, und ist unabhängig davon, ob die öffentliche Finanzierung anteilig oder vollständig, durch das Land oder die Kommunen oder eine Kinder- bzw. Familienkasse erfolgt.

a. Einrichtungsfinanzierung

In der einfachsten Variante überträgt der zuständige Träger der Jugendhilfe die Bereitstellung des Angebots an einen freien Träger und entschädigt diesen durch eine Pauschalzahlung. Eine solche pauschale Finanzierung der Träger schafft bei diesen Planungssicherheit. Darüber hinaus zeichnet sie sich durch eine einfache Handhabung aus. Allerdings hat diese Finanzierungsform einen gravierenden Nachteil. Sie schafft keine Anreize bei den Trägern, ein bedarfsgerechtes Angebot kostengünstig bereitzustellen. Aufgrund der Nachteile hat diese Finanzierungsform in Deutschland faktisch keine Bedeutung.

Bei einer ähnlichen Finanzierungsform erstattet die öffentliche Hand den Trägern der Einrichtungen ganz oder teilweise deren entstandene Kosten. Sind keine Regelungen vorgesehen, bestehen ebenfalls beim Träger keine Anreize zur sparsamen Mittelverwendung. Es müssen daher zusätzliche Regeln definiert werden, in welchem Umfang Kosten erstattet werden, d.h. welche Personalkosten, in welchem Umfang Betriebskosten erstattet werden und ähnliches mehr. Diese Finanzierungsform ist in einigen Bundesländern relevant. So erfolgt in Bremen eine öffentliche Beteiligung an den tatsächlichen anerkannten Betriebskosten, im Saarland eine Beteiligung an den tatsächlichen anerkannten Personalkosten und in Sachsen-Anhalt sowie Schleswig-Holstein orientiert sich der öffentliche Zuschuss teilweise an den tatsächlichen Betriebs- bzw. Personalkosten.

Diese Finanzierungsform begünstigt eine differenzierte Trägerlandschaft, ein dezentrales Angebot und kann zur Chancengleichheit beitragen, da die Träger nicht zur Kostenminimierung gezwungen werden und daher auch kleinere Einrichtungen bei Nachfrageschwankungen bestehen bleiben können. Ob diese Ziele erreicht werden, hängt dann nicht von der Finanzierungsart ab, sondern vom Bedarfsplan.

Hinsichtlich der Effizienzwirkung kann diese Finanzierungsform problematisch sein. Die Festlegung von anerkannten Betriebskosten oder anerkannten Personalkosten schafft bei den Trägern eine finanzielle Obergrenze, die zu unterschreiten kaum monetäre Anreize bestehen. Ein Anreiz wird durch die Festlegung eines Trägeranteils geschaffen, der aber - wie oben beschrieben - wiederum negative Auswirkungen haben kann. Ob es zu einem sparsamen Mitteleinsatz kommt, hängt letztlich davon ab, inwieweit es gelingt, die Obergrenzen auf einem effizienten Niveau festzulegen.

Problematisch ist ebenfalls, dass mit dieser Finanzierungsform keine monetären Anreize geschaffen werden, ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen, da die Finanzierung aufgrund der tatsächlichen Kosten erfolgt und nicht von der Nachfrage der Eltern beeinflusst wird. Ob ein bedarfsgerechtes Angebot bereitgestellt wird, hängt dann einerseits von sonstigen Anreizen wie intrinsischer Motivation, Berufsethos oder „Unternehmensethik“ ab³⁴ oder andererseits inwieweit es dem zuständigen Träger der Jugendhilfe gelingt, bei seiner Bedarfsplanung den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln und diesen in einer Zielvereinbarung mit dem Träger der Einrichtung festzulegen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Erfolg dieses Finanzierungskonzepts im starkem Maße von der Bedarfserhebung und -planung abhängig ist.

b. Auslastungsabhängige Finanzierung der Träger

Ein dem oben beschriebenen Modell der Einrichtungsfinanzierung entgegengesetztes Finanzierungsmodell ist die auslastungsabhängige Finanzierung. Die Finanzierung der freien Träger erfolgt in Abhängigkeit der tatsächlich erbrachten oder zu erbringenden Leistung, in der Regel, indem ein pauschaler Betrag für jedes in der Einrichtung betreute Kind gezahlt wird. Eine solche Pro-belegten-Platz-Finanzierung ist in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der Landesgesetze vorgesehen, in einigen Bundesländern wie z.B. Bayern wird deren Einführung erwogen.

Die Zuweisung in Abhängigkeit der belegten Plätze ist aus einer theoretischen ökonomischer Perspektive sinnvoll, es werden Anreize zur sparsamen Mittelverwendung geschaffen. Ob diese Finanzierungsform einen Effizienzvorteil gegenüber andern Modellen aufweist, hängt davon ab, inwieweit es gelingt, Pauschalen zu ermitteln, welche die tatsächlichen Kosten für einen belegten Platz widerspiegeln. Gelingt dies nicht, sind die Effizienzvorteile fraglich.

Mit der Pro-belegten-Platz-Finanzierung kann eine Koordination von Angebot und Nachfrage sowohl durch Bedarfsplanung als auch durch Wettbewerb verbunden sein. Erfolgt die Koordination aufgrund einer Bedarfsplanung, so wird zwischen dem Träger der freien Jugendhilfe und dem Träger einer Einrichtung eine vertragliche Vereinbarung über den voraussichtlichen

³⁴ Die in der Realität nicht zu vernachlässigen sind.

Bedarf an Plätzen mit unterschiedlichen Betreuungsformen und –zeiten in einem bestimmten Zeitraum abgeschlossen. Die (anteilige) öffentliche Finanzierung orientiert sich jedoch an der tatsächlichen Belegung. Diese Finanzierungsform führt zu einer Verlagerung der Finanzierungsrisiken von der öffentlichen Hand zu den freien Trägern. Dies ist im Kindertagesstättenbereich problematisch, da es sich bei den Betriebskosten überwiegend um Fixkosten (Personalkosten) handelt. Kleine Schwankungen in der Belegung der Einrichtungen können daher die Finanzierung insbesondere kleiner Einrichtung bedrohen³⁵. Eine negative Selektionswirkung kann auch dadurch zustande kommen, dass Einrichtungen mit Kostennachteilen konfrontiert werden, die sie nicht zu vertreten haben, so beispielsweise höhere Kosten, die aus der Altersstruktur des Personals oder aus den durchschnittlichen Mietpreisen in bestimmten Regionen/Stadtteilen resultieren. Gesamtgesellschaftlich kann sich dies nachteilig auswirken. Kleine Träger werden verdrängt; es verbleiben einige wenige große Anbieter. Eine differenzierte Trägerlandschaft mit vielfältigen pädagogischen Konzepten und Betreuungsformen kann nicht mehr gewährleistet werden. Tendenziell ist eher ein zentrales als ein dezentrales Angebot zu erwarten. Dies dürfte vor allem auf den dünnbesiedelten ländlichen Raum zutreffen: Die Entscheidung mancher Eltern, ihre Kinder nicht am Heimatort, sondern in der Nähe des Arbeitsplatzes unterzubringen, kann die Existenz kleiner Einrichtungen gefährden. Verschärft wird dieses Problem, wenn Regelungen wie in Brandenburg bestehen, nach der die Wohnortgemeinde die aufnehmende Gemeinde kompensieren muss. Dies kann auch deshalb problematisch sein, da eine differenzierte Trägerlandschaft behindert wird. Inwieweit mit dieser Finanzierungsform ein bedarfsgerechtes Angebot realisiert wird, hängt von der Bedarfplanung ab. Ist die Bedarfplanung des zuständigen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe an den tatsächlichen Präferenzen der Betroffenen orientiert, so kommt es zu einer bedarfsgerechten Bereitstellung ,ansonsten nicht.

Erfolgt die Koordination durch Wettbewerb, d.h. konkurrieren verschiedene Träger um Nachfrager und somit um finanzielle Ressourcen, so resultiert im Wesentlichen das oben beschriebene Ergebnis: Kleine Träger werden tendenziell verdrängt, woraus eine überwiegend homogene Trägerlandschaft mit zentralem Angebot resultiert, und ob ein ressourcensparendes Angebot realisiert wird, hängt von der Festlegung der Pauschalen ab. Der wesentliche Unterschied zu oben besteht darin, dass ein bedarfsgerechtes, d.h. nachfrageorientiertes, Angebot unabhängig von der Bedarfplanung dann zustande kommt, wenn ein funktionsfähiger Markt vorliegt. Die Eltern (Nachfrager) „wandern“ zu dem Anbieter, der ein ihren Präferenzen entsprechendes Angebot macht. Anbieter, die sich nicht an den Präferenzen der Eltern orientieren, indem z.B. die Öffnungszeiten nicht bedarfsgerecht sind, werden „bestraft“; ihnen entgegen Einnahmen, wenn sie ihre Einrichtung nicht belegen können.

³⁵ Die Träger können allerdings versuchen, die Schwankungen auf das Personal abzuwälzen. Dies dürfte bei diesen die Motivation senken und sich damit nachteilig auf die Qualität auswirken.

Ob durch Wettbewerb ein an den Präferenzen der Eltern orientiertes Angebot bereitgestellt wird, hängt von den Marktbedingungen ab. Zunächst einmal müssen Wahlmöglichkeiten bestehen. Dies war lange Zeit im Bereich der Kindertagesstätten nicht gegeben; die Nachfrage war größer als das Angebot. Derzeit hat sich die Situation im Kindergartenbereich teilweise entspannt, ein zu geringes Angebot besteht aber noch im Bereich der Ganztagsbetreuung. Im Krippen- und Hortbereich ist weiterhin - zumindest in den alten Bundesländern – das Angebot geringer als die Nachfrage. Wenn Eltern keine Wahlmöglichkeiten haben, kann ein Wettbewerb auch kein an den Präferenzen orientiertes Angebot hervorbringen. Für den Träger einer Einrichtung besteht kein monetärer Anreiz, Betreuungszeiten, Öffnungszeiten oder das pädagogische Konzept zu verändern, da die Eltern ihre Kinder sowieso in seiner Einrichtung unterbringen und dieser damit öffentlich gefördert wird³⁶. Wahlmöglichkeiten der Eltern dürften auch langfristig im dünn besiedelten Raum kaum gegeben sein³⁷, so dass das Wettbewerbskonzept allenfalls in größeren Städten greifen könnte.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Wettbewerb nur dann zu einem effizienten Ergebnis führt - das den Präferenzen der Nachfrager entspricht und als gesellschaftlich wünschenswert angesehen wird -, wenn die Bedingungen für einen idealen Markt näherungsweise erfüllt sind. Diese werden in Abschnitt 4.2.4 ausführlich beschrieben. An dieser Stelle sei aber darauf hingewiesen, dass einige Bedingungen kaum erfüllt werden können, wie Mobilität und vollständige Information, so dass Zweifel am Wettbewerbskonzept im Bereich der Kindertagesbetreuung angemessen erscheinen.

Eine Finanzierung der Kindertageseinrichtungen pro belegtem Platz fördert den Wettbewerb zwischen den Anbietern, hat jedoch eine nach „Marktlage“ schwankende Finanzierung der Einrichtung zur Folge.

Negative Auswirkungen auf die Chancengleichheit können sich bei diesem Finanzierungs-konzept ergeben, wenn der Wettbewerb auch über den „Preis“ (die Elternbeiträge) erfolgt. Werden Elternbeiträge einheitlich festgelegt, dürften sich kaum Auswirkungen auf die Chancengleichheit ergeben. Diese hängt dann in erster Linie vom Umfang der öffentlichen Finanzierung ab. Eine indirekte Einwirkung auf die Chancengleichheit kann sich jedoch ergeben, wenn aufgrund der auslastungsbezogenen Finanzierung Kindertageseinrichtungen im dünn besiedeltem Raum schließen müssen. Den weniger mobilen Eltern verbleibt in einer solchen Situation als Alternative die Tagespflege mit in der Regel geringem „Bildungswert“.

³⁶ Außer die Eltern empfinden das Angebot als so weit von ihren Bedürfnissen entfernt, dass sie sich entschließen, ihr Kind überhaupt nicht in einer Kindertagesstätte unterzubringen. In begrenztem Umfang kann Tagespflege eine Alternative zur Betreuung in Kindertageseinrichtungen sein.

³⁷ Durch die öffentliche Förderung von Tagespflege könnte ein Wettbewerb auch im ländlichen Raum induziert werden.

c. Finanzierung durch Gutscheine

Ein Spezialfall der auslastungsabhängigen Finanzierung sind Gutscheine, deren Einführung im Kindertagesstättenbereich verschiedentlich angeregt wird³⁸. Diese sollen von der Kommune an die Eltern ausgegeben werden und der Refinanzierung der Träger der Einrichtungen dienen. Entwickelt wurde der Vorschlag hauptsächlich, weil in dem bestehenden System der Kindertagesstättenfinanzierung drei entscheidende Mängel diagnostiziert werden³⁹:

1. Die Eltern haben kaum die Möglichkeit, auf das quantitative und qualitative Angebot in Kindertagesstätten Einfluss zu nehmen.
2. Die einseitige Unterstützung von gemeinnützigen Anbietern führt zu einer Diskriminierung privat-gewerblicher Anbieter.
3. Haushalte der mittleren Einkommensschicht nehmen deutlich häufiger als andere Haushalte Kindergärten in Anspruch. Die Elternbeiträge sind in der Regel zwar einkommensabhängig gestaffelt, stellen für untere und mittlere Einkommensgruppen jedoch eine relativ höhere Belastung als für obere Einkommensschichten dar. Hieraus wird gefolgert: Das bisherige System führt zu einer Umverteilung zugunsten mittlerer Einkommensgruppen.

Aufgrund dieser Kritik wird der Übergang von einer Objekt- zu einer Subjektförderung empfohlen. Das Angebot soll nicht über eine „monistische“ Mittelzuwendung, sondern über die Nachfrage der Konsumenten, durch Wettbewerb, gesteuert werden⁴⁰. Als Instrument hierfür sollen Gutscheine dienen. Aus ökonomischer Sicht stößt der Vorschlag, marktmäßige Elemente mit Hilfe von Bildungsgutscheinen einzuführen, zunächst einmal auf Befremden. Denn aus historischer Sicht zielen Gutscheine gerade darauf ab, den Marktmechanismus außer Kraft zu setzen.

Allgemein kann die Verteilung knapper Ressourcen nach unterschiedlichen Organisationsprinzipien erfolgen. Von Ökonomen wird hierbei meist zuerst der Preis als Verteilungsmechanismus genannt. Derjenige, der bereit ist den geforderten Preis zu zahlen, erhält die Ressource. Unter idealen Bedingungen führt Konkurrenz dazu, dass derjenige eine Ressource erhält, der sie am höchsten schätzt, ausgedrückt durch die Zahlungsbereitschaft. Andere Organisationsprinzipien sind z.B. Zufall, Alter, Geschlecht, Hautfarbe u.a.m. Weiterhin kann die Verteilung knapper Ressourcen nach einem Bedürftigkeitskriterium oder durch Gutscheinen erfolgen.

³⁸ Konkret ist die Einführung von Gutscheinen in Hamburg vorgesehen. Vgl. die Ausführungen zu Hamburg weiter vorn.

³⁹ Vgl. Kreyenfeld/Spieß/Wagner, 2000, S. 274.

⁴⁰ Zur Diskussion über die Vor- und Nachteile eines Wettbewerbs im Bereich der Kindertagesstätten vgl. Abschnitt 4.2.4.

Die Verteilung knapper Ressourcen durch Gutscheine ist im Prinzip nichts neues. In Kriegzeiten oder auch in Nachkriegszeiten erfolgte die Verteilung knapper lebensnotwendiger Güter (Nahrungsmittel, Kleidung) häufig mit Hilfe von Bezugsscheinen. Dabei wurden die Bezugsscheine nach einem festgelegten Bedarfsprinzip (z.B. Grad der körperlichen Arbeit, Alter usw.) verteilt. Die rationierten Güter konnte man dann nur bei Vorlage eines Gutscheins erwerben, der Wettbewerb über den Preis wurde dadurch ausgeschaltet. Andere Beispiele sind z.B. die Rationierung von Alkohol und Zigaretten oder auch Privatisierungsgutscheine. Um Gutscheine handelt es sich auch bei der Diskussion um die Einführung von CO₂- Zertifikaten, praktische Erfahrungen hierzu gibt es bereits aus Modellversuchen in den USA. In Deutschland gibt es weiterhin Wohnberechtigungsscheine.

Ein Gutschein ist dabei zunächst nichts anderes als ein Schein, der den Anspruch auf ein Gut oder einen monetären Betrag bestätigt. Nach dieser allgemeinen Sichtweise fallen unter Gutscheine so unterschiedliche Phänomene wie z.B. Bezugsscheine für Lebensmittel, Geschenkgutscheine, Fahrscheine, Parkscheine, Wohnberechtigungsscheine, Krankenscheine u.a.m.

Im Prinzip lässt die Aufzählung eine Unterscheidung in zwei Gruppen von Gutscheinen zu:

- Einerseits Rationierungsgutscheine, wenn das Ziel der Rationierung eines knappen Gutes im Vordergrund steht. D.h., die Angebotsmenge wird fixiert und die Verteilung des knappen Gutes erfolgt nicht über den Preismechanismus. Um Gutscheine nach diesem Kriterium handelt es sich bei Bezugsscheinen für Lebensmittel, Alkohol- oder Zigarettenrationierung und CO₂-Emissionsrechten.
- Um eine gänzlich andere Gruppe von Gutscheinen handelt es sich, wenn nicht die Rationierung im Vordergrund steht, sondern wenn der Gutschein lediglich dazu bestimmt ist, eine getätigte Zahlung oder einen Anspruch zu dokumentieren. Hier wird die Menge der Gutscheine nicht von vornherein beschränkt. Zu dieser Gruppe sind beispielsweise Parkscheine und Fahrscheine zu zählen, die eine geleistete Zahlung dokumentieren oder Krankenscheine und Bildungsgutscheine, die ein Anspruch dokumentieren.

Es sind unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten von Gutscheinen denkbar:

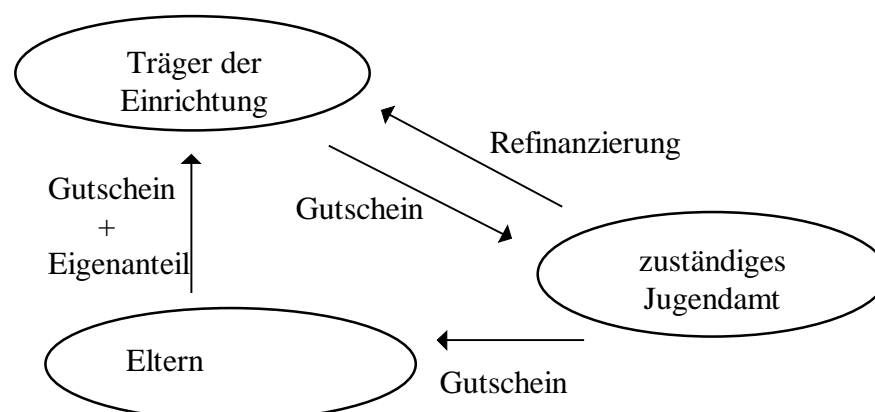
- Gutscheine können danach unterschieden werden, ob ihr Wert einkommensabhängig gestaffelt ist oder ob sie auf einen gleichen Nennwert lauten. Gutscheine, die auf einen gleichen Nennwert lauten, weisen den Vorteil eines geringen Verwaltungsaufwandes auf. Sie sind mit dem Nachteil sozialer Differenzierung verbunden. Gutscheine mit einkommensabhängiger Staffelung vermeiden diesen Nachteil, führen aber zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand, ähnlich dem von einkommensabhängig gestaffelten Elternbeiträgen.
- Weiterhin können Gutscheine dahingehend unterschieden werden, ob sie durch private Finanzmittel ergänzt werden können (open-ended vouchers) oder ob nur ein Angebot in Höhe des Gutscheinwertes nachgefragt werden kann (egalitäre Gutscheine). Open-

ended vouchers fördern den Wettbewerb, aber auch die soziale Differenzierung. Demgegenüber fördern egalitäre Gutscheine die Chancengleichheit, wirken jedoch nur in geringem Maße wettbewerbsfördernd.

- Gutscheine können drittens danach unterschieden werden, in welchem Umfang ihre Verwendung an Auflagen gebunden ist. Unter Auflagen können Qualitätsstandards der Einrichtungen, Beschränkungen des Marktzutritts oder Beschränkungen der Weitergabe des Gutscheins aufgefasst werden. Allgemein gilt: Je höher der Grad der Regulierung, desto geringer ist die Wettbewerbswirkung von Gutscheinen. Je geringer der Grad der Regulierung ist, umso stärker schlagen Marktunvollkommenheiten und Marktversagen durch.
- Unterschiedliche Auffassungen bestehen zu der Frage, ob Gutscheine für alle Einrichtungen den gleichen Wert haben sollen. Ein einheitlicher Wert für jeweils eine bestimmte Leistung berücksichtigt nicht die unterschiedliche Finanzausstattung und die unterschiedlichen Kosten der Träger. Unterschiedliche Kosten können beispielsweise auf einer unterschiedlichen Personalausstattung aufgrund des Alters und der Qualifikation des Personals beruhen.

Bei einer Gutscheinformfinanzierung handelt es sich um eine Variante der Pro-belegten-Platz-Finanzierung. Der Unterschied zur auslastungsabhängigen Finanzierung besteht einerseits darin, dass das Gutscheinmodell auf jeden Fall mit Wettbewerb verbunden ist und andererseits, dass die Träger ihre Belegung durch die erhaltenen Gutscheine und nicht durch „Belegungslisten“ nachweisen.

Abbildung 4: Wirkungsweise von Kinderbetreuungsgutscheinen



Quelle: Eigene Darstellung

Fraglich ist, inwieweit ein System von Gutscheinen besser als andere Finanzierungsmodelle eine ungleiche Belastung unterschiedlicher Einkommensgruppen ausgleichen kann. Richtig ist, dass Steuerentlastungen des bisherigen Systems in Form von Kinderfreibeträgen zu einer

Benachteiligung von Haushalten mit niedrigem Einkommen führen, die keine oder nur geringe Steuern zahlen. Ein Gutscheinsystem mit einkommensabhängiger Staffelung hat die gleiche Wirkung wie Beitragsstaffelungen. Insofern führen Gutscheine keinesfalls zu mehr Verteilungsgerechtigkeit als das bestehende System. Je nachdem, wie Gutscheine ausgestaltet sind, kann die Chancengleichheit erheblich beeinträchtigt werden. Zusätzlich zu den Nachteilen die sich allgemein bei einer Pro-belegten-Platz-Finanzierung ergeben ist zu berücksichtigen, dass mit ihrer Einführung Verwaltungskosten in erheblichem Umfang entstehen können⁴¹.

d. Finanzierung der Träger pro Gruppe

Eine Finanzierung der Träger pro Gruppe vermeidet zum Teil die Nachteile einer Pro-belegten-Platz-Finanzierung. Kleinere Nachfrageschwankungen hätten dann kurzfristig keine Auswirkungen auf die Finanzierungsgrundlage. Eine solche Finanzierungsform könnte daher das Weiterbestehen von kleineren Einrichtungen im ländlichen Raum mittelfristig sichern. Langfristig ist aber auch mit dieser Finanzierungsform die Aufrechterhaltung eines Betreuungsangebots im ländlichen Raum problematisch. Die Effizienzwirkung hängt davon ab, inwieweit es gelingt, eine korrekte Gruppenpauschale zu ermitteln. Eine Gruppenfinanzierung besteht in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Ähnlich wirkt eine Pro-belegten-Platz-Finanzierung in Verbindung mit einer Sockelfinanzierung. Bei dieser erhalten die Einrichtungen einen Teil ihrer entstandenen Kosten als Sockelfinanzierung und einen Teil als Pro-belegten-Platz-Finanzierung. Die Wirkung dieser Finanzierungsweise hängt von der Höhe der Sockelfinanzierung ab: Ist diese niedrig, bewirken die Fixkosten eine Selektion hin zu zentralen Angeboten und wenigen Anbietern, die Wirkungsweise ist wie bei einer Pro-belegten-Platz-Finanzierung. Ist der Sockel hoch, ist die Wirkungsweise wie bei einer Einrichtungsfinanzierung.

4.2.3. Bereitstellung des Angebots: Öffentliche, freie und private gewerbliche Anbieter

Traditionell gibt es in Deutschland eine Vielzahl unterschiedlicher Träger im Bereich der Kindertageseinrichtungen. Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden die ersten Kinderbewahranstalten. Diese waren für die Betreuung von Kindern aus der Industriearbeiterschaft gedacht. Kindertageseinrichtungen waren ein Element der Armutspflege. Sie wurden durch den sozialen und finanziellen Einsatz engagierter Bürger getragen, die bestrebt waren, dem moralischen Verfall entgegenzuwirken. Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden in freier kirchlicher und öffentlicher, vorwiegend kommunaler Trägerschaft zahlreiche Kindergärten,

⁴¹ Vgl. zu den Kosten eines Gutscheinsystems die amerikanische empirische Untersuchung von Levin. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines Gutscheinsystems im Schulbereich insgesamt Mehrkosten in Höhe von 73 Mrd. US \$ verursachen würde. Vgl. Mangold/Oelkers/Rhyn 1998, S. 27 ff.

bei denen pädagogische und erzieherische Elemente im Vordergrund standen. Die wichtigsten Träger sind in Deutschland derzeit die Kirchen, die Wohlfahrtsverbände, die Kommunen und in geringerem Umfang Elterninitiativen und private Betriebe.

Alle Landesgesetze ermöglichen den Betrieb von Kindertageseinrichtungen durch freie Träger. Einige Bundesländer, wie Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein räumen freien Trägern Vorrang gegenüber öffentlichen Trägern ein. Die Regelungen über den Betrieb und die Finanzierung von privaten Trägern, Betriebskindergärten und gewerbliche Träger, sind äußerst heterogen. Die öffentliche Förderung privat-gewerblicher Kindertageseinrichtungen ist nur in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen. Die öffentliche Förderung von Betriebskindergärten ist in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen. In einigen Bundesländern ist eine öffentliche Förderung unter bestimmten Bedingungen möglich. In Rheinland-Pfalz aufgrund einer besonderen Vereinbarung, in Sachsen, wenn diese im Bedarfsplan ausgewiesen sind, in Schleswig-Holstein auf Antrag sowie in Thüringen, wenn sie in eine frei gemeinnützige Trägerschaft überführt werden. Explizite Regelungen über Belegplätze von Betrieben in öffentlichen und freigemeinnützigen Einrichtungen bestehen in Berlin und Nordrhein-Westfalen.

Kindertageseinrichtungen, die von Elterninitiativen betrieben werden, erhalten in allen Bundesländern eine öffentliche Förderung. Da diese in der Regel über kein Vermögen verfügen, benötigen sie eine besondere Förderung. Dies ist in Bremen und Nordrhein-Westfalen vorgesehen, in den anderen Bundesländern werden Elterninitiativen wie freie Träger gefördert, oder es bestehen keine expliziten Regelungen. Herausragend ist die Landesregelung in Brandenburg, welche eine öffentliche Förderung aller Einrichtungen unabhängig von der Trägerschaft in gleichem Umfang vorsieht.

Es spricht einiges für ein möglichst pluralistisches Angebot im Kindergartenbereich. Ein vielfältiges Angebot ermöglicht nicht nur eine bessere Anpassung des Angebots an unterschiedliche Präferenzen der Nachfrager, sondern befördert auch die Suche nach neuen, „besseren“ Betreuungskonzepten. Diese beziehen sich nicht nur auf unterschiedliche pädagogische Konzepte, sondern auch auf die Öffnungszeiten, die Betreuungsdauer u.a.m. Freie, gemeinnützige Träger sind daher wünschenswert. Dies spricht auch für sogenannte "Elterninitiativkindergärten". Es kann jedoch ein Zielkonflikt auftreten. So ist ein vielfältiges Angebot mit der Betreuungsfunktion von Kindertageseinrichtungen gut vereinbar, nicht immer jedoch mit der Qualifikations- und Sozialisationsfunktion. Ein differenziertes Betreuungsangebot kann auch zu einer Differenzierung der Gesellschaft beitragen. Dies spricht auch gegen die teilweise erhobene Forderung⁴², private gewerbliche Anbieter zuzulassen und diese ebenso zu fördern wie freie gemeinnützige Träger⁴³. Zudem ist zu erwarten, dass bei privaten

⁴² Vgl. z.B. Kreyenfeld/Spieß/Wagner 2000.

⁴³ Hier besteht eine Parallele zur Diskussion über die Finanzierung von Privatschulen.

Anbietern ein höherer Kontrollaufwand mit den damit verbundenen höheren gesellschaftlichen Kosten notwendig sein wird. Gewerbliche Anbieter sind häufig nicht in der Form intrinsisch motiviert, wie es bei freien gemeinnützigen Trägern zu erwarten ist⁴⁴.

4.2.4. Bedarfsplanung oder Wettbewerb zur Realisierung eines bedarfsgerechten Angebots

In § 80(1) KJHG heißt es:

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung

1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen,
2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und
3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, daß auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.

Zwingende Voraussetzung für die Platzvergabe ist daher die Bedarfsermittlung und die Schaffung eines ausreichenden, dem Bedarf angepassten Angebots durch den kommunalen Träger der Jugendhilfe. Ist dies erreicht, so sind generell zwei Modelle der Platzvergabe denkbar. Zum einen vergibt der örtliche Träger der Jugendhilfe die Plätze. Hierbei besteht das Problem des hohen Verwaltungsaufwandes. Zum anderen handeln die Eltern direkt mit den jeweiligen Trägern Leistungen aus. Die zweite Variante schafft Wahlmöglichkeiten und führt zu einem geringeren Verwaltungsaufwand. Es besteht jedoch das Risiko einer frühen gesellschaftlichen Differenzierung nach bildungsfernen und bildungsnahen Schichten, die sich weitgehend mit der Differenzierung nach einkommensschwachen und einkommensstarken Haushalten deckt.

Bedarfsplanung in der Kinder- und Jugendhilfe wurde erst mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zu einem flächendeckenden Instrument der Kinder- und Jugendhilfe. Bis dahin hing die Planung von den Interessen einzelner Personen in den kommunalen Jugendämtern ab.

„In einer Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts bei Jugendämtern in Ost- und Westdeutschland wurde deutlich, daß 1994 45% der westlichen und 65% der östlichen Jugendämter der Untersuchungsgruppe noch nicht mit der Jugendhilfeplanung begonnen hatten.“⁴⁵

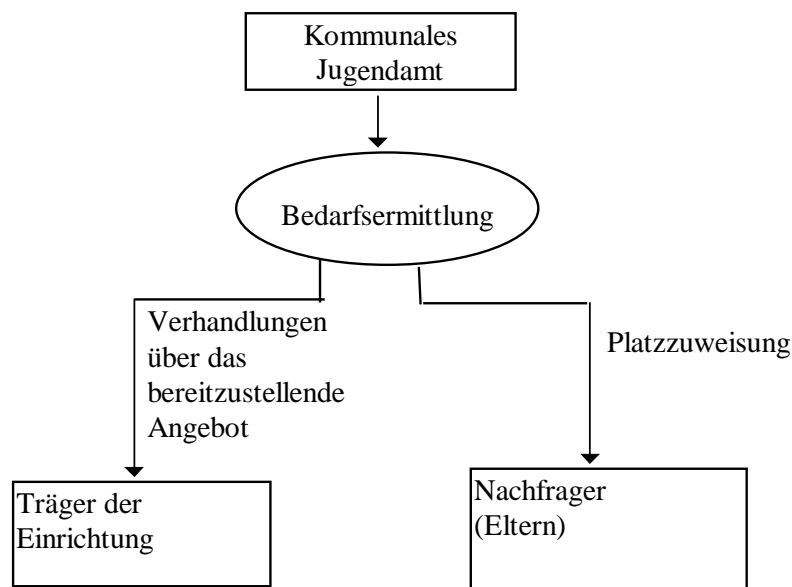
Die Notwendigkeit einer Bedarfsplanung ergab sich für die Kommunen und Kreise, wenn sie die Stichtagsregelung in Anspruch nehmen wollten. Um diese in Anspruch zu nehmen, mussten die Jugendämter einen Ausbauplan vorlegen, aus dem ersichtlich ist, wie bis 1998 die Voraussetzungen für die Einlösung des Rechtsanspruchs geschaffen werden. In den meisten Fällen erfolgte die Bedarfsplanung anhand von Bevölkerungsstatistiken. Lediglich in einzelnen Modellversuchen erfolgte die Bedarfsplanung aufgrund von Elternbefragungen.

⁴⁴ Diese Vermutung kann aber empirisch nicht bestätigt werden. Die Auswirkungen der Einführung der Pflegeversicherung und das stärkere Auftreten „gewerblicher“ Anbieter in diesem Bereich wird beispielsweise unterschiedlich diskutiert.

⁴⁵ Colberg-Schrader/Zehnbauer, 1996, S.10.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen zu der Frage, wie Anbieter und Nachfrager im Bereich der Kindertagesstätten zusammengeführt werden sollen. Traditionell dominiert in Deutschland noch die Koordination von Angebot und Nachfrage durch die Bedarfsermittlung der kommunalen Jugendämter. Nach Ermittlung des Bedarfs kommt es zu vertraglichen Vereinbarungen zwischen den kommunalen Jugendämtern und den Anbietern (Trägern der Einrichtungen) über die Art und den Umfang des bereitzustellenden Angebots. Die Befriedigung der Nachfrage (Eltern) erfolgt durch Platzzuweisungen der kommunalen Jugendämter⁴⁶.

Abbildung 5: Koordination von Angebot und Nachfrage im Bereich der Kindertageseinrichtungen



Quelle: Eigene Darstellung

Eine solche Form der Koordination ist mit Kosten verbunden. Zum einen entsteht ein hoher Verwaltungsaufwand bei der Ermittlung des Bedarfs und bei Vertragsverhandlungen mit den Anbietern. Zum anderen können Kosten aufgrund einer fehlerhaften Bedarfsplanungen entstehen, z.B. wenn das vereinbarte Angebot nicht den Präferenzen der Nachfrager entspricht. Vorgeschlagen wird daher verschiedentlich die Einführung marktlicher Steuerungselemente, z.B. die Umstellung auf eine Subjektförderung in Form von Gutscheinen. Indem die Nachfrager mit Nachfragemacht ausgestattet werden, soll ein präferenzkonformes Angebot in der Kinderbetreuung erreicht werden. Hierdurch soll ein Wettbewerb zwischen kommunalen Einrichtungen, Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände, Initiativkindergärten und privaten Einrichtungen angeregt werden.

Unter idealen Bedingungen führt Wettbewerb zu einem gesamtgesellschaftlich effizienten Gleichgewicht. Ein Gleichgewicht ist aus ökonomischer Perspektive

⁴⁶ In der Praxis erfolgt die Wahl des Kindergartens in den meisten Bundesländern durch die Eltern.

„eine Figuration von interdependenten Handlungen bzw. Verhaltensmustern derart, daß bei gegebener Alternativkostenstruktur kein Individuum einen Anreiz für eine Verhaltensänderung bei gegebener Handlungswahl der anderen besitzt.“⁴⁷

Zu den wichtigsten idealen Bedingungen gehören Rationalität der Individuen, unendlich viele voneinander unabhängige Anbieter, vollkommene Information, vollkommene Mobilität, vollständig spezifizierten Produktionsfunktionen sowie Abwesenheit von den oben beschriebenen externen Effekten⁴⁸.

- Als rationale Individuen werden aus ökonomischer Sicht Individuen bezeichnet, die ihre individuelle Nutzenfunktion kennen, eine konsistente Rangordnung der Handlungsalternativen erstellen können und ihr Verhalten ausschließlich auf Nutzenmaximierung ausrichten. Handlungsmotive wie Neid, Missgunst aber auch Sympathie werden nicht zugelassen. Tatsächlich sind die Menschen jedoch allenfalls beschränkt rational; ihr Verhalten wird häufig vom Verhalten anderer beeinflusst. Beispielsweise wird die Wahl eines Kindergartenplatzes von der Wahl anderer Eltern geprägt. Dieses Verhalten ist beschränkt rational, es senkt Informationsbeschaffungskosten, kann aber dazu führen, dass sich bei einer Marktallokation nicht die beste Alternative durchsetzt: Die Eltern bringen ihr Kind in einer Einrichtung unter, in der auch viele andere Eltern ihr Kind unterbringen. Sie gehen davon aus, wenn die anderen Eltern sich für die Einrichtung entschieden haben, muss sie besser sein als eine Einrichtung, in der nur wenige Kinder betreut werden. Der Zufall kann entscheiden, welche Einrichtung zuerst einen Größenvorteil erhält. Ein Selbstverstärkungseffekt führt dazu, dass diese Einrichtung sich bei einer Wettbewerbssteuerung durchsetzt, unabhängig davon ob sie „besser“ oder „effizienter“ ist.
- Voraussetzung für einen vollkommenen Wettbewerb sind viele voneinander unabhängige Anbieter, bei wenigen Anbietern sind Monopolpreise und die damit verbundenen Effizienzverluste wahrscheinlich. Eine Vielzahl von Trägern (Anbieter) von Kindertageseinrichtungen ist allenfalls in Ballungszentren denkbar, obwohl auch in diesen die Anzahl häufig auf wenige öffentliche und freie Träger beschränkt ist. In kleinstädtischen und ländlichen Regionen ist ein wohlfahrtssteigernder Wettbewerb aufgrund eines zu geringen Angebots nicht durchführbar.
- Um eine rationale Wahlentscheidung treffen zu können, müssen die Nachfrager über vollkommene Information verfügen. Vollkommene Information ist einerseits aufgrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit des menschlichen Gehirns nicht möglich, andererseits ist die Informationsbeschaffung mit einem Ressourcenaufwand in Form von Zeit und Geld verbunden. Es können drei Arten von Gütern unterschieden werden⁴⁹: Er-

⁴⁷ Weise et al. 1993, S. 302.

⁴⁸ Hinzu kommen technische Bedingungen wie konstante Skalenerträge sowie konvexe Präferenzen.

⁴⁹ Vgl. Eger 1997, S. 145.

stens Inspektionsgüter, über deren Eigenschaften man sich zu geringen Kosten durch „Inspektion“ (z.B. Ansicht, Geruch, Befühlen) informieren kann. Zweitens Erfahrungsgüter, deren Eigenschaften man erst im Laufe der Zeit durch den Umgang mit dem Gut kennen lernt und drittens Vertrauensgüter, über deren Eigenschaften man auch nach längerem Gebrauch keine Klarheit erhält. Bei Kindertageseinrichtungen handelt es sich um Vertrauensgüter, zumindest hinsichtlich der pädagogischen Betreuung und der Bildungsleistung. Anders verhält es sich bei den objektiv überprüfbaren „Eigenschaften“ wie z.B. die Öffnungszeit. Aufgrund dieses Informationsdefizits erhalten fest etablierte Träger bei einer Marktallokation einen Wettbewerbsvorteil⁵⁰. Dadurch kann eine Zentralisierung und Homogenisierung des Angebots begünstigt werden.

- Damit sich ein wohlfahrtssteigernder Wettbewerb entfalten kann, ist vollkommene Mobilität der Individuen Voraussetzung. Diese Voraussetzung ist gerade im Bereich der Kindertagesbetreuung, aber auch den Schulen, nicht gegeben. Es werden verschiedene spezifische Investitionen⁵¹ getätigt, die einen Wechsel der Einrichtung erschweren⁵². Kinder erwerben in Tageseinrichtungen Humanvermögen. Dieses ist insofern spezifisch, als ein Wechsel der Einrichtung und der damit verbundene Verlust von Bezugspersonen negative und möglicherweise irreversible Auswirkungen auf die Kindesentwicklung hat. Die Kinder erwerben weiterhin aufgrund der entstandenen persönlichen Beziehungen Sozialvermögen. Dieses stiftet durch die Vermittlung von Zuneigung und Geborgenheit individuellen Nutzen und führt zu gemeinsamen Orientierungen an informellen verhaltenslenkenden Normen. Aber auch die Eltern erwerben spezifisches Sozialkapital durch Kontakte mit den Erziehern und mit anderen Eltern. Diese spezifischen Investitionen verfestigen sich selbstverstärkend, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Abwanderungskosten um so höher sind, je länger ein Kind in einer Einrichtung verbleibt.

Die Orientierung an den Präferenzen der Betroffenen bzw. an den ihrer Vertreter (Eltern) erscheint daher problematisch. Damit der Wettbewerb tatsächlich zu Effizienzgewinnen führt, müssen die Eltern gut informiert sein. Die Eltern müssen erkennen, dass Kindergärten nicht nur der Aufbewahrung ihrer Kinder dienen, sondern Bildungseinrichtungen sind (Betreuungs- und Qualifikationsfunktion). Aus einer anderen Perspektive könnte man das Problem auch folgendermaßen formulieren: Die Präferenzen der Eltern führen nicht unbedingt zu einem gesellschaftlich wünschenswerten Ergebnis. Wenn Eltern unvollständig informiert sind, nicht

⁵⁰ Auch die Einführung zusätzlicher Qualitätskriterien oder Rankingverfahren kann dieses Problem allenfalls abmildern, jedoch nicht ganz beseitigen.

⁵¹ Mit spezifischen Investitionen werden Investitionen bezeichnet, deren Wert in der nächstbesten Verwendung deutlich geringer ist. Aus diesen resultieren höhere Abwanderungskosten.

⁵² Vgl. Fromm 2000, S. 77.

rational handeln oder ihre Interessen in den Vordergrund stellen, führt Wettbewerb nicht zu einem gesellschaftlich wünschenswerten Ergebnis: Die Kinder bildungsferner Schichten kommen in Kindergärten, die Bewahrcharakter haben und nur in geringem Umfang auf einen erfolgreichen Bildungslebenslauf vorbereiten. Die Kinder bildungsnaher Schichten kommen in Initiativkindergärten, welche den Bildungscharakter betonen und die Kinder auf einen erfolgreichen Bildungslebenslauf vorbereiten. Die Folge ist, dass eine Spaltung der Gesellschaft bei der Bildungsausstattung vorangetrieben bzw. eine bestehende Spaltung abgesichert wird.

„Ein hohes Maß an Differenzierung hat den Vorteil, dass individuelle Wünsche, Bedürfnisse und Fähigkeiten besser gefördert werden können. Allerdings ist durch viele empirische Studien belegt, daß Differenzierung um so eher zu einem schichtabhängigen Verlauf der Bildungskarrieren führt, je früher sie einsetzt.“⁵³

Sowohl Wettbewerb als auch Bedarfsplanung weisen Nachteile auf. Wettbewerb befördert die gesellschaftliche Differenzierung und wirkt damit der Chancengleichheit entgegen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die häufig kurzfristige Orientierung des Wettbewerbs nicht mit der langfristigen Perspektive vereinbar ist, derer Kindertageseinrichtungen bedürfen. Bedarfsplanung in der häufig praktizierten Form weist den Nachteil hoher Verwaltungskosten und das Risiko von Fehlplanungen auf. Aufgrund des zu erwartenden Marktversagens ist die Wettbewerbssteuerung im Bereich der Kindertagesstätten problematischer einzustufen als die Bedarfsplanung.

Am stärksten sind Wettbewerbselemente in der Landesregelung von Brandenburg entwickelt. Die öffentliche Finanzierung erfolgt auslastungsabhängig; zwischen den Trägern wird nicht differenziert und private gewerbliche Träger werden ebenso gefördert wie gemeinnützige Träger; die Elternbeiträge werden von den Trägern festgelegt und ein Wettbewerb zwischen den Kommunen ermöglicht. Der Wettbewerbsorientierung steht in Brandenburg aber eine staatliche Kontrolle zur Seite, indem die Kommunen zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots verpflichtet werden und der individuelle Rechtsanspruch im Vergleich zu anderen Ländern sehr weit ausgedehnt wird. Von daher stellt das Kindertagesstättengesetz von Brandenburg ein „modernes“ Gesetz dar, dass staatliche Steuerung und Marktelemente zu verbinden trachtet.

Im Gegensatz dazu ermöglicht das niedersächsische Kindergartengesetz zwar ebenfalls eine Wettbewerbssteuerung, da keine Finanzierungsregeln auf Landesebene festgelegt sind, verzichtet aber fast vollständig auf Kontrollmöglichkeiten durch das Land. Mit einer solchen Regelung sind viele Entwicklungen denkbar. Eine auslastungsunabhängige Finanzierung durch die Kommunen aber auch ein Wettbewerb, der zu Chancenungleichheit und einer zentralen sowie homogenen Anbieterstruktur führt. Dass ein Angebot bereitgestellt wird, das nicht am Bedarf angepasst ist, ist auf jeden Fall nicht auszuschließen. Geplant ist die Einführung von

⁵³ Sturn/Wohlfahrt 1998, S. 22.

Wettbewerbselementen in Bayern, wo bereits Modellversuche bestehen, aber auch in Hamburg.

5. Zusammenfassung: Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen im Spannungsfeld zwischen Chancengleichheit und differenziertem Angebot sowie zwischen Kosten und Qualität

Es wurde gezeigt, dass erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen bestehen. Dies betrifft den Umfang, in dem die Länder direkt an der Finanzierung der Einrichtungen beteiligt sind. Eine weitgehende direkte Beteiligung findet sich in den Stadtstaaten. Keine direkte finanzielle Beteiligung des Landes ist z.B. in Niedersachsen vorgesehen. Eine Kindertagesstättenfinanzierung, überwiegend durch Länder erscheint sinnvoll, da dann die Quantität und Qualität der Einrichtungen nicht von der geringen Finanzkraft der Kommune abhängt. Einen Teil der Finanzierung sollten jedoch die Kommunen übernehmen, da sie häufig schneller und zielgenauer entscheiden können.

Erhebliche Unterschiede bestehen auch bei der Festlegung der Höhe der Elternbeiträge. Sofern der Elternbeitrag auf Länderebene festgelegt ist, reicht die Beitragshöhe von gebührenfreien Kindergartenplätzen im Saarland für das letzte Kindergartenjahr bis zu Beiträgen in Höhe von 30 % der Betriebskosten z.B. in Mecklenburg-Vorpommern. Einige Länder, insbesondere die Stadtstaaten, entwickeln ein differenziertes System abgestufter Elternbeiträge (z.B. Hamburg), um die Sozialverträglichkeit zu gewährleisten, allerdings zu dem Preis sehr hoher Verwaltungskosten. Je freier die Träger der Einrichtungen bei der Gestaltung der Elternbeiträge um so stärker kann sich ein Wettbewerb entfalten.

Bei der Finanzierung der Kindertagesstätten, Krippen, Kindergärten und Horten bestehen ebenfalls erhebliche Unterschiede in den einzelnen Ländern. Teilweise gibt es keine öffentliche Förderung der Krippen- und Hortbetreuung, teilweise bestehen in einzelnen Ländern keine Unterschiede in der Finanzierung der unterschiedlichen Einrichtungsformen. Hieraus resultiert dann ein unterschiedlicher Versorgungsgrad. Werden Krippe und Hort in die öffentliche Förderung einbezogen, verbessert sich die Versorgungssituation.

Und letztlich bestehen Unterschiede in der Art der öffentlichen Finanzierung. Pro-belegten-Platz-Finanzierung, Gruppenfinanzierung sowie eine Erstattung der tatsächlichen anerkannten Kosten sowie einige Mischformen. Gezeigt wurde, dass aufgrund vermuteten Marktversagens Finanzierungsformen, die Wettbewerb begünstigen, als problematisch einzustufen sind. Die (anteilige) Erstattung der tatsächlichen Kosten durch die öffentliche Hand weist zwar auch Nachteile auf; sie wiegen aber geringer als die Nachteile der Marktsteuerung.

Ein weiteres generelles Argument spricht gegen eine Wettbewerbssteuerung. Die ökonomische Theorie kennt drei generelle Koordinationsmechanismen, die das Verhalten zwischen Menschen strukturieren⁵⁴:

⁵⁴ Vgl. Weise 2000. S. 13 f.

- Die Koordination durch den *Markt*, die besagt, dass alle Handlungen erlaubt sind aber alle von ihnen Betroffenen wertmäßig zu entschädigen sind. Das typische Beispiel hierfür sind Kaufhandlungen, bei denen Wertäquivalente getauscht werden (Ware gegen Geld).
- Die Koordination durch *Normen*, bei der bestimmte Verhaltensweisen erlaubt und andere verboten werden. Regelüberschreitungen werden sanktioniert. Das typische Beispiel hierfür sind Gesetze, die bestimmte Verhaltensweisen vorschreiben oder mit einem Verbot belegen. Bei Nichteinhaltung erfolgt eine Sanktion durch die öffentliche Hand (Rechtsprechung).
- Einen dritten Koordinationsmechanismus stellt *Ethik* dar. Deren Grundprinzip lautet, dass alle diejenigen Handlungen als moralisch gelten können, die sich positiv auf den Nutzen anderer Individuen auswirken, die aber nicht simultan wertäquivalent entschädigt werden aber auch nicht durch Sanktionen der Anderen hervorgerufen werden. Die Sanktionsinstanz ist das Individuum selber. Beispiele hierfür sind schlechtes Gewissen, Unzufriedenheit, Pein aber auch Mitgefühl, Mitleid und Empathie. Es handelt sich hierbei um internalisierte Normen. Individuen sind nicht nur extrinsisch, sondern auch intrinsisch motiviert.

Die Bedeutung der intrinsischen Motivation liegt darin begründet, dass Institutionen nicht nur eine bestimmte Anreizstruktur erzeugen, sondern dass ihnen selbst eine Anreizstruktur innewohnt. Zur Lösung eines Koordinationsproblems sind unterschiedliche Institutionen denkbar, die bei einer theoretischen Analyse die gleiche Anreizstruktur zur Folge hätten. Die Berücksichtigung der intrinsischen Motivation führt dazu, dass unterschiedliche Institutionen immer auch unterschiedliche Anreize zur Folge haben.

„Denn bei jeder Interaktion zwischen Menschen ist gleichzeitig auch der Organisationsmechanismus - Markt, Norm, Schenkung u.a.m. - definiert, mit dem Menschen ihre Handlungen koordinieren. Die mit diesem Organisationsmechanismus verbundenen Erwartungen werden auf die Interaktionen übertragen und bei jeder Interaktion mitgedacht oder mitgeföhlt. Insofern bewerten Menschen nicht nur die Handlungskonsequenzen, sondern auch die Handlungsmotive.“⁵⁵

So auch Kubon-Gilke{ XE "Kubon-Gilke" }:

„Aus psychologischen Experimenten ist jedoch evident, daß die Präferenzen und das Verhalten der Individuen nicht unabhängig sind von der Art und Weise, *wie* die Tätigkeiten koordiniert werden - ob über den Markt bzw. marktnah mit massiven Leistungsanreizen oder über hierarchische Organisationen mit eher schwach expliziten Anreizen.“⁵⁶

Bei der Einführung „harter“ monetärer (extrinsischer) Anreizstrukturen im Bereich der Kindertagesbetreuung durch Marktwettbewerb ist daher zu berücksichtigen, dass damit auch bestimmte Verhaltensweisen verbunden sind. So begünstigt die Marktkoordination opportunisti-

⁵⁵ Brandes/Weise 1999, S. 54.

⁵⁶ Kubon-Gilke{ XE "Kubon-Gilke" } 1997, S. 291.

ches Verhalten, und extrinsisch motiviertes Verhalten kann verdrängt werden. Die Folge kann sein, dass ein deutlich höherer Kontrollaufwand entsteht.

Somit scheint sich der Widerspruch zwischen Effizienz und Chancengleichheit aufzulösen. Die Wettbewerbssteuerung im Kindertagesstättenbereich wird sich voraussichtlich als ineffizient erweisen und Chancengleichheit kann sie nicht gewährleisten. Eine bedarfsorientierte öffentliche Förderung verbunden mit einer Bedarfsplanung kann Chancengleichheit besser gewährleisten, fördert ein vielfältiges Angebot und dezentrale Lösungen, und sie kann bedarfsgerechter als auch effizienter sein. Sinnvoll wäre es daher das Instrument der Bedarfsplanung weiterzuentwickeln.

Zwischen Kosten und Qualität bleibt allerdings ein Spannungsverhältnis bestehen. Was für jeden anderen Produktions- und Dienstleistungsbereich trifft auch für Kindertageseinrichtungen zu: eine Erhöhung der Qualität und/oder der Quantität (Betreuungszeit, Betreuungsschlüssel, Öffnungszeiten usw.) ist in der Regel mit einer Erhöhung der Kosten verbunden. In Einzelfällen mag eine Qualitätsverbesserung kostenneutral möglich sein, von einem veränderten Finanzierungsmodell ist dies jedenfalls nicht zu erwarten.

7. Literatur

- Adolph, Petra/Dupuis, André/Hoffmann, Hilmar/Hohmeyer, Christine (1999): Qualität in Kindertageseinrichtungen. Schlagwort, Zauberformel oder was? Frankfurt: GEW
- Akerlof, George A. (1970): The Market for Lemons. Quality, Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, S.488-500
- Arrow, Kenneth J. (1980): Wo Organisation endet, Wiesbaden: Gabler
- Barnett, Steven W. (1985): Benefit-Cost Analysis of the Perry Preschool Program and its Policy Implications, in: Educational Evaluation and Policy Analysis, Jg. 4, Band 7, S. 333-342
- Bellenberg, Gabriele (2001): Wie Kinder aufwachsen, in: Böttcher, Wolfgang/Klemm, Klaus/Rauschenbach, Thomas (Hg.): Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich, Weinheim München: Juventa, S. 21-37
- Bock, Kathrin/Timmermann, Dieter (2000): Wie teuer sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zu Kosten, Ausstattung und Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, Neuwied Kriftel Berlin: Luchterhand
- Bodenhöfer, Hans-Joachim (1998): Bildung und Wirtschaftswachstum - Alte und neue Ansätze, in: von Weizsäcker, Robert K (Hg.): Bildung und Wirtschaftswachstum, Berlin: Duncker & Humblot, S.11-47
- Brandes, Wolfgang/Weise, Peter (1999): Unternehmung und Arbeitsbeziehungen, in: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 15: Unternehmungsverhalten und Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M. New York: Campus, S. 18-76
- Büchel, Felix/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert (1997): Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 49, Heft 3, S. 528-539
- Colberg-Schrader, Hedi/Zehnbauer, Anne (1996): Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Bedarfsplanung, Notlösungen, alternative Angebote, München: Deutsches Jugendinstitut
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland, Berlin
- Diller, Angelika (1998): Der Rechtsanspruch als trojanisches Pferd - Von der Kindertageseinrichtung zurück zur Verwahranstalt, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 3/98, S. 103-108
- Dutta, Jayasri/Sefton/Weale, Martin (1999): Education and Public Policy, in: Fiscal Studies, Jg. 20, Heft 4, S. 351-386

Eger, Thomas (1997): Ökonomische Analyse vertraglicher Leistungsstörungen, in: Nagel, Bernhard/Eger, Thomas: Wirtschaftsrecht II. Eigentum, Delikt, Vertrag mit einer Einführung in die ökonomische Analyse des Rechts, München - Wien: Oldenbourg, S.129-156, 3. Aufl.

Europäische Kommission (1995): Die Vorschulerziehung in der Europäischen Union. Ein Problemaufriß, Allgemeine und berufliche Bildung Jugend Studie Nr. 6, Brüssel - Luxemburg: Europäische Kommission

Feinstein, Leon (1998): Pre-school Educational Inequality? British Children in the 1970 Cohort, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science

Feinstein, Leon/Robertson, Donald/Symons, James (1998): Pre-school Education and attainment in the NDDS and BCS, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science

Flehmig, Susanne/Binder, Marion/Wagner, Gert (1995): Der „Markt“ für vorschulische außerhäusige Kinderbetreuung in Westdeutschland, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung

Fromm, Oliver (2000): Zur Bedeutung von Elterninitiativen als Organisationsform der Kinderbetreuung aus institutionenökonomischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt, 4/00, S. 75- 81

Hagemann, Ulrich (1999): Bundesweite Bestandsaufnahme betrieblich geförderter Kinderbetreuung, in: Hagemann, Ulrich/Kreß, Brigitta/Seehausen, Harald (Hg.): Betrieb und Kinderbetreuung. Kooperation zwischen Jugendhilfe und Wirtschaft, Opladen: Leske + Budrich, S.127-147

Höltershinken, Dieter/Kasüschke, Dagmar (1996): Betriebliche Kinderbetreuung von 1875 bis heute. Kindergärten und Tageseinrichtungen in Deutschland, Opladen: Leske + Budrich

Jaich, Roman (2001): Wieviel Wissen braucht die Zivilgesellschaft? Die Universität zwischen intellektueller Gemeinschaft und Marktplatz, im Erscheinen

Kreyenfeld, Michaela/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gerd G. (2000): Kindertageseinrichtungen in Deutschland: Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, in: DIW Wochenbericht 18/2000, S.269-275

Kreyenfeld, Michaela/Wagner, Gerd G. (2000): Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitäts-Regulierung für die institutionelle Kinderbetreuung, Berlin: DIW-Diskussionspapier Nr. 199

Kreyenfeld, Michaela/Wagner, Gert G./Tillmann, Katja (2000): Finanzierungsmodelle sowie Verteilungs- und Finanzierungsrechnungen für eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung von Vorschul- und Schulkindern in Deutschland, Endbericht eines Projektes der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin: DIW

- Kubon-Gilke, Gisela (1999): Intrinsisch motiviertes Verhalten – nicht Anomalie sondern Normalfall? In: Held, Martin/Nutzinger, Hans G. (Hg.): Institutionen prägen Menschen. Bausteine zu einer allgemeinen Institutionenökonomik, Frankfurt/M. New York, Campus, S. 119-142
- Mangold, Max/Oelkers, Jürgen/Rhyn, Heinz (1998): Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine. Modelle und Erfahrungen, Bern: Universität Bern, Institut für Pädagogik, Abteilung Allgemeine Pädagogik
- Näther, Jürgen (2000): Die Kita-Card. Ein neues Modell zur Planung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Hamburg, in: Jugendhilfe, 38, 1/00, S.34-39
- Sachverständigenrat Bildung in der Hans-Böckler-Stiftung (2001): Bildung in der frühen Kindheit, Diskussionspapier Nr. 4, Düsseldorf
- Schlicht, Ekkard (1998): On Custom in the Economy, Oxford: Clarendon Press
- Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert (1996): Ein übersehener Bereich der Sozialpolitik: Staatliche Eingriffe und der Markt für Kinderbetreuung, in: Steiner, Viktor/Zimmermann, Klaus F.(Hg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt. Empirische Analysen und Reformansätze, Baden-Baden: Nomos, S.135-159
- Sturn, Richard/Wohlfahrt, Gerhard (1998): Chancengleichheit in der Bildung. (K)eine Selbstverständlichkeit? in: Erziehung heute, Heft 4, S.19-22
- Wagner, Gert G./Büchel, Felix/Frick, Joachim R./Krause, Peter (2001): Die Bildungsbeteiligung von Kindern in (West) Deutschland – empirische Befunde und (wirtschafts-) politische Schlussfolgerungen, in: Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hg.); Bildungsreform aus ökonomischer Sicht, Berlin: Duncker & Humblot, S. 319-328
- Weise, Peter (2000): Individualethik und Institutionenethik: Die Resozialisierung des homo oeconomicus, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 1, Band 1, S. 9-29
- Weiß, Manfred (1994): Ökonomische Bildungsgesamtrechnung, Frankfurt: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung
- Weiß, Manfred (2000): Bildung - zu viel aufwand für zu wenig Nutzen? in: de Haan, Gerhard/Hamm-Brücher, Hildegard/Reichel, Norbert (hg.): Bildung ohne Systemzwänge. Innovationen und Reformen, Neuwied: Luchterhand, S. 235-250