

| Stefan Sell

Quantitative und qualitative Abschätzung  
der Einführung eines Geldleistungsgesetzes  
(„Kitageld“) zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland

---

■ Discussion Papers

Remagen

Institut für Bildungs- und Sozialmanagement  
der Fachhochschule Koblenz (■ ibus)

Sell, Stefan: Quantitative und qualitative Abschätzung der Einführung eines Geldleistungsgesetzes („Kitageld“) zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland, Discussion Papers des Instituts für Bildungs- und Sozialmanagement der FH Koblenz Nr. 01-2005, Remagen 2005

---

Grundlage des vorliegenden Diskussionspapiers ist ein Gutachten des Verfassers für die Bundestagsfraktion von Bündnis'90/Die Grünen, das im August 2005 übergeben wurde.

Zum Autor:

**Prof. Dr. Stefan Sell** ist Direktor des Instituts für Bildungs- und Sozialmanagement der FH Koblenz (ibus). Er lehrt Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften im Fachbereich Betriebs- und Sozialwirtschaft am Standort Remagen der Fachhochschule Koblenz. Weitere Informationen zur Person im Internet unter [www.rheinahrcampus.de/sell](http://www.rheinahrcampus.de/sell).

E-Mail: [sell@rheinahrcampus.de](mailto:sell@rheinahrcampus.de)

### **Impressum:**

Institut für Bildungs- und Sozialmanagement der FH Koblenz (ibus)

Südallee 2

53424 Remagen

Internet: [www.rheinahrcampus.de/ibus](http://www.rheinahrcampus.de/ibus)

Oktober 2005

ISSN 1861-6070

# Inhaltsverzeichnis

1	Die Problemstellung.....	4
1.1	Gründe für einen Auf- und Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland.....	4
1.2	Am Gelde hängt´s – die Unterfinanzierung und die „föderale Finanzierungsverflechtungsfälle“ im Bereich der Kinderbetreuungsangebote .....	7
2	Der Lösungsansatz .....	12
2.1	Anforderungen an eine neue Finanzierungsarchitektur .....	12
2.1.1	Exkurs: Vorliegende Vorschläge zu einer Beteiligung des Bundes an der Finanzierung im Bereich der Kinderbetreuung .....	13
2.2	Optionen einer (regelgebundenen) Bundesfinanzierung .....	17
2.2.1	Das „Entlastungsmodell“ des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) und das „fiskalische Dilemma“ der Kommunen.....	19
2.3	Das „Kitageld-Modell“ – ein Geldleistungsgesetz zur regelgebundenen anteiligen Bundesfinanzierung der Kindertagesbetreuung .....	23
3	Quantitative Abschätzung des „Kitageld-Modells“ .....	26
3.1	Operationalisierung der Bemessungsgrundlage für die Bundesbeteiligung an den Kinderbetreuungskosten.....	26
3.2	Höhe der Bundesbeteiligung an den Kinderbetreuungskosten unter Status-quo-Bedingungen .....	36
3.3	Höhe der Bundesbeteiligung an den Kinderbetreuungskosten bei einem Rechtsanspruch auch für die unter dreijährigen Kinder .....	38
3.4	Zusammenfassende Kostenbetrachtung.....	40
4	Literaturverzeichnis.....	44

# 1 Die Problemstellung

## 1.1 Gründe für einen Auf- und Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland

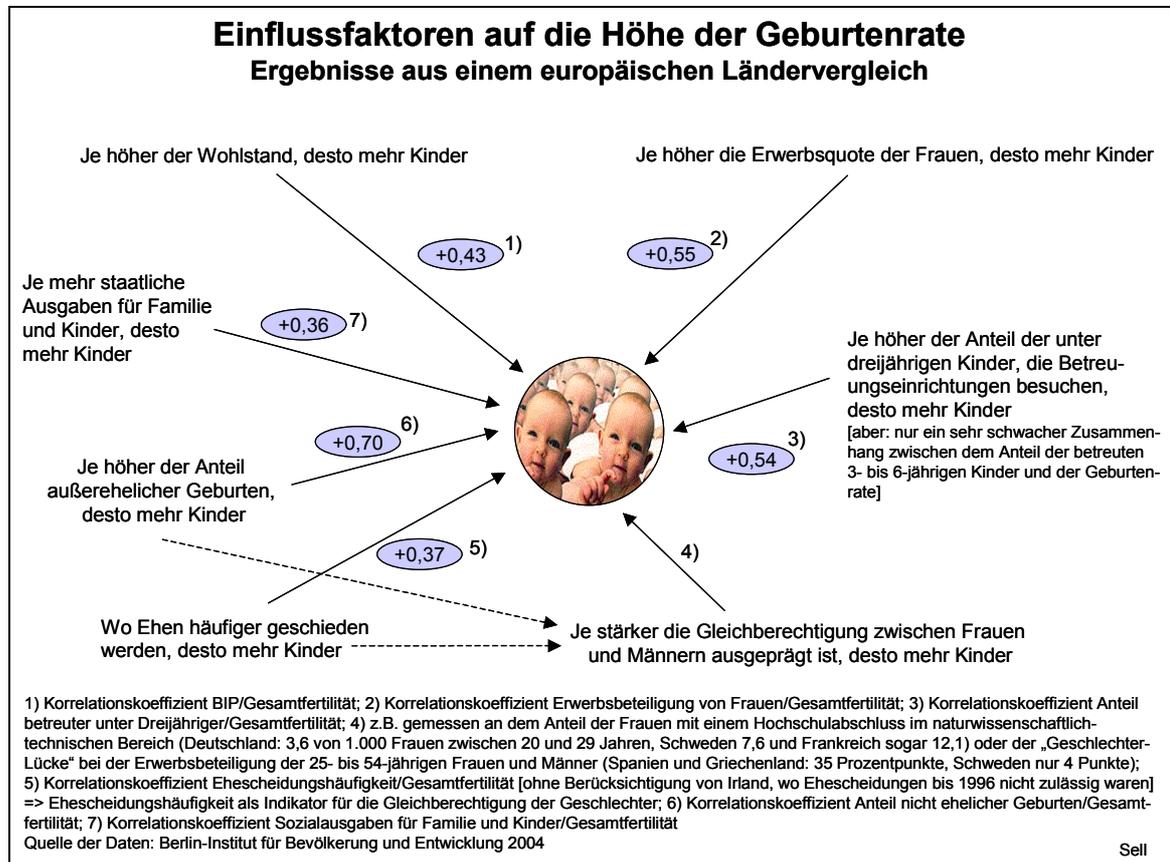
Eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure ist sich *im Prinzip* einig, dass es viele gute Gründe gibt, die Betreuungs- und Bildungsangebote für Kinder vor allem im frühkindlichen Bereich quantitativ auszubauen und qualitativ weiterzuentwickeln.

- Ein wichtiges Argument für einen Ausbau stellt auf die **Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie** ab. Dies nicht nur vor dem Hintergrund der steigenden Flexibilitätsanforderungen an die Arbeitnehmer z.B. aufgrund der ausgeweiteten Öffnungszeiten im Einzelhandel oder der Nachfrage nach Arbeitskräften in den Abendstunden und am Wochenende, sondern auch im Zusammenhang mit der seit einigen Jahren in Deutschland an Gewicht gewinnenden Debatte, wie die im internationalen Vergleich ausgeprägt niedrige **Geburtenrate** wieder gesteigert werden kann. Der europäische Vergleich verdeutlicht in diesem Kontext sehr eindrucksvoll, dass es einen erkennbaren Zusammenhang gibt zwischen dem Entwicklungsstand der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Geburtenrate. Es sei an dieser Stelle aber darauf hingewiesen, dass es keine einfache Korrelation gibt zwischen dem Entwicklungsstand der Infrastruktur für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Höhe der Geburtenrate<sup>1</sup>. Eine differenzierte Analyse deutet vielmehr auf eine gewisse Bipolarität hin in dem Sinne, dass zum einen in Ländern mit einem weit entwickelten und ausgebauten Betreuungssystem auch hohe Geburtenraten zu verzeichnen sind (prominentestes Beispiel wäre hier sicherlich Frankreich, aber auch die skandinavischen Staaten fallen in diese Gruppe), zum anderen gibt es hohe Geburtenraten aber auch in Ländern mit einem sehr unterentwickelten Kinderbetreuungssystem wie in den USA oder Irland. Allein dieser Hinweis mag ausreichen, um vor einer Monokausalität unterstellenden Verengung der Argumentation auf „bessere Kinderbetreu-

---

<sup>1</sup> Der Zusammenhang zwischen der Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Fertilität ist nicht abschließend geklärt. Gleichwohl wird die steigende Frauenerwerbstätigkeit häufig als Ursache für den Geburtenrückgang angeführt. Auf der Basis makroökonomischer Daten kann gezeigt werden, dass in Westdeutschland weiterhin ein negativer Einfluss von der Erwerbstätigkeit auf die Geburtenrate ausgeht, während der Einfluss der Kinderzahl auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen gesunken ist. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Schlüsselrolle bei der Realisierung von hohen Geburtenraten und hoher Frauenerwerbstätigkeit zukommt. Vgl. z.B. ausführlicher Seyda 2003.

ung = höhere Geburtenrate“ zu warnen<sup>2</sup>. Allerdings liegen Länder wie Deutschland, die keine explizit auf Vereinbarkeit setzende Traditionslinie haben und zugleich von einem traditionellen Frauen- und Familienbild ausgehen, das zumindest in Westdeutschland auch gegenwärtig noch sehr dominant ist, im internationalen Vergleich eher am unteren Ende der Rangreihe der einzelnen Länder hinsichtlich der Geburtenrate.



Eine besonders Westdeutschland betreffende Problematik ist der ausgeprägt hohe Anteil der lebenslang kinderlos bleibenden Frauen<sup>3</sup>, während entgegen der allgemeinen Ansicht der Anteil der dauerhaft 1-Kind-Familien relativ gering ist. Wenn Paare Kinder bekommen, dann in aller Regel mindestens zwei. Insofern ist es durchaus einleuchtend, wenn für die deutsche Diskussion aus strategischer Sicht gefordert wird, den Übergang zum ersten Kind durch eine ermöglichende Infrastruktur zu unterstützen. In diese Richtung argumentieren beispielsweise Rürup/Gruescu (2003) in ihrem Gutachten „Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung“, in dem sie neben der Forderung nach einem flächendeckenden, flexiblen und qualitativ hochwertigen Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten (auch für Kinder unter drei Jahren) die Transformation

<sup>2</sup> Vgl. hierzu weiterführend die materialreiche Darstellung der Familienformen im sozialen Wandel bei Peuckert 2004.

<sup>3</sup> Es sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass in der öffentlichen Diskussion immer von der Kinderlosigkeit „der Frauen“ gesprochen wird. Neuere Untersuchungen können eindrucksvoll aufzeigen, dass der Beitrag der potentiellen Väter zur Kinderlosigkeit bislang stark vernachlässigt worden ist. Vgl. hierzu nur z.B. die Studie von Schmitt/Winkelmann 2005 zur Frage, wer kinderlos bleibt.

des Erziehungsgeldes in eine bezahlte Elternzeit von 12 Monaten fordern, wobei das Elterngeld als Einkommensersatzleistung ausgestaltet werden soll. Relevant in diesem Zusammenhang sind die Befunde einer Studie von Hank et al. (2003): Eine umfassendes Angebot an Betreuungsplätzen fördert nicht nur die Müttererwerbstätigkeit, sondern könnte sich auch positiv auf Fertilitätsentscheidungen auswirken. In der Studie wurde auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik den Einfluss der regionalen Verfügbarkeit von Kinderbetreuung auf das Geburtenverhalten west- und ostdeutscher Frauen in den Jahren 1996 bis 2000 untersucht. Zentrales Ergebnis ist, dass in den östlichen Bundesländern die Verfügbarkeit institutioneller Kinderbetreuung den Übergang zum ersten Kind positiv beeinflusst, während sich in den westlichen Bundesländern allein die Verfügbarkeit informeller Betreuungsarrangements als statistisch signifikant erweist. Verantwortlich hierfür dürfte in erster Linie die unterschiedliche Ausgestaltung der Betreuungsinfrastruktur in Ost und West sein, was sich insbesondere bei der unterentwickelten Versorgung im Krippen- und Hortbereich in Westdeutschland sowie bei der Verfügbarkeit von Ganztagsplätzen zeigt.

- Der Ausbau der frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebote wird aber auch zunehmend – vor allem im Gefolge der Rezeption der PISA-Befunde - aus einer **originär bildungspolitischen Perspektive** heraus angemahnt. Besonders beeindruckend sind in diesem Kontext die neueren Befunde der Hirnforschung, die mit ihren Methoden zeigen kann, dass es vor dem Hintergrund der Hirnentwicklung besonders sinnvoll und erfolgversprechend ist, in der Zeitspanne von der Geburt bis zur Einschulung im 6. Lebensjahr vor allem mit spielerischen Lernansätzen die Entwicklung der Kinder zu fördern (vgl. z.B. Braun/Meier 2004)<sup>4</sup>. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von profunden frühpädagogischen Konzepten, die den vorschulischen Bereich als eigenständigen Bildungsbereich fundieren und die auch verhindern (können), dass es zu einem (kontraproduktiven) Vorziehen der (gegebenen) Schulstrukturen in den Bereich der unter Sechsjährigen kommt – eine Besorgnis, die viele Eltern mit dem Begriff der „Vorschule“ verbinden.
- Aber ein weiterer Punkt sollte nicht unerwähnt bleiben. Sowohl die Vereinbarkeitsdiskussion wie auch die bildungspolitische „Aufladung“ der Kindertageseinrichtungen sind Ar-

---

<sup>4</sup> Der innovativste Strang aus dieser Entwicklung mündet derzeit in einer beginnenden Ausdifferenzierung einer „Neuropädagogik“ als eigenständige interdisziplinäre Richtung. Vergleichbare Entwicklungen werden bereits seit Jahren im angelsächsischen Sprachraum diskutiert – vgl. hierzu nur die für die aktuelle amerikanische Diskussion über eine massive Ausweitung der Investitionen im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung die impulsgebende Studie von Shonkoff/Phillips (2000).

gumentationslinien, bei denen die Kinder zumindest vordergründig nur als „Objekte“ vorkommen. Aber darüber hinaus gibt es **aus Sicht vieler Kinder** gute Gründe für einen Ausbau (vor allem aber auch für eine qualitative Weiterentwicklung der Kitas): Für viele Kinder ist ihre Kita zu einer „zweiten Heimat“ geworden, in der sie auf eine anregungsreiche Umgebung treffen, in der sie zumindest zeitweilig aus problematischen und belasteten Wohn- und Lebensumwelten heraus kommen, in der sie neben Betreuung und Bildung auch **Erziehung und Sozialisation** erfahren dürfen. Und auch die Kinder aus den „normalen“ Familien, die über ein entsprechendes familiäres Umfeld verfügen, gewinnen enorm durch den Besuch von guten Kitas, denn sie werden dort konfrontiert mit anderen Kindern, die in der eigenen Familie häufig fehlen, und vor allem müssen sie sich mit der zunehmenden „Buntheit“ einer Gesellschaft auseinandersetzen und sich in ihr zurecht finden – eine Gesellschaft, bei der in den Städten in ein paar Jahren die Mehrheit der Kinder über einen Migrationshintergrund verfügen wird.

Soweit die an vielen Stellen vorgetragenen Argumente, die für einen Ausbau der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sprechen. Bis zu diesem Punkt besteht mittlerweile auch eine große Einigkeit zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen, die sich an der Diskussion beteiligen – zumindest in den vielen Sonntagsreden.

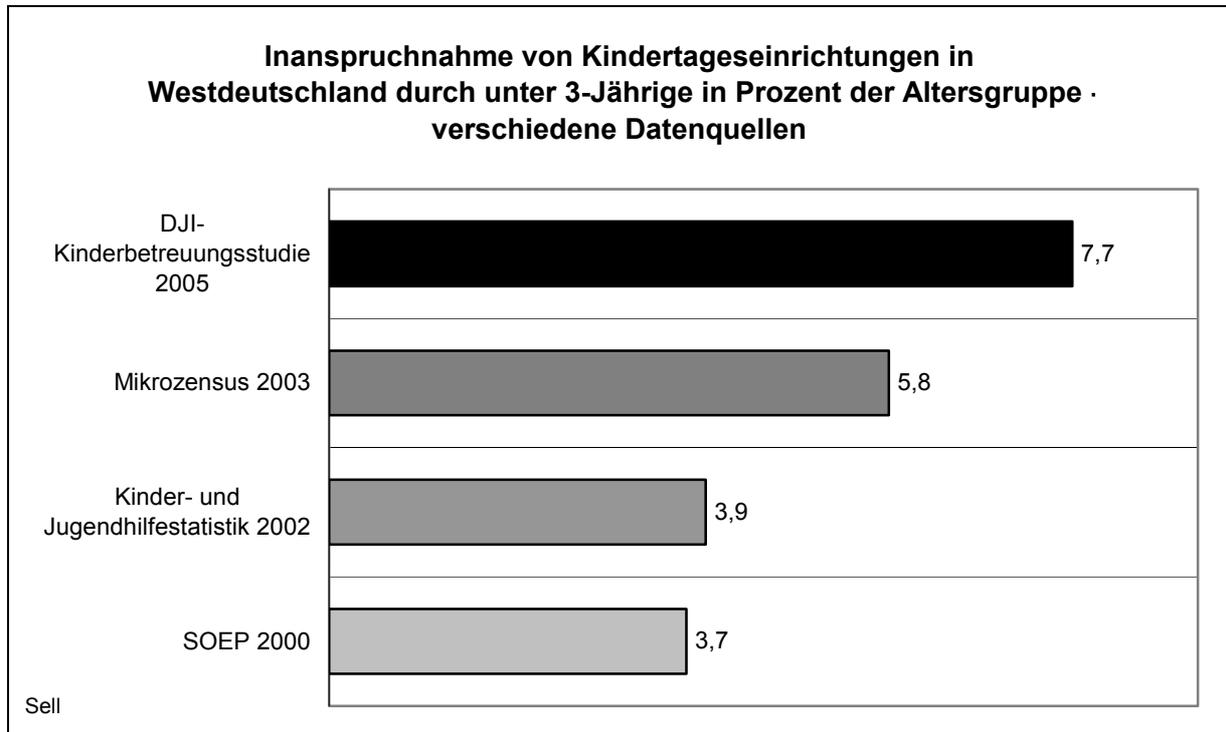
## 1.2 Am Gelde hängt's – die Unterfinanzierung und die „föderale Finanzierungsverflechtungsfälle“ im Bereich der Kinderbetreuungsangebote

Es stellt sich angesichts dieser Rahmenbedingungen dann aber die Frage, warum relativ gesehen so wenig passiert und warum vor allem in Westdeutschland die Betreuungsangebote auch und gerade im internationalen Vergleich vor allem bei den unter Dreijährigen und den Schulkindern so katastrophal unterentwickelt sind. Und auch die auf den ersten Blick mittlerweile gute Versorgungslage mit Kindergartenplätzen für die über Dreijährigen stellt sich bei genauem Hinsehen als überaus fragil dar, denn nicht wenige Kommunen haben damit begonnen, die aufgrund der demografischen Entwicklung rückläufige Zahl an Kindern in einem Alter mit Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz in Form eines Abbaus von Betreuungsplätzen vorwegzunehmen, statt die freiwerdenden Ressourcen in einen Ausbau der Angebot im vor- und nachgelagerten Bereich zu verwenden<sup>5</sup>. Dass es einen leicht erkennbaren Trend gibt,

---

<sup>5</sup> Hier ist auch die besondere Bedeutung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) zu verorten, denn durch die Regelungen in diesem Gesetz wird dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe beispielsweise über die Einfüh-

dass Kapazitäten für die unter 3-Jährigen ausgebaut werden, zeigt eine Gegenüberstellung verschiedener Datenquellen der vergangenen Jahre, die in zeitlicher Hinsicht ein Ansteigen der Betreuungskapazitäten für die Kleinkinder in Westdeutschland aufzeigen:



Besonders erschwerend kommt hinzu, dass von den 3.100.000 in Deutschland verfügbaren Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder mit 1.755.000 Plätzen fast 57% von freien Trägern wie den Kirchen oder Wohlfahrtsverbänden angeboten werden, von den 47.300 Kindertageseinrichtungen sind es sogar 60%, die sich in freier Trägerschaft befinden. Und gerade die kirchlichen Träger – die beide zusammen (derzeit noch) fast jeden 4. Kita-Platz in Deutschland anbieten – stehen vor dem Hintergrund der finanziellen Entwicklung in der evangelischen und katholischen Kirche hinsichtlich der rückläufigen Einnahmen unter massiven Druck, auch im Bereich des Angebots an Kita-Plätzen ihr Engagement zurückzufahren – was derzeit landauf und landab passiert, nicht nur durch Gruppenschließungen, sondern zunehmend auch in Form der Schließung bzw. Abgabe ganzer Einrichtungen.<sup>6</sup>

rung eines bedingten Rechtsanspruchs für die unter 3-Jährigen „nahegelegt“, statt eines Abbaus über den Weg einer Umwidmung der freiwerdenden Kapazitäten im Rechtsanspruchsbereich eine dringend erforderliche Verbesserung der Betreuungssituation für die unter 3-Jährigen und die Schulkinder zu erreichen.

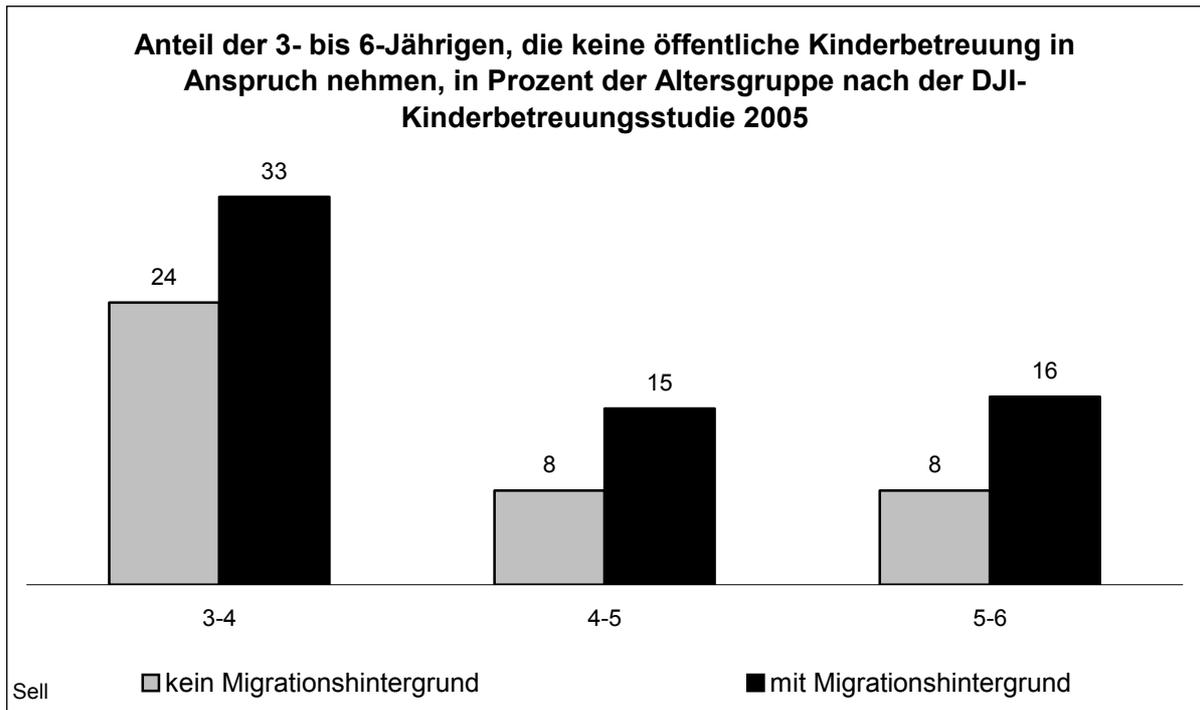
<sup>6</sup> Nur ein Beispiel von vielen: Das Bistum Aachen z.B. hat angekündigt, in den kommenden Jahren 35% seiner bisher für Kindergärten eingesetzten Eigenmittel einsparen zu wollen. Von eigenständiger Brisanz angesichts des weiterhin und teilweise steigenden Anteils öffentlicher Mittel ist die mittlerweile in beiden Kirchen erkennbare Tendenz, die Zahl der Kita-Plätze an die (rückläufige) Zahl der Kinder mit konfessionellem Hintergrund zu binden.

Eine wesentliche Ursache für diese unbefriedigende Situation ist die „**doppelte Finanzierungsproblematik**“ im Bereich der Kindertagesbetreuung.

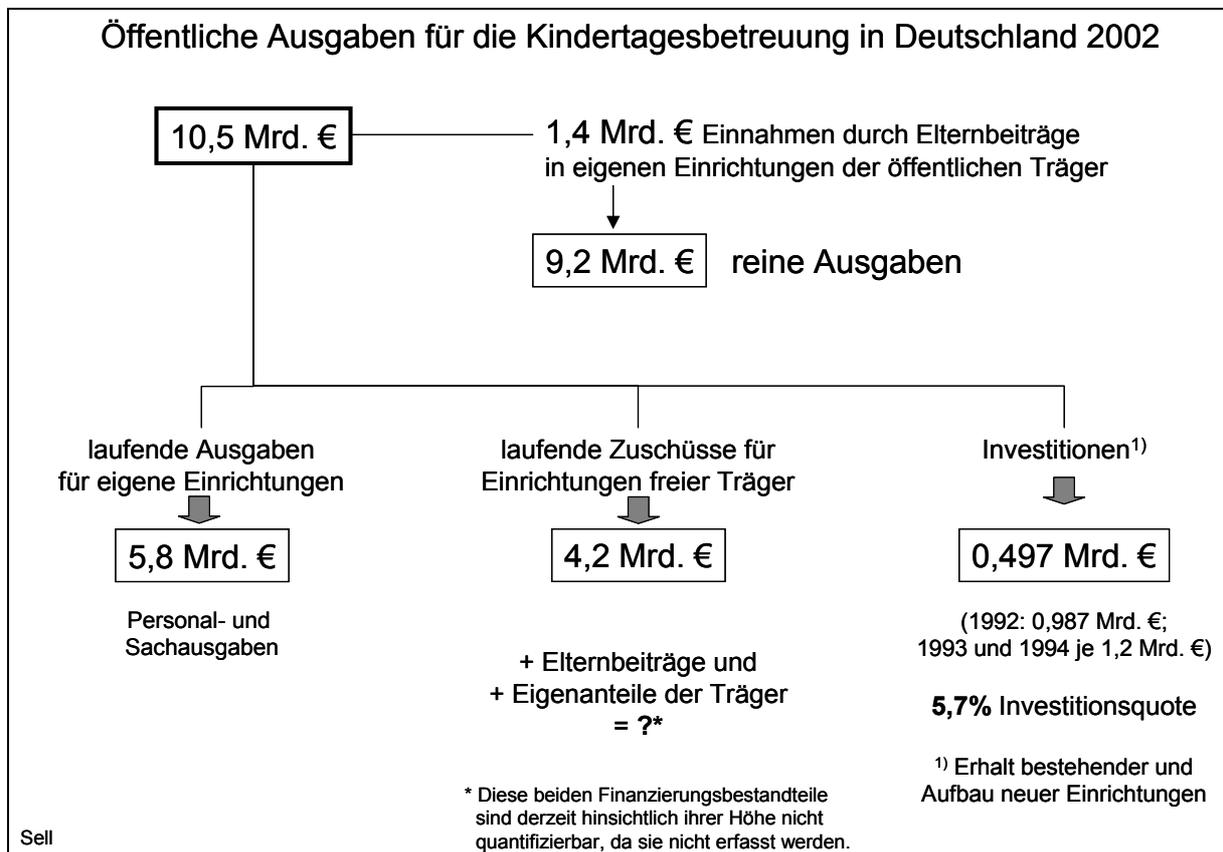
- Zum einen ist das ganze System **deutlich unterfinanziert**, insgesamt also wird zu wenig Geld in den Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung investiert. Betrachtet man die gesamtstaatliche Ebene, dann wird die Unterfinanzierung sehr deutlich: Die öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung belaufen sich mit **10,5 Mrd. €** auf 0,5% des deutschen Bruttoinlandsproduktes. Unsere französischen Nachbarn hingegen geben 0,7% ihres BIP aus – würde man diesen Wert auf Deutschland übertragen, dann müssten jährlich zusätzliche 3,44 Mrd. € für die Kinderbetreuung seitens der öffentlichen Hand aufgebracht werden. Wenn man einen Schritt weitergeht und die **Soll-Vorgabe der OECD** von 1% des BIP zugrunde legt, dann müssten folglich doppelt so viele Mittel für die Kinderbetreuung wie heute bereitgestellt werden, also zusätzliche 10,5 Mrd. € pro Jahr. Dänemark z.B. erreicht mit über 0,9% des BIP fast diese Idealsumme der OECD.

Eine zusätzliche Unterfinanzierung ergibt sich aus der Tatsache, dass gerade der frühkindliche Bereich sowohl hinsichtlich der (Qualifikation und) Bezahlung des Personals wie auch der sächlichen Ausstattung der Einrichtungen in der Bildungshierarchie am schlechtesten ausgestattet ist – obgleich alle neueren Befunde der Bildungsforschung aufzeigen können, dass die möglichen Effekte frühzeitiger pädagogischer Intervention in der Altersspanne bis zum 6. Lebensjahr am größten sind – hier werden die zentralen Weichen für die gesamte weitere Bildungsbiografie gestellt. Als eigenständige Problematik sollte berücksichtigt werden, dass sich Deutschland im OECD-Ländervergleich dadurch „auszeichnet“, dass mit fast 38% der Anteil privater Mittel (wozu aber auch die Eigenanteile der Träger von Kitas gehören) an den Gesamtausgaben für Kinderbetreuung an der Spitze liegt.

Nirgendwo im europäischen Vergleich (außer Irland) ist der Anteil der privaten Ausgaben (also im wesentlichen der Eltern) an der Kinderbetreuung höher als in Deutschland. Der hohe Anteil der Privatfinanzierung führt zu einer generellen und schichtspezifisch potenzierten Unterinanspruchnahme der Kinderbetreuungseinrichtungen. Dies ist mit eine Ursache für die geringere Nutzung der Kindertageseinrichtungen durch Kinder mit Migrationshintergrund.



Eine spezifische Ausprägung der generellen Unterfinanzierung ist die sehr niedrige Investitionsquote, die sich derzeit auf 5,7% beläuft – letztendlich ein Substanzverzehr und besonders problematisch angesichts der doppelten Herausforderung eines angestrebten Ausbaus der Infrastruktur wie auch des notwendigen Ersatzbedarfs der bestehenden Einrichtungen, von denen viele aus den 70er und 80er Jahren stammen.



- Zum anderen besteht eine besonders schwerwiegende Verwerfung bei der Finanzierung der Kinderbetreuung in Deutschland dahingehend, dass wir es mit einer „**föderalen Finanzierungsverflechtungsfalle**“ (Sell 2002) zu tun haben, die derart blockierend wirkt, dass nur eine systematische Reform der Finanzierungsstrukturen das Angebot an Bildungs- und Betreuungsplätze quantitativ verbessern wird. Dahinter steht folgender Problemzusammenhang: Die zentralen Gesetzesnormen für die Kindertagesbetreuung sind bundesgesetzlich im SGB VIII geregelt (z.B. der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem vollendeten 3. Lebensjahr), die Ausführungsgesetze und –verordnungen erlassen die Länder, Bedarfsplanung und Hauptfinanzierung liegen bei den Kommunen. Die finanzielle Hauptlast haben die Kommunen zu tragen, ergänzt um Mittel der einzelnen Bundesländer, deren Beteiligung allerdings von Bundesland zu Bundesland erheblich schwankt – und der Bund leistet keinen finanziellen Beitrag zur Finanzierung der Kinderbetreuungsplätze. Diese Konstruktion führt nun zu einer **völlig verzerrten Kosten-Nutzen-Verteilung**, was sich am Beispiel eines Ausbaus der Betreuungsangebote aufzeigen lässt: Wenn zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder bereitgestellt werden, dann löst dies – neben den vielen möglichen positiven Wirkungen bei den Kindern selbst – auch volkswirtschaftliche Effekte aus, z.B. eine höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter und damit verbunden höhere Steuer- und Beitragseinnahmen, geringere Sozialleistungen und natürlich auch direkte Beschäftigungseffekte durch den Ausbau der Kitas (vgl. ausführlicher Sell 2004a). Aus volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analysen z.B. aus der Schweiz und den USA wissen wir, dass für jeden Euro, der in Kitas investiert wird, volkswirtschaftlich gesehen etwa 4 Euro wieder zurückfließen – ein traumhafter „Return on Investment“, allerdings mit dem „Problem“ behaftet, dass zwischen Kosten und daraus resultierenden Nutzen ein „time lag“ liegt, aufgrund dessen das Interesse der politischen Entscheidungsträger häufig sehr schnell erlischt. Aber auch wenn man nur die Steuer- und Beitragszahlerseite betrachtet, gibt es immer noch ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1 zu 1,6, wie z.B. eine sehr fundierte Studie aus der Schweiz gezeigt hat. Und hier schlägt nun die „föderale Finanzierungsverflechtungsfalle“ zu: Denn während die kommunale Ebene den größten Teil der Kosten zu tragen hat, fallen die fiskalischen Zusatznutzen aufgrund der Verteilungsarchitektur des Steuersystems sowie der parafiskalischen Organisation des Sozialversicherungssystems überwiegend auf der Ebene der Bundesländer und gerade auch des Bundes an, der aber überhaupt nicht an der Finanzierung der Kitas beteiligt ist. Zugespielt formuliert: Auch wenn ein Kämmerer einer Kommune voll von der Notwendigkeit eines Ausbaus der Betreuungsangebote überzeugt sein sollte, würde er aus kommunaler

Sicht grob fahrlässig handeln, wenn er einen solchen auch realisiert, da der Großteil der Kosten an der Kommune hängen bleibt, die Nutzen aber an anderer Stelle im System realisiert werden. Im Prinzip haben wir hier eine vergleichbare Problemkonstellation wie beim Ganztagschulprogramm der Bundesregierung: Auch hier erfolgt keine anteilige Mitfinanzierung der neuen Ganztagschulen, sondern das 4 Mrd. €-Programm ist ausschließlich als Investitionsprogramm mit Anschubfinanzierungswirkung ausgestaltet, da Schulen bekanntlicherweise in die Länderzuständigkeit fallen. Die Länder (die vor allem die Personalkosten tragen) und die Kommunen als Schulträger (die vor allem die Sachkosten tragen) haben nun das Problem, dass sie mit den Mitteln zwar neue Ganztagschulen schaffen können, der daraus resultierende größte Kostenblock aber, also die laufenden Betriebskosten, verbleiben in ihrer Zuständigkeit und binden entsprechende Mittelkontingente für die Zukunft.

## 2 Der Lösungsansatz

### 2.1 Anforderungen an eine neue Finanzierungsarchitektur

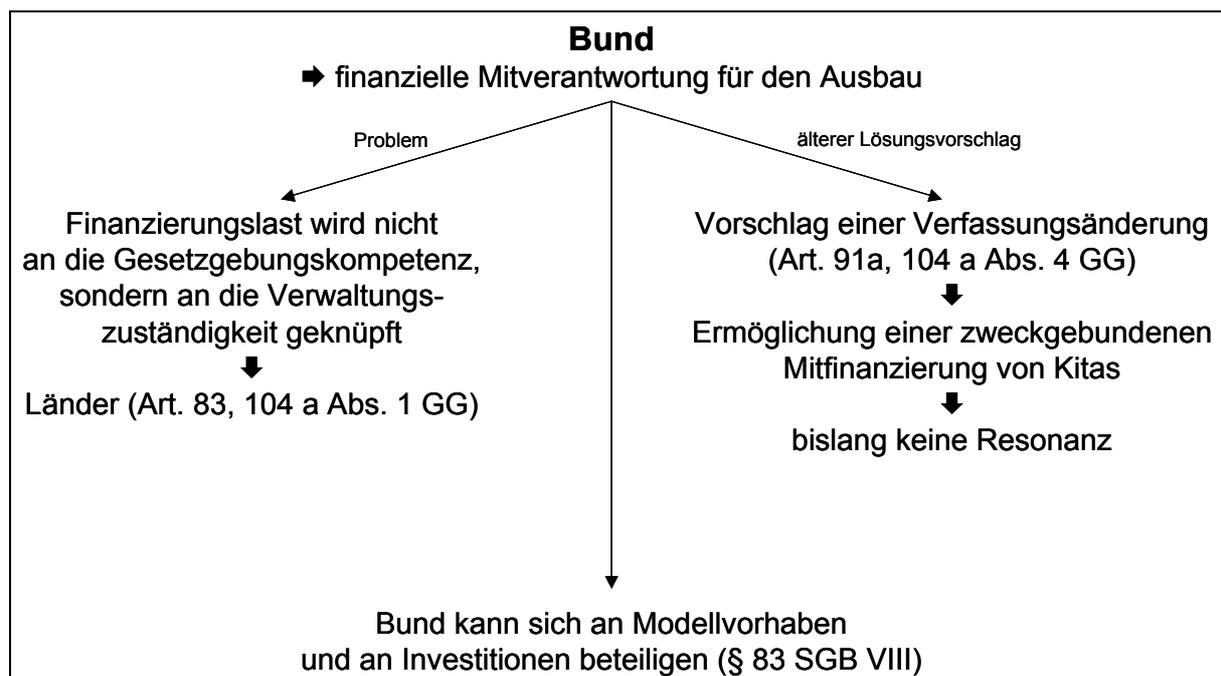
Der aus der gegebenen Problemkonstellation abzuleitende Lösungsweg ist *im Prinzip* relativ simpel: Es muss eine neue Finanzierungsarchitektur programmiert werden, die dazu führt,

- dass der **Bund** in die dauerhafte Regelfinanzierung der Betriebskosten der Kitas eingebunden wird,
- die sicherstellt, dass ausreichend Anreize gesetzt werden, die Betreuungsangebote vor Ort entsprechend des tatsächlichen Bedarfs auszubauen,
- die keine Anreize setzt, dass die Kommunen und Bundesländer einfach ihre bisherigen finanziellen Mittel austauschen gegen Bundesmittel (Problematik der reinen „Mitnahmeeffekte“),
- die verhindert, dass aufgrund der Höhe der Bundesfinanzierung bei Ausgestaltung z.B. in Form einer prozentualen Beteiligung an den Ist-Kosten des einzelnen Angebots unwirtschaftliche Einrichtungen dauersubventioniert und keine Anreize gesetzt werden, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern,

- die eine ausschließliche Zweckbindung der Mittel gewährleisten kann und
- die so einfach konstruiert ist, dass durch wenige Modifikationen der die Höhe bestimmenden Parameter neue Anforderungen und politische Zielvorgaben sofort im Finanzierungssystem abgebildet werden können.

Die skizzierten Eckpunkte einer neuen Finanzierungsarchitektur verdeutlichen die zentrale Komponente des Reformvorschlages und auch seine über die bislang vorliegenden Vorschläge zu einer Bundesbeteiligung (vgl. hierzu den nachfolgenden Exkurs) weit hinausreichende systemverändernde Dimension: Es geht um eine **(regelgebundene) anteilige Bundesfinanzierung der laufenden Betriebskosten der Kinderbetreuungsangebote**.

### 2.1.1 Exkurs: Vorliegende Vorschläge zu einer Beteiligung des Bundes an der Finanzierung im Bereich der Kinderbetreuung



Ogleich der Bund mit dem KJHG die rahmenrechtlichen Maßstäbe setzt, ist seine finanzielle Beteiligung nur marginal, da er sich nach § 83 SGB VIII lediglich an Modellvorhaben und bei sehr weiter Auslegung auch an bestimmten Investitionen beteiligen kann.<sup>7</sup> Die Finanzierungslast wird nicht an die Gesetzgebungskompetenz, sondern an die Verwaltungszuständigkeit

<sup>7</sup> § 83 SGB VIII: „(1) Die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde soll die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann. (2) Die Bundesregierung wird in grundsätzlichen Fragen der Jugendhilfe von einem Sachverständigenrat (Bundesjugendkuratorium) beraten. Das Nähere regelt die Bundesregierung durch Verwaltungsvorschriften.“

geknüpft. Ein älterer Lösungsvorschlag stellt auf den prinzipiell möglichen Weg einer Verfassungsänderung ab und verweist hierbei auf die beiden Artikel 91a und 104a Abs. 4 GG.

**Artikel 83 GG**

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

**Artikel 91a GG**

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt. Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten.

(3) Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.

(4) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

**Artikel 104a GG**

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.

(3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, dass die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.

(4) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes knüpft die Finanzierungslast nicht an die Gesetzgebungskompetenz, sondern an die Verwaltungszuständigkeit. Die Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit für den Vollzug des SGB VIII fallen in den Verantwortungsbereich der Länder und Kommunen (vgl. Art. 83, 104a Abs. 1 GG), wobei die Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der vorhandenen Mittel erfolgt, soweit keine Rechtsansprüche einzelner bestehen. Die von Gewerkschaften und mehreren Parteien (mit Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz) eingebrachten Überlegungen, dem Bund durch eine Verfassungsänderung (Art. 91a, Art. 104a Abs. 4 GG) eine zweckgebundene Mitfinanzierung von Kindertageseinrichtungen zu ermöglichen, fanden zwar in der Öffentlichkeit ein Interesse, aber in den maßgeblichen Gremien und Organen keine Resonanz. Während dem Bund eine Beteiligung an den Betriebskosten verwehrt ist, kann er sich jedoch an Modellmaßnahmen und Investitionen für Kindertageseinrichtungen beteiligen (§ 83 SGB VIII). Letztendlich wird bei diesem Vorschlag dafür plädiert, die im Art. 91a GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben zu erweitern

und die Kita-Finanzierung, genauer die Finanzierung der **Investitionen**, als eine neue Gemeinschaftsaufgabe zu definieren. Es geht bei dieser Variante also nicht um eine Finanzierung der laufenden Betriebskosten – und genau das ist angesichts eines Personalkostenanteils an den Gesamtkosten von mehr als 80% der entscheidende Punkt.

Auf die **Investitionsseite** stellt auch ein Vorschlag ab, der 2003 im Gutachten „Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2003: 299 ff.) hinsichtlich einer geforderten Bundesbeteiligung entwickelt worden ist. Die Argumentation dort ist die folgende:

Anders als im Schulwesen, bei dem die Länder den Personalaufwand und die Kommunen den Sachaufwand tragen, und im Gegensatz zu anderen Leistungen der Familienförderung, die aus Bundesmitteln finanziert werden, hängt die Finanzierung der Tageseinrichtungen (neben Landeszuschüssen) vorwiegend von kommunalen Mitteln ab. Diese Situation hat historische Gründe. Die ersten „Kinderverwahranstalten“ sind aus lokalem, sozialpolitischem Engagement heraus entstanden und so der kommunalen Zuständigkeit für die öffentliche Daseinsvorsorge im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (1922) zugeordnet worden. Auch wenn sich Kindertageseinrichtungen längst aus diesem Entstehungskontext gelöst haben, ist dieses Strukturelement bis heute erhalten geblieben. Die Kommunen sind als öffentlicher Jugendhilfe- und Schulaufwandsträger in ihren finanziellen Möglichkeiten angesichts der Größe der zu bewältigenden Aufgaben völlig überfordert. Sie sind außerstande, den weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu Bildungseinrichtungen, der nochmals immense Kosten verursachen wird, nahezu allein zu bewältigen. Die Forderung, dass auch der Bund finanzielle Mitverantwortung für den Ausbau von Kindertageseinrichtungen übernimmt, entbehrt aktuell einer erkennbaren Rechtsgrundlage. Es genügt nicht mehr, den Gemeinden mehr Steueranteile zu geben. Bund und Länder tragen Mitverantwortung und müssen sich dauerhaft und in einem wesentlich stärkeren Umfang am Ausbau und Unterhalt des Systems der Kindertageseinrichtungen finanziell beteiligen. Für notwendig erachtet wird eine Finanzverfassungsreform, die sich nicht nur auf eine Gemeindefinanzreform beschränkt:

- Die **finanzielle Beteiligung des Bundes** am Ausbau und Neubau von Hochschulen (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG) gilt es auszuweiten auf den **Ausbau und Neubau von Kindertageseinrichtungen**. Diese Verfassungsänderung ist geboten, weil es sich um eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern im Sinn dieser Vorschrift handelt: (1) Der bedarfsgerechte Ausbau von Kindertageseinrichtungen im eingangs beschriebenen Umfang ist eine Aufgabe von herausragender, gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. (2) Die Mitwirkung

des Bundes ist (angesichts der völlig unzureichenden Versorgungsquote in den alten Bundesländern und des stagnierenden Ausbaus) zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Kinder und Familien erforderlich. Aufgrund des hohen Stellenwerts frühkindlicher Bildung in Tageseinrichtungen mit Blick auf weitere Bildungschancen auch in Bezug auf den Hochschulzugang gibt es aus heutiger Sicht keinen sachlichen Grund mehr für eine privilegierte Bundesbeteiligung am Hochschulbau. Durch Auflage eines Investitionsprogramms „Kindertageseinrichtungen ans Netz“ sollte der Bund auch die dringend gebotene flächendeckende EDV-Ausstattung der Einrichtungen sowohl in Bezug auf die Verwaltungs- als auch auf die medienpädagogischen Aufgaben vorantreiben und sicherstellen. Die gebotene Intensivierung der Frühförderung und Sprachförderung sollte durch ein Sonderprogramm des Bundes flankiert werden.

<b>Finanzlasten</b>	
<b>Bund</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beteiligung am Investitionsaufwand der Tageseinrichtungen</li> <li>• spezielle Investitionsprogramme</li> </ul>
<b>Länder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwand für Ausbildung</li> <li>• laufender Personalaufwand der Tageseinrichtungen</li> <li>• überwiegende Beteiligung am Aufwand für Fortbildung und Fachberatung</li> </ul>
<b>Kommunen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verbleibender Investitions- und Sachaufwand der Tageseinrichtungen</li> <li>• verbleibender Aufwand für Fortbildung und Fachberatung, soweit nicht freie Träger dafür aufkommen</li> </ul>

Quelle: BMFSFJ 2003: 305

- Die **Länder** sollen *nach dem Vorbild der Finanzlastverteilung im Schulbereich* den **Personalaufwand für die pädagogischen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen** in vollem Umfang übernehmen. Nach geltendem Recht haben sie die Aufgabe, den gleichmäßigen Ausbau des Leistungsangebots der Jugendhilfe zu fördern (§ 82 SGB VIII). Zur landesweiten Sicherung des Angebots von Kindertageseinrichtungen kommt ihnen eine wichtige Ausgleichsfunktion zu, soweit die Kommunen im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit dazu nicht in der Lage sind. Auch wenn die Länder im strengen Sinn des Gesetzes keine Aufgaben nach § 2 SGB VIII wahrnehmen, können sie dennoch flankierende und ergänzende Förderfunktionen wahrnehmen. In einem Staatsvertrag sollten sich die Länder auf die volle Übernahme der Personalkosten verständigen. Die Länder tragen darüber hinaus die Finanzverantwortung für die Ausbildung der Fachkräfte und eine fi-

nanzielle Mitverantwortung für die Sicherstellung einer ausreichenden Infrastruktur für Fortbildung und Fachberatung.

- Die **Kommunen** sollten nach dem Vorbild Schule **nur noch den Sachaufwand** tragen und erhalten hierbei Unterstützung durch die gebotene Beteiligung des Bundes.

Aber auch bei diesem Vorschlag wird die Bundesbeteiligung im wesentlichen reduziert auf eine Übernahme der Investitionskosten, während der größte Kostenblock – die Personalkosten – in Anlehnung an die bestehende Systematik der dualen Schulfinanzierung seitens der Bundesländer zu finanzieren wäre. Insofern wäre die verzerrte Kosten-Nutzen-Verteilung nur partiell etwas korrigiert (im Sinne einer deutlichen Entlastung der Kommunen) und zwischen den Ebenen Bund und Länder gebe es eine neue ungleiche Verteilungssituation. Dabei bietet der **Art. 104a Abs. 3 GG** bereits einen Hinweis auf eine alternative Ausgestaltung einer Bundesbeteiligung, die sich nicht nur auf Investitionskostenfinanzierung beschränkt bzw. beschränken muss:

- Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, dass die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.

## 2.2 Optionen einer (regelgebundenen) Bundesfinanzierung

### Optionen einer (regelgebundenen) Bundesfinanzierung

<p><b>„Beteiligungsmodell“</b></p> <p>Bund finanziert einen Anteil an den öffentlichen Ausgaben, abzüglich der Mittel aus dem TAG</p>	<p>Problem: „Mitnahmeeffekte“ bei den Ländern und Kommunen</p>	<p><b>„Kitageld-Modell“</b></p>	<p>Anteilige Finanzierung der laufenden Kosten der Kinderbetreuungsangebote durch den Bund in Form einer Pauschalfinanzierung der Betreuungsplätze</p>
<p><b>„Aufstockungsmodell“</b></p> <p>Ausbauvariante des Beteiligungsmodells: Erhöhung der gegenwärtigen öffentlichen Ausgaben (0,5% des BIP) auf einen höheren Wert (0,7% wie in Frankreich oder 0,9% wie in Dänemark)</p>	<p>Problem: Zweckbindung der Mittel für einen Ausbau der Angebote</p>	<p><u>Bemessungsgrundlage:</u> <b>durchschnittliche reale (Betriebs-) Kosten pro Betreuungsplatz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• regionale Differenzierung (West-Ost) möglich und bis zu einem gewissen Umfang auch notwendig</li> </ul>	<p><u>Vorteil:</u> Vermeidung von Abgrenzungsproblemen sowie Anreize zum wirtschaftlichen Handeln der Akteure aufgrund der durchschnittskostenbasierten Kalkulation. Transparenz des Finanzierungssystems</p>
<p><b>„Refinanzierungsmodell“</b></p> <p>Bund refinanziert einen fixen Anteil (z.B. 50%) der nachgewiesenen Ausgaben der öffentlichen Hand</p>	<p>Problem: negative Anreize hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Angebots</p>	<p><u>Regelbindung der Ausgaben:</u></p>	<p>a) prozentualer Anteil an den durchschnittlichen Gesamtkosten für Betreuungsplätze (=Mittelbindung) <b>und</b> b) Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz auch für die unter Dreijährigen</p>
<p><b>„Entlastungsmodell“</b></p> <p>Ansatz im TAG: Entlastung (z.B. bei der Sozialhilfe durch das bundesfinanzierte Arbeitslosengeld II)</p>	<p>Problem: Zielgenauigkeit der tatsächlichen Mittelverwendung und Inkongruenz von Entlastung und Finanzierungsbedarf</p>	<p>Dynamisierung des „Kitageldes“ über eine Dynamisierungsregel im Gesetz (=&gt; Planungssicherheit)</p>	
<p><b>„Zuweisungsmodell“</b></p> <p>Den Kommunen werden höhere Steueranteile zugewiesen</p>			

Ein wesentlicher Eckpunkt des neuen Finanzierungssystems ist die **Installierung einer regelhaften anteiligen Bundesfinanzierung** der Kinderbetreuungskosten. Ausgehend von der bisherigen Finanzierungslastenverteilung könnte die anteilige Bundesfinanzierung auf unterschiedlichen Wegen implementiert werden. Die Abbildung verdeutlicht das Möglichkeitsspektrum einer regelgebundenen Bundesfinanzierung.

- Beim „Beteiligungsmodell“ finanziert der Bund einen definierten Anteil der öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung, abzüglich der Mittel, die mit dem TAG bereits aufgebracht worden sind bzw. werden. In praxi würde das auf die Übernahme eines ausgehandelten Anteils in Höhe von x % hinauslaufen. Hier würde sich als zentrales Problem ergeben, dass ein systematischer Anreiz zur Realisierung von reinen „Mitnahmeeffekten“ gesetzt wird. Im Ergebnis liefe dies auf eine Reduktion der von den Ländern und den Kommunen eingesetzten Mittel hinaus auf Kosten des Bundes.
- Beim „Aufstockungsmodell“ handelt es sich um die Ausbauvariante des Beteiligungsmodells. Der Bund würde in diesem Modell die Zielsetzung einer deutlichen Erhöhung des gegenwärtig niedrigen Anteils der Kinderbetreuungskosten am BIP (0,5%) auf einen höheren Referenzwert (z.B. 0,7% wie in Frankreich oder gar 0,9% wie in Dänemark) mit dem Einbringen eigener, für die Länder und Kommunen zusätzlicher Mittel. Hier besteht nun das zentrale Problem in der fehlenden Zweckbindung der Mittel für einen Ausbau der Betreuungsangebote. Dadurch ließe sich nicht garantieren, dass die Mittel auch zielführend verwendet werden.
- Würde sich der Bund im „Refinanzierungsmodell“ darauf festlegen lassen, einen fixierten Anteil z.B. in Höhe von 50% der nachgewiesenen Ausgaben zu refinanzieren, dann könnte sich das Problem negativer Anreize hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Angebots ergeben, da es ja keinen Grund gibt, die Wirtschaftlichkeit besonders zu beachten.
- Dem „Entlastungsmodell“ entspricht der Ansatz des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG). Der Bund entlastet die Kommunen bei bestimmten Ausgabenpositionen (beim TAG die Entlastungen bei der Sozialhilfe im engeren Sinne durch die Einführung des bundesfinanzierten Arbeitslosengeldes II) und erwartet eine zumindest anteilige Verwendung der eingesparten Mittel für den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote. Hier stellt sich neben dem an sich schon gravierenden Problem der Zielgenauigkeit der tatsächlichen Mittelverwendung das zusätzliche Problem einer Inkongruenz von Entlastung und Finanzierungsbedarf, da es sich ja um zwei Bereiche handelt, die nicht vollständig korreliert sind.
- Das „Zuweisungsmodell“ scheint für viele intuitiv – und in Zeiten, in denen viele von einer an sich notwendigen Entflechtung der Aufgaben von Gemeinden, Ländern und Bund

reden zugleich „politikverflechtungskritisch“ potenziert – der eigentliche Königsweg einer adäquaten Finanzierung der Kinderbetreuung. Vereinfacht gesagt: Die vor Ort können am besten beurteilen, was wo und wie viel benötigt wird und werden das auch tun, wenn man sie entsprechend mit Finanzmitteln ausstattet. Insoweit ist es doch völlig ausreichend, den Kommunen höhere Steueranteile zuzuweisen. So weit, so gut. Nur die Realität ist leider komplexer und widersprüchlicher. Denn es gibt keine Zweckbindung dieser Mittel, gleichsam nur die gute Hoffnung, dass sie zielführend eingesetzt werden. Und wenn man berücksichtigt, in welchem Zieldilemma sich die meisten Kommunen befinden, die ja eben nicht nur Kindertageseinrichtungen oder Tagespflegeplätze finanzieren sollen, dann ist große Skepsis angebracht, dass es eine entsprechende Mittelverwendung geben wird.

### 2.2.1 Das „Entlastungsmodell“ des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) und das „fiskalische Dilemma“ der Kommunen

In einer Expertise für das Bundesfamilienministerium hat das DIW untersucht, wie es um die Anreize für Kommunen bestellt ist, die Kinderbetreuungsangebote auszuweiten (vgl. Vesper 2004). Hintergrund ist das TAG, mit dem der Ausbau der Betreuungsangebote für die unter 3-Jährigen forciert werden soll. Bis zum Jahr 2010 sollen 230.000 neue Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren bereitgestellt werden – dies wäre fast das Dreifache des heutigen Angebots. Dabei sollen 160.000 Plätze in Einrichtungen und knapp 70.000 Plätze in öffentlich finanzierter Tagespflege geschaffen werden. Die Bundesregierung kalkuliert, dass die Kosten von anfangs 621 Mio. € pro Jahr (2005) auf 1.857 Mio. € im Jahr 2010 (ab 2011 dann 1.765 Mio. €) steigen werden. Die hierfür erforderlichen Mittel werden den Gemeinden zur Verfügung gestellt aus den Entlastungen der Kommunen im Kontext der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe („Hartz IV“). Die Gemeinden werden um 2,5 Mrd. € pro Jahr vom Bund entlastet und diese Summe ist den Gemeinden durch eine so genannte „Revisionsklausel“ garantiert, denn die Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten für Sozialhilfeempfänger wird aufgestockt, wenn die vorgesehene Quote nicht erreicht wird, um die Kommunen entsprechend zu entlasten.

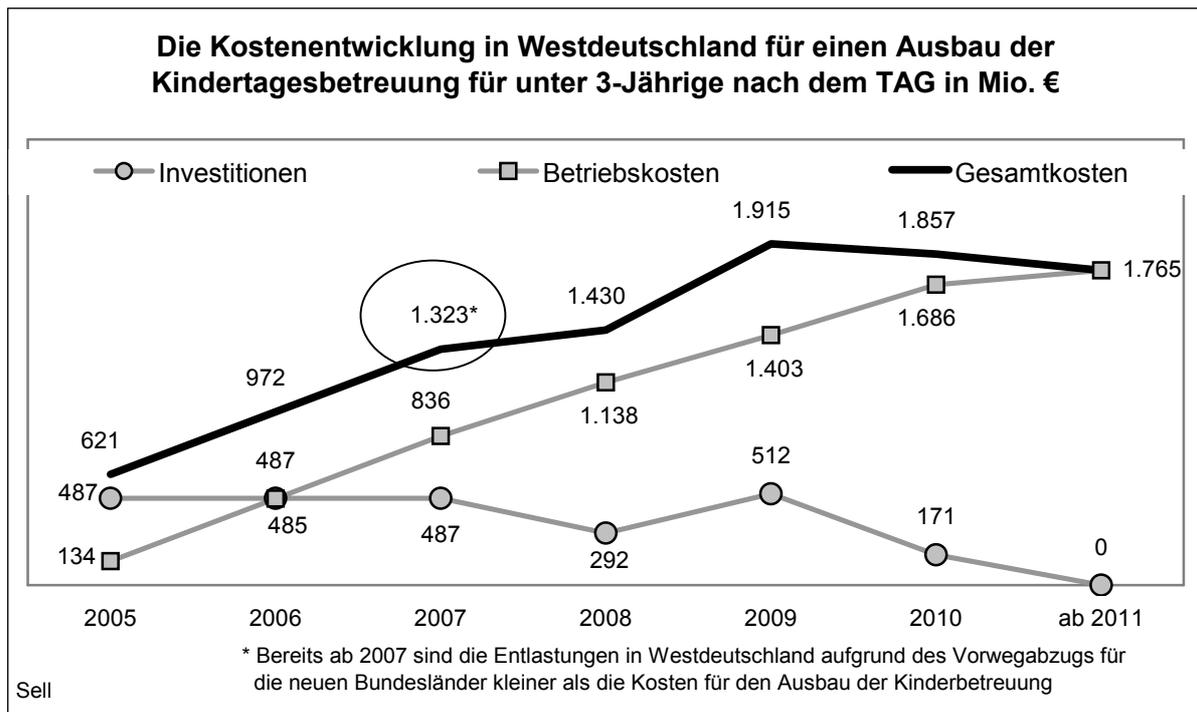
- **Problem 1:** Voraussetzung ist allerdings – und das ist der Knackpunkt – dass die Länder die geplanten Entlastungen in vollem Umfang an die Gemeinden weiterreichen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss der Bund mit den Ländern verhandeln; die Gemeinden sind Teil der Länder. Die Gemeinden nun können aber nicht ohne weiteres damit rechnen, dass die Länder sich entsprechend verhalten werden. Der Anreiz für die Länder, einen Teil

der Mittel zur eigenen Haushaltskonsolidierung zu verwenden, ist groß. Man realisiert das dann oft über Mittelkürzungen an anderer Stelle, z.B. bei den Zweckzuweisungen, so dass die Gemeinden per saldo nicht besser gestellt werden.

- **Problem 2:** Zu lösen ist das Problem der interkommunalen Verteilung der Entlastungen. Durch die Hartz IV-Reform werden vor allem strukturschwache Regionen angesprochen die in besonderem Maße mit Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose belastet sind. Sie werden nun von dieser Sozialhilfe entlastet, müssen aber für die Unterkunftskosten und andere Betreuungsleistungen aufkommen. Ob nun auch vorrangig die strukturschwachen Städte entlastet werden, hängt vor allem davon ab, ob die Länder belastungsgerechte Indikatoren anwenden oder andere Verteilungskriterien gewählt werden. Wenn zudem auch nach einer Entlastung die Verwaltungshaushalte noch defizitär sind, werden diese Kommunen wohl kaum zusätzliche Aufgaben erfüllen, da die kommunalen Verschuldungsgrenzen enger als auf Landes- oder Bundesebene gesteckt sind.<sup>8</sup>
- **Problem 3:** Ein besonderes Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass die ostdeutschen Länder im Rahmen der Vermittlungsausschussverhandlungen eine Entlastung in Höhe von 850 Mio. € durchgesetzt haben, die sie im Zuge der Umsatzsteuerumverteilung von den westdeutschen Ländern erhalten. Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass von dem gesamten Entlastungsvolumen in Höhe von 2,5 Mrd. € reichlich die Hälfte nach Ostdeutschland fließen, also dorthin, wo das Betreuungsangebot für die unter 3-Jährigen bereits sehr hoch ist – dort sollen die Mittel zur Sicherung des Status Quo eingesetzt werden. Auch unter der Voraussetzung, dass die westdeutschen Länder ihren Entlastungsbetrag vollständig an ihre Gemeinden weiterleiten, wären die zu veranschlagenden Betriebs- und Investitionskosten für die Betreuung der unter 3-Jährigen bereits im Jahr 2007 höher als die Entlastungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum bundesfinanzierten Arbeitslosengeld II.

---

<sup>8</sup> Auf kommunaler Ebene unterscheidet man Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Grundsätzlich soll der Verwaltungshaushalt ausgeglichen sein, denn Kredite dürfen nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben aufgenommen werden. Bei der Beurteilung des Verschuldungsspielraums spielt auch eine Rolle, inwieweit eine Gemeinde aus den Einnahmen des Verwaltungshaushalts Investitionen tätigen kann („freie Spitze“).



Die DIW-Expertise kommt zu folgendem ernüchternden, aber vor dem Hintergrund des Wirkmechanismus der „föderalen Finanzierungsverflechtungsfälle“ auch erwartbaren Ergebnis: „Für eine einzelne Kommune ‚rechnet‘ sich unter rein fiskalischen Gesichtspunkten die Kinderbetreuung allerdings nicht“ (Vesper 2004: 31), denn es fließt „der weitaus größere Teil der induzierten Steuer- und Beitragseinnahmen in die Kassen der Länder und des Bundes bzw. der Sozialversicherungsträger; auch werden diese durch Minderausgaben entlastet.“

- Übrigens wird dies auch nochmals verstärkt durch eine weitere Zunahme der ungleichgewichtigen Verteilung der Nutzeneffekte auf der kommunalen, Länder- und Bundesebene, die sich mit der Installierung der Grundsicherung von Erwerbslosen in Form des Arbeitslosengeldes II bzw. Sozialgeld ergibt. Denn nunmehr profitiert der Bund noch stärker als schon in der Vergangenheit, da das Arbeitslosengeld II eine bundesfinanzierte Leistung ist, so dass sich eine durch Kinderbetreuung überhaupt erst realisierte Erwerbsaufnahme überdurchschnittlich stark beim Bund und natürlich in den Sozialversicherungen als Entlastung manifestiert (und damit mittelbar wieder beim Bund aufgrund dadurch induzierter geringerer Zuschüssen an die Parafisci). Zeigen kann man dies anhand der erforderlichen Neubewertung der im Jahr 2002 vorgelegten Berechnungen des DIW zu den Bruttoeinnahmeeffekte bei einem Ausbau der Kinderbetreuung.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Es sei hier nur ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei den vom DIW ausgewiesenen Beträgen um Bruttobeträge handelt, die erforderlichen Kosten des Ausbaus also noch nicht berücksichtigt sind.

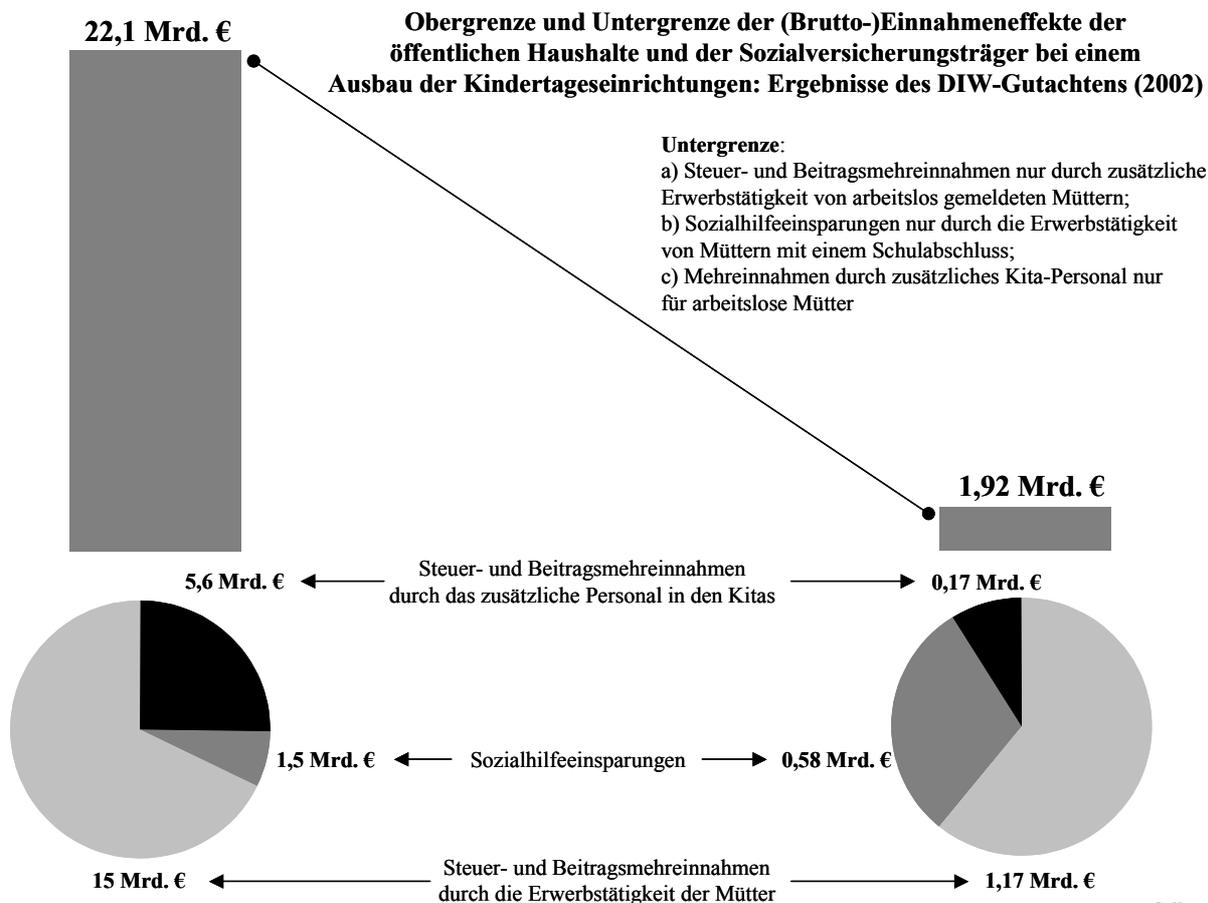
DIW (2002): Abschätzung der (Brutto-)Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin			
Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen durch die Realisierung von Erwerbswünschen (von Frauen mit Kindern zwischen 2 und 12 Jahren)		Einsparungen bei der Sozialhilfe durch die Erwerbstätigkeit allein erziehender Mütter	Steuer- und Beitragsmehreinnahmen durch zusätzliches Personal in den Kindertageseinrichtungen
Arbeitslose Mütter und Mütter der Stillen Reserve ► <b>1,6 Mio. Frauen</b> = <b>15 Mrd. €/Jahr</b> • 6,0 Mrd. € Steuern • 8,9 Mrd. € Beiträge	► <i>nur die Teilgruppe:</i> Akademikerinnen (Arbeitslose und Stille Reserve) ► <b>148.000 Frauen</b> = <b>2,5 Mrd. €/Jahr</b> • 1,1 Mrd. € Steuern • 1,4 Mrd. € Beiträge	1997 ► <b>244.000</b> mit Kindern unter 13 Jahren = <b>1,5 Mrd. €/Jahr</b> bei Erwerbstätigkeit der Mütter • 0,24 Mrd. € Krippenalter • 0,5 Mrd. € Kindergartenalter • 0,79 Mrd. € Hortalter	► <b>429.640 Fachkräfte</b> • 13.089 für die arbeitslosen Mütter • 55.775 für die Stille Reserve I • 360.776 für Die Stille Reserve II = <b>5,6 Mrd. €/Jahr</b> • 1,2 Mrd. € Steuern • 4,4 Mrd. € Beiträge
a) Arbeitslose Mütter ► <b>121.000</b> • 0,47 Mrd. € Steuern • 0,70 Mrd. € Beiträge b) Stille Reserve I ► <b>271.000</b> • 1,1 Mrd. € Steuern • 1,6 Mrd. € Beiträge c) Stille Reserve II ► <b>1.235.000</b> • 4,4 Mrd. € Steuern • 6,7 Mrd. € Beiträge	a) Arbeitslose Akademikerinnen ► <b>19.000</b> • 0,16 Mrd. € Steuern • 0,2 Mrd. € Beiträge b) Stille Reserve I ► <b>40.000</b> • 0,35 Mrd. € Steuern • 0,42 Mrd. € Beiträge c) Stille Reserve II ► <b>89.000</b> • 0,63 Mrd. € Steuern • 0,77 Mrd. €	a) Mütter mit Schulabschluss: <b>0,58 Mrd. €/Jahr</b> • 0,17 Mrd. € Krippenalter • 0,31 Mrd. € Kindergartenalter • 0,1 Mrd. € Hortalter b) Mütter mit Nichterwerbstätigkeit aufgrund „häuslicher Bindung“: <b>0,79 Mrd. €/Jahr</b> • 0,13 Mrd. € Krippenalter • 0,29 Mrd. € Kindergartenalter • 0,37 Mrd. € Hortalter	<b>Steuermehreinnahmen:</b> • Arbeitslose ► 0,039 Mrd. € • Stille Reserve I ► 0,127 Mrd. € • Stille Reserve II ► 1,1 Mrd. € <b>Beitragsmehreinnahmen:</b> • Arbeitslose ► 0,13 Mrd. € • Stille Reserve I ► 0,57 Mrd. € • Stille Reserve II ► 3,7 Mrd. €

Anmerkungen: Die Berechnungen beziehen sich ausschließlich auf Westdeutschland

Arbeitslose = die bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldeten Mütter (die Zahl der arbeitslosen Frauen ist deshalb so niedrig, weil Mütter während der Elternzeit nicht arbeitslos gemeldet sind); Stille Reserve I = Mütter, die sofort oder innerhalb des nächsten Jahres wieder erwerbstätig sein möchten; Stille Reserve II = Mütter, die einen Wiedereinstieg innerhalb der nächsten zwei bis fünf Jahre planen. Berücksichtigt wurden nur Mütter mit Kindern zwischen zwei und zwölf Jahren, deren Kind nicht ganztätig betreut wird.

Datengrundlage: Sozioökonomisches Panel (SOEP) für das Jahr 2000

Sell



Sell

Die Entlastungseffekte finden sich ganz überwiegend auf der Ebene der induzierten zusätzlichen Steuer- und Beitragseinnahmen, von denen nur ein sehr geringer Anteil auf der kommunalen Ebene anfallen. Die noch 2002 realisierbaren Entlastungseffekte durch mögliche Sozialhilfeeinsparungen werden seit dem 1.1.2005 ebenfalls vor allem die Bundesebene tangieren.

Insofern ist die zusammenfassende Bewertung von Vesper hinsichtlich der Anreize für Kommunen, in einen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote zu investieren, mehr als ernüchternd: „Das komplexe Geflecht der föderalen Aufgaben- und Finanzmittelverteilung bietet ... keine Garantie dafür, dass die intendierten Wirkungen der Bundesregierung auch tatsächlich erzielt werden. Die Achillesferse sind die Länder, an denen es liegt, ob die Mittel entsprechend weitergeleitet werden. Sofern sie dies tun, kommt es auch darauf an, dass die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht als Schlüsselzuweisungen, sondern als zweckgebundene Zahlungen an die Gemeinden fließen ... Aus Sicht des Bundes (Landes) sind Zweckzuweisungen angeraten, da sie noch am ehesten die Gewähr dafür bieten, dass die Gemeinden ihr Kinderbetreuungsangebot ausweiten ... Grundsätzlich sollte die Diskussion darüber eröffnet werden, ob und inwieweit die Kindererziehung und –betreuung im kommunalen Finanzausgleich stärker als bisher berücksichtigt werden kann. Sowohl aus ökonomischer und fiskalischer Sicht, erst recht aus familienpolitischer Perspektive sprechen wichtige Gründe dafür. Durch eine entsprechende Ausgestaltung von Nebenansätzen im Finanzausgleich könnte dieses Ziel befördert werden: Je mehr Kinder in einer Gemeinde leben, je besser die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind, um so mehr Geld würde zur Verfügung gestellt“ (Vesper 2004: 33 f.).

### 2.3 Das „Kitageld-Modell“ – ein Geldleistungsgesetz zur regelgebundenen anteiligen Bundesfinanzierung der Kindertagesbetreuung

Man kann es drehen und wenden wie man will – um eine möglichst direkte anteilige Bundesfinanzierung, die zudem noch zweckgebunden sein muss und Mitnahmeeffekte auf Seiten der bisherigen Kostenträger vermeidet, kommt man nicht herum, wenn man wirklich einen deutlichen quantitativen (und auch qualitativen) Ausbau bekommen will. Dies vor allem deshalb – und das sei hier nochmals ausdrücklich hervorgehoben – weil die Bundesebene aus volkswirtschaftlicher Sicht einer der größten Gewinner eines massiven Ausbaus der Kinderbetreuung wäre.

Aber zugleich ist eines der Grundprobleme des föderalen Systems zu adressieren, wenn man an dieser Stelle weiterkommen will: Aus verfassungsrechtlichen Vorgaben heraus kann der Bund – auch wenn er wollte – die Kommunen nicht direkt finanzieren, er wäre immer auf den Umweg über die Länder angewiesen.

Eine mögliche Lösung für dieses Dilemma wäre die Realisierung der anteiligen Bundesfinanzierung über ein **Geldleistungsgesetz auf der Basis des Art. 104a Abs. 3 GG**. Dieses Geldleistungsgesetz würde sich nicht an die Gemeinden richten, sondern an die Nachfrager nach Kinderbetreuungsleistungen, also die Eltern stellvertretend für ihre Kinder. Nun ließe sich sofort einwenden, dass ein an die Eltern ausgereichter Geldbetrag zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung vergleichbare Probleme aufwerfen würde wie eine entsprechende Finanzierung der kommunalen bzw. länderseitigen Ausgaben. Wer garantiert denn, dass die Eltern das „Kitageld“ auch für das ausgeben, wofür es gedacht ist? Erleben wir nicht gerade aktuell anhand vieler Beispiele aus dem Hartz IV-Bereich, wozu es führt, dass die Unterkunftskosten, die dem Leistungsempfänger mit seinem Regel- oder abgeleiteten Betrag ausgezahlt werden, nicht für die Bezahlung der Miete verwendet, sondern für andere Ausgaben zweckentfremdet wird? Bis am Ende die Zwangsräumung der Unterkunft steht. Insofern muss ein neues Finanzierungssystem zwar einerseits den Übergang von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung realisieren,<sup>10</sup> denn eine direkte Finanzierung der Nachfrager über Bundesmittel scheint ein Weg zu sein, aus der angesprochenen föderalen „Durchfinanzierungssperre“ vom Bund an die Kommunen auszubrechen. Andererseits muss aus nachvollziehbaren Aspekten einer Sicherung der zielgerichteten Verwendung der eingesetzten Mittel vermieden werden, dass die Geldleistung als nicht-gebundener Transfer an die Eltern (stellvertretend für die eigentlich inanspruchnahmeberechtigten Kinder) fließt, gleichsam ein Art Zuschlag zum Kindergeld.

In diesem nicht-trivialen Spannungsfeld bewegt sich der im folgenden präsentierte Vorschlag eines „Kitageld-Modells“ zur Realisierung einer regelgebundenen anteiligen Finanzierung der Kinderbetreuungsangebote durch den Bund.

---

<sup>10</sup> Die gegenwärtige Finanzierung in vielen Bundesländern basiert auf der Objektfinanzierung, also der Einrichtungen und der dort vorgehaltenen oder tatsächlich genutzten Betreuungsplätze. Seit Jahren gibt es im Fachdiskurs eine Debatte, in der ein Wechsel zur Subjektfinanzierung gefordert wird. Bei dieser Finanzierungsform werden nicht die Einrichtungen an sich finanziert, sondern die Nachfrager nach den Leistungen einer Einrichtung. Regelmäßig verknüpft wird dies mit der Diskussion, die Subjektfinanzierung mit Hilfe von Gutscheinen zu realisieren, die an die Nachfrager ausgehändigt werden und mit denen sie sich ihre Leistungen „einkaufen“ können. Es sei hier nur angemerkt, dass eine Subjektfinanzierung nicht zwingend mit dem Instrumentarium der Gutscheine verknüpft werden muss (vgl. ausführlicher die Darstellung der Debatte bei Sell 2004b sowie speziell zu den ersten Erfahrungen mit einem Gutscheinsystem in Hamburg Sell 2004c). Es sei nur angemerkt, dass der geforderte Systemwechsel zur Subjektfinanzierung nicht auf den Kita-Bereich beschränkt ist, sondern auch in anderen sozialpolitischen Feldern diskutiert und auch vorangetrieben wird.

### DAS „KITAGELD-MODELL“

Das „Kitageld-Modell“ sieht eine **anteilige Finanzierung der Kinderbetreuungsangebote durch den Bund** in Form einer Pauschalfinanzierung von tatsächlich in Anspruch genommenen Betreuungsplätzen vor. Die **Bemessungsgrundlage** wären die durchschnittlichen realen (Betriebs-)Kosten pro Betreuungsplatz<sup>11</sup>. Hierbei ist eine regionale Differenzierung (z.B. zwischen Ost und West) möglich und bis zu einem gewissen Umfang auch notwendig, wobei allerdings immer der Zielkonflikt mit der administrativen Umsetzbarkeit gesehen werden muss, denn zu viel Differenzierung mag zwar einzelfallgerechtigkeitserhöhend wirken, hat aber den unangenehmen Effekt einer Überfrachtung und Verteuerung des Steuerungssystems. Der Vorteil einer auf dieser Bemessungsgrundlage realisierten Pauschalfinanzierung durch den Bund ist zum einen die Vermeidung von Abgrenzungsproblemen bei der Bestimmung der konkreten Höhe der Pauschale. Hinzu kommt, dass ein solches System auch Anreize zum wirtschaftlichen Handeln der Akteure setzt aufgrund der durchschnittskostenbasierten Kalkulation der ausgereichten Pauschale.

Die geforderte **Regelbindung der Bundesfinanzierung** wie auch die **Zweckbindung der Mittelverwendung im Sinne einer Vermeidung von Mitnahmeeffekten bei den bisherigen Kostenträgern** wird durch eine Verknüpfung zweier Komponenten im Modell realisiert: Zum einen erfolgt eine Regelbindung der Bundesausgaben dadurch, dass ein (politisch ausgehandelter) festgelegter prozentualer Anteil der durchschnittlichen Gesamtkosten für Betreuungsplätze durch Bundesmittel gegenfinanziert wird. Zum anderen sorgt ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz auch für die unter dreijährigen Kinder dafür, dass es eben nicht zu einer reinen Umschichtung der Mittel im Sinne einer Substitution der kommunalen und Länder-Mittel durch Bundesmittel kommen kann.

Die **Zweckbindung der Mittelverwendung auf Seiten der Eltern** kann dadurch erfolgen, dass die Mittel nur bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes fließen. Dies könnte über Gutscheine erfolgen. Hier wird allerdings das Instrument der **Überleitung der Ansprüche auf die Einrichtung** vorgeschlagen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Technisch gesprochen geht es bei dem hier vorgeschlagenen Modell hinsichtlich der Bemessungsgrundlage um eine **Hybridform aus Ist- und Normkostenkonzept**. Grundlage der Bemessung der Pauschale sind die realen durchschnittlichen (Betriebs-)Kosten und insofern folgt die Bemessung dem Istkostenkonzept. Zugleich variieren natürlich die tatsächlichen Kosten von Kindertageseinrichtungen auch innerhalb einer Region teilweise erheblich z.B. aufgrund einer divergierenden Personalkostenstruktur in Folge unterschiedlicher Altersverteilungen beim Personal oder aufgrund tariflicher Unterschiede. Vor diesem Hintergrund folgt das Modell einer durchschnittskostenkalkulierten Pauschale dem Normkostenkonzept. Die grundsätzlich gleiche Mechanik der Bestimmung von Finanzierungsgrundlagen liegt übrigens dem Fallpauschalensystem bei der Finanzierung der Krankenhäuser zugrunde, das im Zuge der Gesundheitsreform 2000 schrittweise eingeführt wurde.

<sup>12</sup> Wir kennen dieses Instrumentarium z.B. aus dem Sozialhilfebereich, wo Ansprüche auf Wohngeld auf den Sozialhilfeträger übergeleitet werden.

### 3 Quantitative Abschätzung des „Kitageld-Modells“

#### 3.1 Operationalisierung der Bemessungsgrundlage für die Bundesbeteiligung an den Kinderbetreuungskosten

Grundsätzlich stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage eine Beteiligung des Bundes an der laufenden Finanzierung der Kinderbetreuungsplätze bemessen werden kann. Die vorliegenden Daten eröffnen hier grundsätzlich zwei mögliche Ansatzpunkte, die sich beide darauf beziehen, dass die **durchschnittlichen Kosten für einen (realen) Betreuungsplatz** die Berechnungsbasis für eine anteilige Finanzierung darstellen sollten:

Öffentliche Ausgaben	Platzkosten auf der Grundlage nachgewiesener Betriebskosten
<p>Die <b>amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik</b> weist die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Kinderbetreuung insgesamt sowie für die einzelnen Bundesländer aus. Die <b>Bruttoausgaben</b> beliefen sich Ende 2002 auf <b>10,5 Mrd. €</b> insgesamt, davon 5,8 Mrd. € laufende Ausgaben für eigene Einrichtungen (also die Kitas in Trägerschaft der Kommunen), 4,2 Mrd. € wurden als laufende Zuschüsse an die freien Träger ausgeschüttet und 497 Mio. € wurden als Investitionen gebucht (Investitionsquote von 5,7%).</p> <p>Die <b>Nettoausgaben</b> der öffentlichen Hand beliefen sich auf <b>9,2 Mrd. €</b>, da den Ausgaben Einnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. € gegenüberstanden. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um die Einnahmen aus Elternbeiträgen in den kommunalen Kitas.</p>	<p><b>Nachgewiesene Betriebskosten</b> gibt es in den Bundesländern <b>Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen</b>. Darüber hinaus gibt es <u>punktueller</u> Informationen zu den platzbezogenen Betriebskosten aus einmaligen Erhebungen bzw. Studien aus den Ländern Schleswig-Holstein und Brandenburg sowie Schätzungen im Kontext des TAG hinsichtlich zusätzlicher Plätze für die unter Dreijährigen.</p> <p>Auf der Grundlage der vorliegenden Daten können mit plausiblen Annahmen <b>durchschnittliche Platzkosten für West und Ost</b> berechnet werden, die als Kalkulationsgrundlage für eine anteilige Bundesfinanzierung über ein pauschaliertes Kitageld verwendet werden.</p>
<p><b>Problem:</b> Die Zahlen der amtlichen Statistik sind nur mit Vorbehalt zu verwenden. Einerseits werden bestimmte öffentliche Ausgaben untererfasst, andererseits handelt es sich bei</p>	<p><b>Problem:</b> Die vorliegenden Angaben zu den Kosten für einen Betreuungsplatz (zumeist differenziert nach Kindergartenplatz (halbtags und ganztags, Krippenplatz und Hortplatz)</p>

<p>den Zahlen nicht um die Gesamtkosten, denn nicht enthalten sind die Eigenanteile der freien Träger für laufende und investive Kosten und in den meisten Bundesländern sind die Elternbeiträge bei den freien Trägern ebenfalls nicht erfasst. Keine Berücksichtigung finden die unterschiedlichen Betreuungsformen, so dass man keine differenzierten Platzkosten bestimmen kann.</p> <p>Besonders problematisch sind die versteckten Ausgaben in den Gemeinkosten der Kommunen, z.B. Dienstleistungen im Bereich Verwaltung, Hauswirtschaft und –verwaltung, die aufgrund fehlender Kosten- und Leistungsrechnung nicht korrekt den Kita-Kosten zugeordnet werden können.</p> <p>Eine Übertragung auf alle Kita-Plätze würde zudem bedeuten, dass man unterstellt, dass die freien Träger die gleiche Kostenstruktur haben wie die öffentlichen Einrichtungen.</p>	<p>differieren zwischen den Bundesländern erheblich. Dies ist auch nicht wirklich überraschend, denn dahinter verbergen sich z.B. unterschiedliche Personalschlüssel für den Betreuungsbereich.</p> <p>Allerdings gibt es auch die Problematik, dass eine anteilige Bundesfinanzierung nicht dazu beitragen sollte, unwirtschaftliche Mittelverwendung zu zementieren. Schon aus diesem Grund kommt man um eine durchschnittskostenkalkulierte Pauschalfinanzierung seitens der Bundesebene nicht herum – dies auch, um den administrativen Aufwand zu begrenzen.</p>
--	---

Eine Sichtung und Auswertung vorliegender Untersuchungen über die **durchschnittlichen Platzkosten in Kindertageseinrichtungen** liefert die folgenden Befunde:

<b>Platzkosten in Kindertageseinrichtungen</b>		
<b>Datenquelle</b>	<b>Berechnungsansatz und Anmerkungen</b>	<b>Platzkosten</b>
<b>A. Platzkosten auf Grundlage der öffentlichen Ausgaben</b>		
<p>Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik: Ausgaben und Einnahmen (1998) (Schilling 2004)</p>	<p><b>Gesamtausgaben der öffentlichen Hand/verfügbare Plätze = durchschnittliche Platzkosten</b></p> <p>Ursachen für die Varianz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• höhere Kosten für die unter Dreijährigen sind in den Gesamtkosten enthalten</li> <li>• <u>Bayern</u>: Personalkostenzuschüsse an die Träger der freien Jugendhilfe werden nicht in der KJHG-Statistik</li> </ul>	<p>Deutschland: <b>2.961 €</b></p> <p><b>1.239 €*)</b> in Bayern bis <b>5.316 €</b> in Hamburg</p> <p><b>*) 2.400 €</b> bei Berücksichtigung der Personalkostenzuschüsse an die freien Träger</p>

	<p>erfasst; in Baden-Württemberg führt ein ähnliches Problem zu einer Untererfassung von 250 Mio. € der öffentlichen Hand =&gt; Untergrenze liegt nicht bei 1.239 €, sondern bei etwa 2.400 € pro Platz</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgaben der öffentlichen Hand sind <u>nicht die Gesamtkosten</u> =&gt; nicht enthalten sind die Eigenanteile der freien Träger für laufende und investive Kosten und in den meisten Bundesländern auch nicht die Elternbeiträge bei den freien Trägern</li> </ul>	
<p>Variante I: Beschränkung auf öffentliche Einrichtungen</p>	<p><u>Beschränkung der Berechnung der durchschnittlichen Platzkosten auf die Einrichtungen der öffentlichen Träger</u> =&gt; Vorteil: <b>Annäherung an die Gesamtkosten innerhalb der Einrichtungen des öffentlichen Trägers.</b> Keine fiktiven Soll-Kosten, sondern reale Ausgaben in den Ländern für die öffentlichen Einrichtungen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problem: fehlende Kosten- und Leistungsrechnung in den meisten Kommunen =&gt; <u>versteckte Ausgaben in den Gemeinkosten der Kommunen</u> (z.B. Dienstleistungen im Bereich Verwaltung, Hauswirtschaft und Hausverwaltung)</li> <li>• <u>Hamburg</u>: ungewöhnlich hohe Kosten =&gt; Untererfassung der Plätze (Hamburg weist 11.000 Plätze mehr aus als in der amtlichen Statistik =&gt; durchschnittliche Ausgaben von 7.000 €, was angesichts einer Versorgungsquote von 15% für die unter Dreijährigen wieder plausibel erscheint.</li> </ul> <p>Nachteil: keine Differenzierung zwischen einzelnen Einrichtungs- bzw. Gruppentypen</p>	<p>Deutschland: <b>3.965 €</b> <b>2.878 €</b> in Bayern bis <b>6.186 €</b> in Berlin (Hamburg: 11.186 €*) *) <b>7.000 €</b> bei Berücksichtigung der untererfassten Plätze</p>
<p>Variante II: Berücksichtigung der unterschiedlichen Betreuungsformen</p>	<p><u>Berücksichtigung der unterschiedlichen Betreuungsformen bei den Platzkosten</u> =&gt; Schätzungen, in welchem Verhältnis die Ausgaben einzelner Betreuungsformen zu einem Halbtagskindergartenplatz stehen (DIW: Basis =&gt; Schätzgrößen [= Faktoren], die das BMFSFJ im Jahre <u>1992</u> als Kalkulationsgrundlage für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz verwendet hat:</p>	<p>Durchschnittliche Platzkosten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Krippe: <b>4.840 €</b> in Mecklenburg-Vorpommern bis <b>8.508 €</b> in Berlin</li> <li>• Kindergartenplatz (halbtags): <b>2.420 €</b> in Mecklenburg-Vorpommern bis <b>4.254 €</b> in Berlin</li> </ul>

	<table border="1" data-bbox="555 235 1078 421"> <thead> <tr> <th>Angebotsform</th> <th>Faktor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Kindergartenplatz</td> <td>1,0</td> </tr> <tr> <td>Ganztagskindergartenplatz</td> <td>1,5</td> </tr> <tr> <td>Krippenplatz</td> <td>2,0</td> </tr> <tr> <td>Hortplatz</td> <td>1,0</td> </tr> </tbody> </table> <p>Basis: Ausgaben für Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die Varianz der durchschnittlichen Platzkosten reduziert sich durch dieses Verfahren schon sehr deutlich.</li> <li>Die neuen Bundesländer haben nun die niedrigsten Platzkosten im Bundesländervergleich, da hier eine Bereinigung durch die unterschiedliche Kostenstruktur der einzelnen Betreuungsangebote stattgefunden hat.</li> <li><u>Grundsätzlich</u> handelt es sich um einen <b>Nachweis der Ist-Kosten</b>, <u>allerdings</u>: Vorausgesetzt wird eine korrekte Verbuchung gemäß der kommunalen und staatlichen Haushaltssystematik.</li> <li>Nachteil: Eine Übertragung auf alle Plätze würde voraussetzen, dass die realen Kosten bei den öffentlichen und freien Trägern gleich sind.</li> </ul>	Angebotsform	Faktor	Kindergartenplatz	1,0	Ganztagskindergartenplatz	1,5	Krippenplatz	2,0	Hortplatz	1,0	<p>(ohne Hamburg)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kindergarten (ganztags): <b>3.630 €</b> in Mecklenburg-Vorpommern bis <b>6.381 €</b> in Berlin</li> <li>Hort: <b>2.420 €</b> in Mecklenburg-Vorpommern bis <b>4.254 €</b> in Berlin</li> </ul>
Angebotsform	Faktor											
Kindergartenplatz	1,0											
Ganztagskindergartenplatz	1,5											
Krippenplatz	2,0											
Hortplatz	1,0											
<b>B. Platzkosten auf Grundlage nachgewiesener Betriebskosten</b>												
<p>Nordrhein-Westfalen (Schilling 2004)</p>	<p>Landesförderung in NRW: prozentuale Förderung der Betriebskosten =&gt; seit 1998 werden die Betriebskostennachweise EDV-technisch erfasst (mehr als 80% der Einrichtungen).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Personalkosten für alle pädagogischen Mitarbeiter in der Einrichtung</li> <li>tatsächliche Sachkosten bzw. Sachkostenpauschale: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sachkosten bzw. Pauschale</li> <li>- Mietkosten und/oder</li> <li>- Rücklagen bei Eigentümern</li> <li>- Kosten für das nicht-pädagogische Personal</li> </ul> </li> </ul> <p>Darstellung der gesamten Ist-Kosten, abgesehen von der Sachkostenpauschale. Zuordnung des Personals auf der Basis von Gruppenzugehörigkeit (=&gt; Ausgaben für einzelne Gruppentypen möglich).</p>	<p><b>Sachkostenanteil</b> bei etwa <b>17%</b> der Gesamtkosten</p> <p>Betriebskosten im Jahr 2000:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kindergartengruppe mit geteilter Öffnungszeit (25): 88.820 €</li> <li>Kleine altersgemischte Gruppe (15): 142.591 €</li> </ul> <p>Gruppengesamtkosten bezogen auf die Soll-Plätze pro Gruppe im Jahr 2000:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Krippenplatz: <b>13.689 €</b> pro Jahr</li> <li>Regelkindergarten-</li> </ul>										

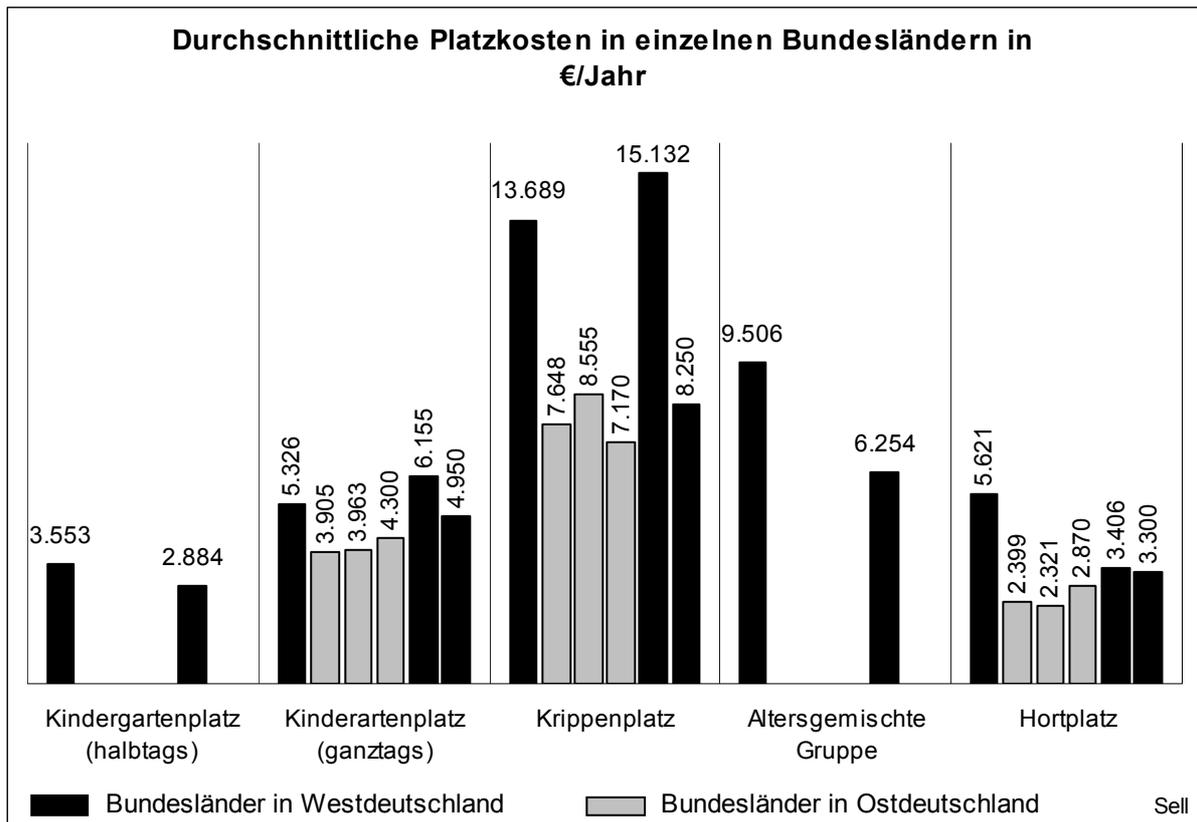
	<p>Gruppengesamtkosten bezogen auf die Soll-Plätze pro Gruppe =&gt; belastbare Daten über <b>durchschnittliche Platzkosten</b> (und nicht öffentliche Ausgaben) auf der Grundlage der nachgewiesenen Betriebskosten von etwa 15% aller Kita-Plätze in Deutschland.</p> <table border="1" data-bbox="555 456 1078 757"> <thead> <tr> <th colspan="2">Reale Faktoren aus der Betriebskostenerhebung bezogen auf Betreuungsformen</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Kindergartenplatz</td> <td>1,0</td> </tr> <tr> <td>Ganztagskindergartenplatz</td> <td>1,5</td> </tr> <tr> <td>Krippenplatz</td> <td>3,7</td> </tr> <tr> <td>Hortplatz</td> <td>1,6</td> </tr> </tbody> </table>	Reale Faktoren aus der Betriebskostenerhebung bezogen auf Betreuungsformen		Kindergartenplatz	1,0	Ganztagskindergartenplatz	1,5	Krippenplatz	3,7	Hortplatz	1,6	<p>platz: <b>3.553 €</b> pro Jahr</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ganztagskindergartenplatz: <b>5.326 €</b> pro Jahr</li> <li>• Platz in einer kleinen altersgemischten Gruppe: <b>9.506 €</b> pro Jahr (85% Ganztagsplätze Ende 1998)</li> </ul>
Reale Faktoren aus der Betriebskostenerhebung bezogen auf Betreuungsformen												
Kindergartenplatz	1,0											
Ganztagskindergartenplatz	1,5											
Krippenplatz	3,7											
Hortplatz	1,6											
<p>Mecklenburg-Vorpommern (Schilling 2004)</p>	<p>Prozentuale Beteiligung an den realen Betriebskosten =&gt; Berechnung von Durchschnittsplatzkosten der Angebote für die unter Dreijährigen, für Kindergarten- und Hortkinder auf der Basis der jährlichen Kostennachweise. Die Öffnungszeiten liegen in der Regel bei zehn Stunden täglich.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aus Sicht von Mecklenburg-Vorpommern ist ein Ganztagskindergartenplatz in NRW <u>um 36% teurer</u> =&gt; niedrigere Ostlöhne (90% der Westlöhne), geringerer Personalschlüssel (NRW 1:10, MV: 1:12) sowie geringere Sachkosten im Bereich der Gebäude =&gt; Differenzierung nach Bundesländern wichtig</li> </ul>	<p>Durchschnittliche jährliche Betriebskosten 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>7.647,60 €</b> für Krippenplätze (ganztags)</li> <li>• <b>3.904,80 €</b> für Kindergartenkinder (ganztags)</li> <li>• <b>2.398,80 €</b> für Hortkinder (halbtags)</li> </ul>										
<p>Sachsen (Schilling 2004)</p>	<p>Jährliche Offenlegung der Betriebskosten der Kitas über ihre Standortgemeinden =&gt; Grundlage der Landesförderung</p>	<p>Durchschnittliche jährliche Betriebskosten 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>8.554,92 €</b> für Krippenplätze (ganztags)</li> <li>• <b>3.963 €</b> für einen Kindergartenplatz (ganztags)</li> <li>• <b>2.321,04 €</b> für einen Hortplatz (halbtags)</li> </ul>										
<p>Schleswig-Holstein (Schilling 2004)</p>	<p>Einmalige Erhebung bei allen Tageseinrichtungen für Kinder im Jahr 2002 (Basis: 2001). 61% aller Einrichtungen haben sich beteiligt.</p>	<p>Betriebskosten im Jahr 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>15.132 €</b> für einen Krippenplatz (ganztags)</li> </ul>										

	<table border="1"> <tr> <th colspan="2">Reale Faktoren aus der Betriebskostenerhebung bezogen auf Betreuungsformen</th> </tr> <tr> <td>Kindergartenplatz</td> <td>1,0</td> </tr> <tr> <td>Ganztagskindergartenplatz</td> <td>2,1</td> </tr> <tr> <td>Krippenplatz</td> <td>4,5</td> </tr> <tr> <td>Hortplatz</td> <td>2,2</td> </tr> </table>	Reale Faktoren aus der Betriebskostenerhebung bezogen auf Betreuungsformen		Kindergartenplatz	1,0	Ganztagskindergartenplatz	2,1	Krippenplatz	4,5	Hortplatz	2,2	<p>tags)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>3.631 €</b> pro Kindergartenplatz (<b>2.884 €</b> für einen 5-Stunden-Platz bis <b>6.155 €</b> für einen Ganztagsplatz)</li> <li>• <b>6.254 €</b> für gemischte Gruppen (Kindergarten- und Krippenkinder, ganztags)</li> <li>• <b>3.406 €</b> für einen Hortplatz (halbtags) bis <b>8.238 €</b> für einen Hortplatz (ganztags)</li> </ul>
Reale Faktoren aus der Betriebskostenerhebung bezogen auf Betreuungsformen												
Kindergartenplatz	1,0											
Ganztagskindergartenplatz	2,1											
Krippenplatz	4,5											
Hortplatz	2,2											
Brandenburg (Schilling 2004)	<p>Für 1999 Durchführung einer differenzierten Betriebskostenerfassung bei 91 Kommunen im Rahmen eines Forschungsprojekts (Oeter).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aus Sicht von Sachsen liegen die Platzkosten für Krippenkinder in Brandenburg um 20% niedriger und die Angebote für Kindergarten- und Hortkinder um 13% bzw. 75% höher =&gt; <u>möglicherweise erhebliche Verzerrungen aufgrund der Stichprobenauswahl</u></li> </ul>	<p>Durchschnittliche jährliche Betriebskosten im Jahr 1999:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>6.876 €</b> für einen Krippenplatz (ganztags)</li> <li>• <b>4.464 €</b> für einen Kindergartenplatz (ganztags)</li> <li>• <b>4.068 €</b> für einen Hortplatz (halbtags)</li> </ul>										
Brandenburg (noch nicht veröffentlichte Studie für das Land Brandenburg 2005)	<p>Öffentliche Kosten je „vollversorgtem“ Kind + Elternbeiträge + Leistungen der freien Träger (=&gt; Zuschlag von 22,5%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seitz kalkuliert mit einer Kosteneinsparung in Höhe von 20% durch verkürzte Betreuungszeiten</li> </ul>	<p>Bruttokosten je vollversorgtem Kind in Brandenburg:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>7.170 €</b> für einen Krippenplatz</li> <li>• <b>4.300 €</b> für einen Kindergartenplatz</li> <li>• <b>2.870 €</b> für einen Hortplatz</li> </ul>										
Schätzung der Bruttokosten je vollversorgtem Kind in Westdeutschland (noch nicht veröffentlichte Studie für das Land Brandenburg 2005)	<p>Die Bruttokosten je vollversorgtem Kind in Brandenburg wurden übertragen auf Westdeutschland auf der Grundlage eines Kostendifferentials in Höhe von 15% zwischen den alten und den neuen Bundesländern.</p>	<p>Bruttokosten je vollversorgtem Kind in Westdeutschland:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>8.250 €</b> für einen Krippenplatz</li> <li>• <b>4.950 €</b> für einen Kindergartenplatz</li> <li>• <b>3.300 €</b> für einen Hortplatz</li> </ul>										
Befragung der obersten Landesjugendbehörden September 2003	<p>Befragung zu den <b>Kosten für einrichtungsbezogene Angebote für unter Dreijährige in Ganztagesform</b>, die</p>											

<p>(Schilling 2004)</p>	<p>auch landesintern als Planungsgrößen herangezogen werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwertbare Ergebnisse von 9 der befragten 16 obersten Landesjugendbehörden.</li> </ul> <p>Mehr als doppelt so hohe Kosten im Ländervergleich. Mögliche Ursachen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personalkosten</b> variieren aufgrund unterschiedlicher Personalschlüssel. In <b>NRW</b> mit sehr hohen Kosten gibt es mit 1:3,2 auch den höchsten Personalschlüssel. Die hohen Kosten in <b>Bremen</b> erklären sich aus dem guten Schlüssel (1:4), zusätzlich sind die Regie- und Fachberatungskosten eingerechnet.</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td>Baden-Württemberg</td> <td>9.970 €</td> </tr> <tr> <td>NRW</td> <td>15.784 €</td> </tr> <tr> <td>Saarland</td> <td>12.034 €</td> </tr> <tr> <td>Bremen</td> <td>18.000 €</td> </tr> <tr> <td>Thüringen</td> <td>10.000 €</td> </tr> <tr> <td>Hamburg</td> <td>12.048 €</td> </tr> <tr> <td>Sachsen</td> <td>8.555</td> </tr> <tr> <td>MV</td> <td>7.648 €</td> </tr> <tr> <td>Brandenburg</td> <td>6.876 €</td> </tr> </table> <p>Bundesländer ohne Angaben zu den Platzkosten sollten über Abschätzungen aus den Ausgaben für Einrichtungen des öffentlichen Trägers sowie den Personalstandards versuchen, eine Annäherung zu erreichen.</p>	Baden-Württemberg	9.970 €	NRW	15.784 €	Saarland	12.034 €	Bremen	18.000 €	Thüringen	10.000 €	Hamburg	12.048 €	Sachsen	8.555	MV	7.648 €	Brandenburg	6.876 €
Baden-Württemberg	9.970 €																			
NRW	15.784 €																			
Saarland	12.034 €																			
Bremen	18.000 €																			
Thüringen	10.000 €																			
Hamburg	12.048 €																			
Sachsen	8.555																			
MV	7.648 €																			
Brandenburg	6.876 €																			
<p>TAG: Kostenschätzung für den Ausbau der Betreuungsplätze für die unter Dreijährigen (BT-Drucksache 15/3676)</p>	<p>Bei den zugrundegelegten Bruttobetriebskosten für den Platz in einer Tageseinrichtung in Westdeutschland wird das Ergebnis der Umfrage bei den obersten Landesjugendbehörden zugrunde gelegt (September 2003).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei der Kalkulation des erforderlichen Finanzvolumens werden <u>nur 90% der Gesamtkosten</u> zugrunde gelegt =&gt; Annahme: nur die Hälfte der unter Dreijährigen werden ein Angebot von 6 Stunden und mehr nutzen.</li> <li>• Höhe der Elternbeiträge: 20% der durchschnittlichen Bruttokosten =&gt; berücksichtigt werden aber <u>real nur 15%</u> aufgrund der sozialen Staffelung der Beiträge.</li> </ul>	<p>Durchschnittlicher Wert für die Bruttobetriebskosten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>12.000 €</b></li> </ul> <p>Differenzierung nach dem Konzept der Altersdifferenzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>14.000 €</b> für die Kinder unter 2 Jahre (40%)</li> <li>• <b>10.500 €</b> für die Kinder über zwei Jahre (60%)</li> </ul> <p><b>Investitionskosten:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>36.750 €</b> für die Schaffung eines neuen Platzes</li> <li>• <b>4.000 €</b> für die Umwandlung eines</li> </ul>																		

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteile der Träger der freien Jugendhilfe an den Betriebskosten: nur ein Anteil von 5%</li> </ul>	<p>Kindergartenplatzes in einen Platz für einen unter Dreijährigen</p> <p>Nettokosten der öffentlichen Hand von <b>2.500 €</b> für einen Kindergartenplatz (Kalkulationsgrundlage für das Umschichtungsvolumen aufgrund der aus demografischen Gründen wegfallenden Kindergartenplätze)</p>
--	--	---

Eine zusammenfassende Darstellung der durchschnittlichen Platzkosten ergibt das folgende Bild:



Etwas einfacher gestaltet sich die **Berechnung der durchschnittlichen Kosten für einen Tagespflegeplatz**, die ebenfalls vorgenommen und in das Gesamtmodell eingebaut werden muss, denn ein Teil der Betreuungsplätze für die unter Dreijährigen soll in Form der Tagespflege realisiert werden. Hier werden drei unterschiedliche Modelle vorgestellt und als Kalku-

lationsgrundlage für eine Kostenabschätzung diskutiert, die sich in einem Spektrum von 596 € pro Monat und Kind bis 1.059 € pro Monat und Kind bewegen.

<b>Kosten für die Tagespflege</b>		
<p><b>TAG:</b> Kostenschätzung für den Ausbau der Betreuungsplätze für die unter Dreijährigen (BT-Drucksache 15/3676)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreuungssatz von <b>3 € pro Stunde</b> bei einer täglichen Inanspruchnahme von acht Stunden (5.760 € pro Jahr)</li> <li>• Kosten für die fachliche Begleitung =&gt; Annahme: eine Fachkraft betreut 60 Kindertagespflegeverhältnisse (1.392 € jährlich)</li> </ul>	<p>Kosten eines Betreuungsplatzes in Kindertagespflege („Tagesmutter“):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>596 €</b> pro Monat</li> <li>• <b>7.152 €</b> pro Jahr</li> </ul>
<p><b>DJI-Modell:</b> Gesamtkostenkalkulation für qualifizierte Tagespflegeplätze (Jurczyk et al 2004)</p>	<p><b>1) Kostenkalkulation für eine selbstständige Tagesmutter:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stundensatz von <b>4 € pro Stunde und Kind</b> (reale Sätze liegen zwischen 1,90 € bis 4 €, vereinzelt bis 5 € pro Stunde)</li> <li>• Vollauslastung: 4 Kinder (= fachliche Obergrenze) =&gt; 160 Stunden pro Monat: Kostenanteil von 640 € pro Kind und Monat =&gt; 2.560 € Bruttoeinnahmen bei 4 Kindern</li> <li>• Essensgeld: 3,50 – 4,50 € pro Tag und Kind =&gt; 22 Betreuungstage/Monat: 77 € zusätzlich pro Kind</li> <li>• Gesamteinkünfte der Tagesmutter: 2.868 €</li> <li>• Ausgabenseite: 245,42 € pro Kind Betriebskostenpauschale bei Ganztagsbetreuung (seit Jahren nicht mehr dynamisiert); Beiträge für die soziale Absicherung und für Versicherungen =&gt; 670 € im Monat durchschnittlich =&gt; insgesamt Aufwendungen in Höhe von bis zu 1.734 €</li> <li>• Einnahmeüberschuss vor Steuern von 1.133 € pro Monat =&gt; netto mindestens 900 € bei einer allein veranlagten Tagesmutter</li> </ul> <p><b>2) Kosten der Infrastruktur für Tagesmütter:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundqualifizierung von 160 Unterrichtsstunden (bei den Kita-Kosten ist die Qualifizierung des Personals nicht enthalten)</li> <li>• Eine Fachkraft für 40 Tagespflegeverhältnisse =&gt; „Fachberaterin für Tagespflege“: BAT, Sozialpädagogin (BAT IVa) + 1/3 Verwaltungs-</li> </ul>	<p>Kosten eines qualifizierten Tagespflegesatzes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 640 € für die Tagesmutter</li> <li>• 173,50 € für Infrastruktur = <b>813,50 €</b> monatlich + Essensgeld = <b>9.762 €</b> pro Jahr</li> </ul> <p><b>Kosten für die Eltern:</b> analog der Annahme im <u>TAG</u> zu den Elternbeiträgen <b>15% der Bruttoplatzkosten:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>122 €</b> pro Monat =&gt; erhebliche Entlastung für die Eltern</li> </ul>

	<p>kraft BAT VIb + Sachkosten: 20% der gesamten Personalkosten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Basisanteil für Vertretungsregelung beim kurzfristigen Ausfall einer Tagesmutter</li> </ul>	
<b>Tagesmütter-Bundesverband</b>	<p>Aufwendungen für eine Tagesmutter werden in Analogie zur BAT-Einstufung kalkuliert:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Anlehnung an <b>BAT VII</b> ist eine Antizipation der Überführung der Tagespflege in ein beruflich orientiertes Beschäftigungssystem</li> <li>• Betreuungssatz in Höhe von <b>5,50 € pro Stunde</b></li> </ul>	<p>Kosten eines qualifizierten Tagespflegesatzes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1.059 €</b> pro Monat</li> <li>• <b>12.708 €</b> pro Jahr</li> </ul>

Auf der Grundlage der vorliegenden Daten aus einzelnen Bundesländern zu den nachgewiesenen Platzkosten wurden **für West- und Ostdeutschland durchschnittliche Platzkosten je Betreuungsform** ermittelt, die dann als Bemessungsgrundlage für eine anteilige Bundesfinanzierung herangezogen werden können:

<b>Durchschnittliche Platzkosten nach Betreuungsform in € pro Jahr</b>		
	<b>West</b>	<b>Ost</b>
Kindergartenplatz (halbtags)	3.219	
Kindergartenplatz (ganztags)	5.477	4.056
Krippenplatz	12.357	7.791
Altersgemischte Gruppe	7.880	
Hortplatz	4.109	2.530
Tagespflegeplatz (TAG-Modell)*)	7.152	
Tagespflegeplatz (DJI-Modell) *)	9.762	

\*) Tagespflegeplätze für unter dreijährige Kinder

Eine Plausibilitätsprüfung dieser kalkulatorischen Werte anhand des Angebots an Betreuungsplätzen Ende 2002 – da für diesen Zeitpunkt auch die statistischen Daten für die öffentlichen Ausgaben vorliegen – ergibt eine erstaunlich genaue Abbildung der tatsächlichen Kosten. Legt man die kalkulatorischen Werte zugrunde, dann ergeben sich Kosten in Höhe von **12.871.231 €** für Deutschland insgesamt. In der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik

ausgewiesen sind 10.530.421 € Bruttoausgaben (9.168.528 € reine Ausgaben). Der Differenzbetrag von 2,341 Mrd. € entspricht 22,2% der öffentlichen Bruttoausgaben bzw. 25,5% der reinen Ausgaben – und das sind exakt die Werte, die man bei einer Aufschlagskalkulation für die Elternbeiträge in den Einrichtungen der freien Träger plus den Eigenanteilen der freien Träger zugrunde legen muss.

Auf der Grundlage der kalkulatorischen Durchschnittskosten je Betreuungsplatz kann also für den **Status quo** ein grundsätzliches **Gesamtfinanzierungsvolumen in Höhe von 12,87 Mrd. €** zugrunde gelegt werden. Darin enthalten sind die öffentlichen Aufwendungen, die Elternbeiträge sowie die Eigenanteile der freien Träger von Kindertageseinrichtungen.

### 3.2 Höhe der Bundesbeteiligung an den Kinderbetreuungskosten unter Status-quo-Bedingungen

Die Frage der Höhe einer anteiligen Bundesfinanzierung durchschnittlicher Platzkosten, differenziert nach Betreuungsformen und West-Ost, ist derzeit nur normativ zu entscheiden, also auf der Basis plausibler Annahmen hinsichtlich des anzustrebenden Abdeckungsgrades sowie der gewünschten Anreize, die aus der Bundesfinanzierung resultieren sollen.

- Der methodische Königsweg einer Bestimmung der Höhe der Bundesfinanzierung wäre die Ableitung des Anteils aus einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse der Kinderbetreuungsangebote analog zu der Studie aus der Schweiz am Beispiel der Stadt Zürich (Müller Kucera/Bauer 2001). In einer solchen Analyse würde die Verteilung des monetären Nutzens der Betreuungsangebote (z.B. hinsichtlich der Steuer- und Beitragseinnahmen unter Berücksichtigung der Verteilung auf die drei Ebenen Kommunen – Bundesländer – Bund einschließlich Sozialversicherung) herangezogen werden, um die anteilige Finanzierung zu bestimmen.

Aus unterschiedlichen Überlegungen - auch vor dem Hintergrund der Absicherung des Kitageldes in Form eines Geldleistungsgesetzes – wird hier eine **50%ige Bundesfinanzierung** vorgeschlagen. Der Restbetrag würde dann aus den Quellen kommunale Mittel, Landesmittel, Elternbeiträge und Eigenanteile der Träger gespeist werden. Hinsichtlich der Status quo-Variante würde dies bedeuten, dass es gegenwärtig um ein Volumen in Höhe von **6,435 Mrd. €** pro Jahr geht.

- Durchaus denkbar ist als eine Variante ein **stufenförmiger Aufbau der Bundesfinanzierung** über einen verbindlichen Zeitplan, beispielsweise bei einem Einstiegspunkt von 20% (2,574 Mrd. € pro Jahr) aufwachsend bis 50% in 10%-Schritten über drei Jahre. Letztendlich ist derzeit aufgrund des Fehlens adäquater (vor allem fiskalischer) Kosten-Nutzen-Analysen die genau Festlegung des Anteils der Bundesfinanzierung nur über einen politischen Aushandlungsprozess möglich. Angesichts der vorliegenden empirischen Evidenz über die Nutzeneffekte eines Ausbaus der Kinderbetreuung und der Lokalisierung dieser Effekte im gesamtstaatlichen System ist eine hälftige Beteiligung des Bundes durchaus begründbar und als plausible Arbeitsgröße legitimierbar.

Zugleich ist die Einführung eines Kita-Geldes mit der **Ausweitung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz auf die unter dreijährigen Kinder** verbunden und auch systematisch verknüpft, denn nur über diese Bedingung kann letztendlich sichergestellt werden, dass das grundsätzliche Problem möglicher „Mitnahmeeffekte“ der Kommunen/Bundesländer in Form einer Substitution ihrer Mittel durch Bundesmittel vermieden wird und zugleich der angestrebte Ausbau der Angebote, vor allem für die unter Dreijährigen auch erreicht werden kann.

- Es sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass auch die OECD-Gutachter in ihrem Abschlussbericht zu Deutschland im Rahmen des internationalen Vergleichs der Kinderbetreuung („Starting Strong II“) im Herbst 2004 explizit empfohlen haben, dass in Deutschland der Rechtsanspruch ausgeweitet werden sollte auf die unter dreijährigen Kinder, da sie nur auf diesem Wege eine realistische Ausbauperspektive für Deutschland sehen. „Als Teil einer langfristigen Strategie für den Ausbau der Betreuung sollte der Rechtsanspruch im Bundesrecht schrittweise ausgeweitet werden, bis ein allgemeiner Anspruch ab einem Alter von 12 Monaten besteht. Wenn auch nicht in Form eines Rechtsanspruchs, so ist dies in den neuen Bundesländern de facto bereits Realität. Hier kann mittlerweile fast jedem Kind, dessen Eltern eine Tagesbetreuung wünschen, ein Platz verschafft werden“ (OECD 2004: 68 f.).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Zum Finanzierungssystem findet sich die folgende Ausführung im Empfehlungsteil des Länderberichts: „Die Bereitstellung muss auch mit einem gemeinsamen Finanzierungssystem kombiniert werden, im Gegensatz zur derzeitigen Situation, bei der beispielsweise der Elternbeitrag je nach Gemeinde unterschiedlich ausfallen kann. Es sollte ein standardisiertes Finanzierungssystem eingeführt werden, das sicherstellt, dass alle Einrichtungen entweder (langfristig) kostenlos zur Verfügung stehen oder dass das Beitragssystem Eltern nicht von einer Inanspruchnahme der Einrichtungen abhält“ (OECD 2004: 69).

### 3.3 Höhe der Bundesbeteiligung an den Kinderbetreuungskosten bei einem Rechtsanspruch auch für die unter dreijährigen Kinder

Geht man zusätzlich von einem einzuführenden Rechtsanspruch für die unter dreijährigen Kinder aus, dann würde eine solche Ausweitung angesichts der extrem niedrigen Versorgungsquote in diesem Bereich in Westdeutschland zu deutlich höheren Kosten für die Betreuung der unter Dreijährigen führen.<sup>14</sup>

- Folgende Annahmen liegen der Berechnung der erforderlichen Finanzmittel zugrunde: Die Realisierung des Rechtsanspruchs bei den unter Dreijährigen erfolgt in einer Größenordnung von **40%** der Gesamtgruppe\*, wobei die Inanspruchnahme mit dem Alter der Kinder ansteigt. 70% dieser Nachfrage soll über Plätze für unter dreijährige Kinder in Kindertageseinrichtungen und 30% über eine qualifizierte Kindertagespflege stattfinden\*\*, analog der Annahmen im TAG.
- Notwendig wären vor diesem Hintergrund **896.840** Betreuungsplätze insgesamt, davon 627.788 in Kitas und 269.052 in der Tagespflege (zum Vergleich: Ist-Stand an Krippenplätzen => 190.395 + schätzungsweise 78.800 Tagespflegeplätze = 269.195 Plätze insgesamt). Berücksichtigt werden muss die Zahl der Kinder getrennt nach Ost und West für die Kalkulation der Kosten aufgrund der unterschiedlichen durchschnittlichen Platzkosten in Ost und West.

\* Betrachtet man die abgefragten Präferenzen der Eltern, dann zeigt die DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005 die folgende Verteilung des Wunsches nach einem Betreuungsplatz, die mit dem in diesem Gutachten zugrundegelegten Annahmen gut korrespondieren:

1. Jahr	10%
2. Jahr	27%
3. Jahr	55%

\*\* Dies ist natürlich eine normative Setzung, allerdings vor dem Hintergrund beispielsweise der französischen Werte bei der Betreuung der unter dreijährigen Kinder realistisch.

<sup>14</sup> Die Einführung eines Rechtsanspruchs für die unter dreijährigen Kinder wird nicht dazu führen, dass alle Eltern diesen auch in Anspruch nehmen. Gerade bei den unter 3-Jährigen ist die aus plausiblen Gründen unwahrscheinlich. Eine nicht-triviale Unsicherheitszone hinsichtlich der Größenordnung der Inanspruchnahme stellen dynamische Prozesse dar, also gleichsam eine wachsende Inanspruchnahme aufgrund der Existenz entsprechender Angebote sowie vor allem eine wachsende Nachfrage, wenn die Qualität der Einrichtungen schrittweise angehoben wird und das Wissen um die besondere Bedeutung einer frühkindlichen Bildung und Förderung bei den Eltern entscheidungsrelevanter wird als heute. Daraus resultiert übrigens als Sonderproblematik eine erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der Einschätzung realistischer Relationen zwischen der institutionellen Kinderbetreuung in Einrichtungen und der Tagespflege. Letztendlich resultiert aus diesem Dilemma, dass man Abschätzungen der Nachfrage nur auf einem sehr unsicheren Fundament leisten kann.

Vor dem Hintergrund der Annahmen ergeben sich folgende Beträge:

Westdeutschland	6.531,87 Mio. € für Krippenplätze
Ostdeutschland	772,793 Mio. € für Krippenplätze
<b>Kosten für Krippenplätze insgesamt</b>	<b>7.304,663 Mio. €</b>
<i>darunter: Elternbeiträge. Basis ist ein Anteil von 15% der Bruttokosten</i>	<i>1.095,72 Mio. €</i>
<b>Tagespflegeplätze</b> • <b>Basis: DJI-Modell</b>	<b>2.626,48 Mio. €</b>
<i>darunter: Elternbeiträge für Tagespflege: Basis ist ein Anteil von 15% der Bruttokosten wie bei den Kita-Plätzen</i>	<i>122 € pro Monat bzw. 1.464,3 € pro Jahr = 394 Mio. € pro Jahr</i>
<b>Bruttokosten für eine Bedarfsdeckung von 40% bei den unter dreijährigen Kindern</b>	<b><u>9.931,143 Mio. € brutto</u></b> Mehrausgaben im Vergleich zum Status quo :8.075,9 Mio. € brutto
<b><u>Variante</u> Tagespflege nach dem TAG-Modell sowie Ausbau der Kita-Plätze in Westdeutschland über altersgemischte Gruppen</b>	Tagespflege: 1.924,25 Mio. € Krippenplätze: 4.938,143 Mio. € ----- <b><u>6.862,393 Mio. € brutto</u></b> Mehrausgaben im Vergleich zum Status quo : 5.007, 15 Mio. € brutto

Das notwendige Gesamtfinanzvolumen bei durchschnittlichen Platzkosten für Betreuungsplätze für die unter dreijährigen Kinder und einer Bedarfsdeckung von 40% bewegt sich also in einem Korridor **von 6,86 Mrd. € bis 9,93 Mrd. € pro Jahr**, je nach Variante. Legt man auch bei diesen Bruttokosten einen Anteil der Bundesfinanzierung in einer Größenordnung von 50% an den Gesamtkosten zugrunde, dann ergibt sich ein Finanzierungsbedarf für den Bund in Höhe von **3,43 Mrd. € bis 4,97 Mrd. €**.

- Es sei darauf hingewiesen, dass bei den hier unterstellten Modellannahmen die Eltern, die ihre Kinder in Tagespflege betreuen lassen, im Vergleich zum Status quo erheblich entlas-

tet werden hinsichtlich ihres Eigenanteils. Zugleich dient das im Fachdiskurs erarbeitete DJI-Modell der qualifizierten Tagespflege als hier bevorzugtes Referenzmodell, welches dazu führen würde, dass die Tagespflege erheblich aufgewertet wird. Angesichts der steigenden Flexibilitätsanforderungen an die arbeitenden Eltern wird man um einen deutlichen Ausbau einer – dann aber qualifizierten – Tagesbetreuung nicht herum kommen.

### 3.4 Zusammenfassende Kostenbetrachtung

Im folgenden werden die finanziellen Auswirkungen auf die beiden Ebenen Kommunen/Bundesländer und Bund untersucht, wenn es zu einer regelgebundenen anteiligen Bundesfinanzierung in Höhe von 50% an den Gesamtkosten kommt:<sup>15</sup>

	<b>Kommunen/ Bundesländer</b>	<b>Bund</b>	<b>Gesamtkosten auf der Basis der durchschnittlichen Platzkosten</b>
Status quo	<b>9,17 Mrd. €</b> (reine Ausgaben)		<b>12,87 Mrd. €* </b>
Status quo mit einer 50%-Beteiligung des Bundes an den Ge- samtkosten	<b>2,7 Mrd. €</b> (21 %)	<b>6,4 Mrd. €</b> (50 %)	<b>12,87 Mrd. €* </b>

\* In diesem Betrag sind 3,7 Mrd. € Elternbeiträge und Eigenanteile der freien Träger (29 %) enthalten

Wenn wir vom gegebenem Zustand ausgehen, dann würde dies bedeuten, dass der Bund ein Finanzvolumen von 6,4 Mrd. € übernehmen müsste. Der Anteil der Elternbeiträge und der Eigenanteile der freien Träger beläuft sich auf insgesamt 3,7 Mrd. €, das sind knapp 29%. Hält man diese Relation konstant, dann würden die Kommunen/Bundesländer um 6,4 Mrd. € entlastet. Ihr Anteil an den Gesamtkosten würde sich dann auf 2,7 Mrd. € belaufen (21 % der Gesamtkosten). Würde man also lediglich innerhalb der gegebenen Betreuungsstrukturen umfinanzieren, dann würden die Kommunen und Bundesländer um 70% entlastet.

Allerdings sollten nach Auffassung des Gutachters diese 6,4 Mrd. € nicht als Nettoentlastung der Kommunen und Bundesländer missverstanden werden, denn zugleich soll ja auch ein Rechtsanspruch für die unter 3-Jährigen eingeführt werden, dessen Realisierung – wie die Berechnungen bereits gezeigt haben – zu einer erheblichen Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte führen würde. Insofern wird hier dafür plädiert, den Entlastungsbetrag bzw. einen

<sup>15</sup> In der Modellrechnung wird die Entlastung durch die regelgebundene anteilige Bundesfinanzierung vollständig umgelegt auf die Ebene der Kommunen und Bundesländer. Eine Entlastung der Eltern und der Träger kann dann über die Entlastungsvolumina der Kommunen und Länder gegenfinanziert werden.

nicht unerheblichen Anteil davon gezielt für den notwendigen quantitativen (und qualitativen Ausbau) der Kindertagesbetreuung zu verwenden, insbesondere für die nicht geringen Investitionskosten. Insofern wäre dieser Betrag als eine einmalige Anschubfinanzierung für den notwendigen massiven Ausbau der Betreuungskapazitäten zu verstehen. Hinzu kommt: Die anteilige Bundesfinanzierung bemisst sich wie dargestellt an den durchschnittskostenkalkulierten Platzkosten. Entsprechend der Varianz der einrichtungsbezogenen Ist-Kosten um diesen Pauschalwert herum wird es zukünftig eine der wichtigsten Aufgaben der kommunalen Ebene werden, vor Ort eine angemessene Individualfinanzierung der Angebote sicherzustellen. Dafür wird ein Teil des Gesamtentlastungsvolumens verwendet werden müssen.<sup>16</sup> In der Bilanz werden die Kommunen und Bundesländer natürlich weiterhin deutlich entlastet aufgrund der regelgebundenen Bundesfinanzierung, die in dieser Modellrechnung auf 50% der Gesamtkosten fixiert worden ist.

- Eine andere Möglichkeit wäre, das Entlastungsvolumen – dem ja ein entsprechendes Belastungsvolumen auf Seiten des Bundes gegenübersteht – in Form einer einmaligen Anpassung innerhalb der Steuerverteilungssystematik zugunsten des Bundes zu kompensieren.

	<b>Kommunen/ Bundesländer</b>	<b>Bund</b>	<b>Gesamtkosten auf der Basis der durchschnittlichen Platzkosten</b>
Status quo	<b>9,17 Mrd. €</b> (reine Ausgaben)		<b>12,87 Mrd. €</b>
Status quo mit einer 50%-Beteiligung des Bundes an den Ge- samtkosten	<b>2,7 Mrd. €</b> (21 %)	<b>6,4 Mrd. €</b> (50 %)	<b>12,87 Mrd. €</b>

#### **+ Umsetzung des Rechtsanspruchs für die unter 3-Jährigen**

(€-Beträge bei vollständiger Umsetzung des Rechtsanspruchs für die unter 3-Jährigen)

Hinweis zu a) und b): Hierbei handelt es sich um die beiden Varianten einer Umsetzung des Rechtsanspruchs für die unter 3-Jährigen (siehe Tabelle auf Seite 39).

+ Umsetzung Rechts- anspruch für die un- ter 3-Jährigen	<b>2,7 Mrd. €</b>	<b>6,4 Mrd. €</b>	<b>12,87 Mrd. €</b>
---	-------------------	-------------------	---------------------

<sup>16</sup> Oeter (2004) hat auf der Basis von Empfehlungen für die Ermittlung von Betriebskosten in Kindertagesstätten im Land Brandenburg ein dreistufiges Finanzierungssystem vorgeschlagen: (1) gesetzliche Mindestfinanzierung; (2) pauschalierte Standardfinanzierung und (3) angemessene Individualfinanzierung.

(Annahme: 40% Inanspruchnahme über alle drei Jahrgänge)			
*) Bei diesem Betrag wird unterstellt, dass die Elternbeiträge und die Trägeranteile wie heute zusammen 29% der Gesamtkosten betragen.	a) + 1,44 Mrd. €* + 2,40 Mrd. €**	a) + 3,43 Mrd. €	a) + <b>6,86 Mrd. €</b>
***) Hier wird auf einen Trägeranteil verzichtet und die Elternbeiträge mit 15% der Gesamtkosten angesetzt.	b) + 2,07 Mrd. €* + 3,47 Mrd. €**	b) + 4,97 Mrd. €	b) + <b>9,93 Mrd. €</b>
Gesamtkosten und Verteilung der Gesamtkosten	a) <b>4,14 Mrd. €* 5,10 Mrd. €**</b>  b) <b>4,77 Mrd. €* 6,17 Mrd. €**</b>	a) <b>9,83 Mrd. €</b>  b) <b>11,37 Mrd. €</b>	a) <b>19,7 Mrd. €</b>  b) <b>22,8 Mrd. €</b>

Anmerkung: Der Verfasser geht davon aus, dass bei einem Ausbau der Kinderbetreuungsangebote für die unter Dreijährigen mit Rechtsanspruch die Träger nicht bereit sein werden, einen Eigenanteil von durchschnittlich 10% der Kosten zu tragen. Deshalb wird hier die Variante \*\*) für realistisch angesehen. Aber auch hier stellt sich die Frage des Umgangs mit der Belastung der Eltern durch Beiträge, die in allen Varianten den gegenwärtigen Stand fortschreiben. Sollte hier aus politischen Überlegungen eine Reduzierung oder Befreiung vorgesehen sein, dann könnte dies aus dem Entlastungsvolumen der Kommunen und Bundesländer gegenfinanziert werden. Auf alle Fälle wird die Ebene der Kommunen und Bundesländer im Vergleich zur gegenwärtigen Finanzierungslast auch bei einem bedarfsdeckenden Ausbau der Kinderbetreuungsangebote erheblich entlastet.

Das hier ausgewiesene **Finanzvolumen des Bundes** in Höhe von 9,8 bis 11,4 Mrd. €, das zur anteiligen Finanzierung erforderlich wäre, wenn der neue Rechtsanspruch für die unter 3-Jährigen vollständig (entsprechend der Annahme einer 40%igen Inanspruchnahme) umgesetzt ist, muss aus Sicht des Bundes reduziert werden um die bereits investierten bzw. noch zu investierenden Mittel im Kontext des Tagesbetreuungsausbaugesetzes. Wenn wir hier einen Betrag in Höhe von realistisch 1,3 Mrd. € pro Jahr ansetzen, dann würde sich ein **Finanzvolumen an Bundesmitteln in Höhe von 8,5 bis 10 Mrd. € pro Jahr** ergeben – wohlgemerkt erst dann, wenn der vollständige Ausbau erreicht ist.

Abschließend noch drei Anmerkungen, damit die hier präsentierten Daten nicht falsch interpretiert werden:

- Bei den ausgewiesenen Beträgen – und im Rahmen dieses Gutachtens geht es ja vor allem um die Bundesmittel – handelt es sich um **Bruttobeträge**. Volkswirtschaftlich korrekt wäre nun die Gegenrechnung der aus dem Ausbau der Kinderbetreuung resultierenden fiska-

lischen Nutzen z.B. in Form höherer Steuer- und Beitragseinnahmen usw. Man stelle sich nur einmal vor, welche Multiplikatoreffekte ausgelöst werden, wenn die Kommunen und Bundesländer einen Teil der Entlastungssumme von 6,4 Mrd. € aus der Umfinanzierung unter Status quo-Bedingungen für ein kommunales Investitionsprogramm verwenden würden, mit dem dann die erforderliche räumliche Infrastruktur für die zusätzlichen Betreuungsangebote entwickelt werden kann. Der gesamtwirtschaftliche Multiplikator wird auf 1,6 bis 1,7 geschätzt. Hinzu kommt die regionalwirtschaftliche Bedeutung, da es sich um Investitionen handelt, die tatsächlich vor Ort getätigt werden und dort auch unmittelbar wirken. Insofern – bereits bei einer kurzfristigen, rein fiskalisch ausgerichteten Betrachtung wird die Nettobelastung des Bundes deutlich niedriger liegen als es die Bruttobeträge andeuten.

- Ganz offensichtlich ist der Sachverhalt, dass ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung angesichts der bereits skizzierten erheblichen Unterfinanzierung des Systems in Deutschland eine **deutliche Ausweitung der erforderlichen Mittel** mit sich bringt. Die hier vorgelegte Abschätzung des Finanzbedarfs unter sehr konservativen Annahmen quantifiziert die ansonsten lediglich verbal vorgetragenen Forderungen nach einem Ausbau. Zugleich wird die Finanzierungssystematik durch das „Kitageld-Modell“ systemverändernd modernisiert, denn ohne eine regel- und zweckgebundene Mitfinanzierung durch den Bund wird es keinen Ausbau geben. Zugleich eröffnet die vorgeschlagene Abwicklung in Form eines Geldleistungsgesetzes mit einer Überleitung der Ansprüche der Eltern auf die Einrichtungen bzw. auf den Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine realisierbare Möglichkeit, die „föderale Sperre“ der nicht direkten Finanzierung der Kommunen durch den Bund zu überwinden. Gleichzeitig kann die Abwicklung den Ländern übertragen werden. Insgesamt bringt das Modell gerade den Kommunen und auch den Ländern erhebliche Vorteile, so dass auf eine kooperative Umsetzung des Modells gehofft werden kann. Aber auch der Bund hätte mit einem Geldleistungsgesetz viel stärker die Legitimation, in diesem Bereich auch Standards zu setzen – eine Forderung, die im kinder- und jugendhilfepolitischen Fachdiskurs grundsätzlich vertreten wird.
- Es sei hier nur darauf hingewiesen, dass die quantitative Abschätzung von den gegebenen Rahmenbedingungen ausgeht. Betrachtet man die parallele Diskussion über eine deutliche qualitative Aufwertung des Bereichs der frühkindlichen Bildung und Betreuung, dann würde alleine die allseits geforderte Anhebung der Erzieherinnen-Ausbildung zusätzliche Mittelbedarfe auslösen, die in diesem Gutachten noch nicht berücksichtigt werden konnten.

## 4 Literaturverzeichnis

Braun, A.K. und Meier, M. (2004): Wie Gehirne laufen lernen oder: „Früh übt sich, wer ein Meister werden will!“, in: Zeitschrift für Pädagogik, Heft 4, S. 507-520

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2003): Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder, Weinheim, Basel, Berlin

Hank, K. et al. (2003): Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Diskussionspapier 331, Berlin

Jurczyk, K. et al. (2004): Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung. Zur Zukunft öffentlich regulierter Kinderbetreuung in Privathaushalten, Weinheim, Basel

Müller Kucera, K. u. Bauer, T. (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten der Stadt Zürich aus? Bern

OECD (2004): Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 26. November 2004

Oeter, S. (2004): Empfehlungen für die Ermittlung von Betriebskosten in Kindertagesstätten im Land Brandenburg, in: Diller, A. et al. (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung Bd. 1, München, S. 55-63

Peuckert, R. (2004): Familienformen im sozialen Wandel, 5., überarb. und erw. Auflage, Wiesbaden

Rürup, B. und Gruescu, S. (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Schilling, M. (2004): Berechnung der Platzkosten als finanzielle Grundlage für den quantitativen und qualitativen Ausbau, in: Diller, A. et al. (Hrsg.): Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung Bd. 1, München, S. 31-54

Schmitt, C. und Winkelmann, U. (2005): Wer bleibt kinderlos? Sozialstrukturelle Daten zur Kinderlosigkeit von Frauen und Männern, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Diskussionspapier 473, Berlin

Sell, S. (2004a): Der volkswirtschaftliche Nutzen der Kinderbetreuung, in: Henry-Huthmacher, Christine (Hrsg.): Jedes Kind zählt. Neue Wege der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung (=Konrad-Adenauer-Stiftung: Zukunftsforum Politik Nr. 58), St. Augustin, S. 52-73

Sell, S. (2004b): Gegenwärtige und zukünftige Finanzierung von Kindertageseinrichtungen aus volkswirtschaftlicher und sozialbetriebswirtschaftlicher Sicht, in: Wehrmann, I. (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft, Weinheim, S. 379-395

Sell, S. (2004c): Weiterentwicklung der Finanzierung statt Systemwechsel. Was kann man aus dem Hamburger Gutschein-Desaster aus ökonomischer Sicht lernen?, in: Standpunkt: Sozial. Hamburger Forum für Soziale Arbeit, Nr. 1/2004, S. 39-46

Sell, S. (2002): "Bedarfsorientierte" Modernisierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, S. 147-153

Shonkoff, J.P. u. Phillips, D.A. (eds.) (2000): From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Childhood Development, Washington

Seyda, S. (2003): Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenverhalten, in: IW-Trends, Heft 2/2003, S. 1-19

Vesper, D. (2004): Anreize für Kommunen mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Endbericht. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 5, Berlin