Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Research Institute for the Economics of Education and Social Affairs

Endbericht

Expertise
Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung

Vorgelegt von

FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie

Berlin, 27. Juli 2016

Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Research Institute for the Economics of Education and Social Affairs

Hobrechtstr. 48
12047 Berlin
Tel.: +49 (0)30 8471223-0
Fax: +49 (0)30 8471223-29

Ihr Ansprechpartner:
Dr. Dieter Dohmen
E-Mail: d.dohmen@fibs.eu
www.fibs.eu

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 12

Abkürzungsverzeichnis 14

Kurzfassung 16

1. Einleitung, Aufgabenstellung und Zielsetzung 37

2. Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern – eine strukturierte Übersicht 39

2.1 Einleitung 39

2.2 Die Finanzierungssysteme der 16 Länder im Portrait 40

2.2.1 Baden-Württemberg 41

2.2.2 Bayern 45

2.2.3 Berlin 47

2.2.4 Brandenburg 50

2.2.5 Bremen 53

2.2.6 Hamburg 56

2.2.7 Hessen 58

2.2.8 Mecklenburg-Vorpommern 61

2.2.9 Niedersachsen 66

2.2.10 Nordrhein-Westfalen 68

2.2.11 Rheinland-Pfalz 71

2.2.12 Saarland 74

2.2.13 Sachsen 77

2.2.14 Sachsen-Anhalt 80

2.2.15 Schleswig-Holstein 83

2.2.16 Thüringen 85

2.3 Eine strukturierte Übersicht und Zusammenfassung der öffentlichen Finanzierung der Kindertagesbetreuungssysteme in den Ländern 88

2.3.1 Öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung 88

2.3.2 Finanzierung der Kindertagespflege 96

2.3.3 Interkommunale Finanzierungsregelungen 97

2.3.4 Weiterleitung der Bundesmittel 98

2.3.5 Zusammenfassung 98

2.4 Nicht-öffentliche Finanzierung 100

2.4.1 Elternbeiträge 100

2.4.1.1 Wer legt die Elternbeiträge fest? 100

2.4.1.2 Wer ist der Empfänger der Elternbeiträge 101

2.4.1.3 Höhe und Kriterien zur Festlegung der Elternbeiträge 102

2.4.1.4 Abschaffung der Elternbeiträge (Einführung der Elternbeitragsfreiheit) 103

2.4.1.5 Exkurs: Beiträge für das Mittagessen 104

2.4.2 Eigenfinanzierung der Träger 104

2.5 Zusammenfassung und erste Ableitungen 105

3. Entwicklung der Ausgaben für frühkindliche Bildung und Erziehung in Deutschland 108

3.1 Entwicklung der Ausgaben der Kindertagesbetreuung für die Kinder im Alter bis zum Schuleintritt zwischen 2000 und 2015 108

3.2 Entwicklung der Kindertagesbetreuungsausgaben, inklusive Hort, bis 2015 113

3.2.1 Ausdifferenzierung der Kindertagesbetreuungsausgaben, inklusive Hort, 2000 bis 2015 113

3.2.2 Vergleich der Kindertagesbetreuungsausgaben nach Ländern zwischen 2008 und 2015 118

3.3 Analyse ausgewählter Indikatoren zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern 123

3.3.1 Kinderbetreuungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 123

3.3.2 Kosten je Kind im Alter von null bis sechs Jahren 128

3.3.3 Kosten je Kind im Alter von null bis zehn Jahren 130

3.3.4 Kosten je Kind 132

3.3.5 Vollzeitäquivalente Kosten je Kind 134
3.3.6 Ausgaben je Kind in Prozent des BIP je Einwohner/in 136
3.3.7 Zusammenfassung 138
3.4 Einflussfaktoren auf die Kosten je Kind (VZÄ) in den Ländern 139
3.4.1 Betreuungsquoten 139
3.4.2 Zeitliche Nutzungsstruktur 141
3.4.3 Personalschlüssel 143
3.4.4 Qualifikationsstruktur des Personals 144
3.4.5 Altersstruktur des Personal 145
3.4.6 Trägerstruktur 147
3.4.7 Ausgaben je Erzieher/in 147
3.5 Methodische Anmerkungen 148
4. Volkswirtschaftliche Rendite qualitativ verbesserter Kindertagesbetreuung 152
4.1 Einführung und Ausgangslage 152
4.2 Grundlagen von Kosten- und Ertragsrechnungen in der frühkindlichen Bildung 153
4.2.1 Kosten-Nutzen-Analysen zu frühkindlicher Bildung 153
4.2.2 Kosten und Nutzen in der frühkindlichen Bildung 154
4.2.2.1 Die Kosten frühkindlicher Bildung 154
4.2.2.2 Der Nutzen frühkindlicher Bildung 156
4.2.3 Fiskalische Effekte auf die öffentlichen Haushalte 162
4.3 Empirische Evidenz möglicher Effekte guter Kindertagesbetreuung 167
4.3.1 Einleitung 167
4.3.2 Empirische Ergebnisse zu Partizipationseffekten der Kindertagesbetreuung 167
4.3.3 Empirische Ergebnisse zur Mindestqualität der Kindertagesbetreuung 171
4.3.4 Empirische Ergebnisse zu Effekten höherwertiger Kindertagesbetreuung 172
4.3.5 Zusammenfassung 184

4.4 Simulationsrechnungen zu den Erträgen guter Kindertagesbetreuung 187
4.4.1 Einleitung 187
4.4.2 Darstellung und Analyse der fiskalischen Effekte 187
4.4.2.1 Einleitung und Annahmen 187
4.4.2.2 Fiskalische Erträge und Ertragsraten von qualitätssteigernden Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung 190
4.4.2.3 Effekte eines quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 % 192
4.4.2.4 Verteilung der Erträge auf Bund, Länder und Kommunen 194
4.5 Zusammenfassung 197
5. Finanzierung der Kindertagesbetreuung zwischen Bund und Ländern 200
5.1 Einleitung 200
5.2 Bisherige Umsetzung von Bundesfinanzierungen im Bildungs- und insbesondere frühkindlichen Bereich 201
5.2.1 Einleitung und Hintergründe 201
5.2.2 Die aktuelle Bundesfinanzierung im frühkindlichen Bereich 202
5.2.2.1 Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau 202
5.2.2.2 Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kinderbetreuung über einen höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer 203
5.2.2.3 Steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten 203
5.2.2.4 Projektförderungen 204
5.2.3 Vor- und Nachteile der geltenden Regelungen 205
5.3 Optionen zukünftiger Bundesfinanzierung im frühkindlichen Bereich 206
5.3.1 Einleitung 206
5.3.2 Institutionelle Bund-Länder-Regelungen zur Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung 209
5.3.2.1 Veränderung des Umsatzsteueranteils der Länder 209
5.3.2.2 Stiftung zur Sicherung der Qualität in der Kindertagesbetreuung 222
5.3.2.3 Fondslösung 235
5.3.2.4 Finanzierungsplafond mit Leistungs-/Zielvereinbarungen 238

5.3.2.5 Zusammenfassung 239
5.3.3 Bundesbeteiligung über die Eltern bzw. Kinder 242
5.3.3.1 Umsetzung als Geldleistungsgesetz 242
5.3.3.2 Familienkassen 251
5.3.3.3 Absetzung der Kosten höherwertiger Kinderbetreuung als Sonderausgaben im EStG 252
5.3.3.4 Übergreifende Einschätzung 254
5.3.4 Ansätze zur Generierung zusätzlicher Finanzmittel 255
5.3.4.1 Einführung eines „Bildungs-Soli“ 255
5.3.4.2 Education Investment Fund 258
5.3.5 Übergreifende Analyse und Vergleich der diskutierten Optionen 262
Literatur 266
6. Anhang 276
6.1 Ergänzende Informationen zur Finanzierung der Kinderbetreuung in Deutschland 276
6.1.1 Finanzierung der Kindertagespflege 276
6.1.2 Interkommunale Finanzierungsregelungen 280
6.1.3 Weiterleitung der Bundesmittel 282
6.1.4 Elternbeiträge für das Mittagessen 285
6.2 Ergänzende Informationen zu den Ausgaben für die Kinderbetreuung 286
6.2.1 Entwicklung der Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Betreuung (inklusive Hort) seit dem Jahr 2000 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 286
6.2.2 Entwicklung der Kindertagesbetreuungsausgaben differenziert für unter Drei- bzw. Drei- bis Sechsjährige 288
6.2.3 Exkurs: Entwicklung der Kinderbetreuungsausgaben im Vergleich zu den Bildungsausgaben 291
6.2.4 Kindertagesbetreuungsausgaben im Jahr 2008 293
6.2.5 Indikatoren der Kinderbetreuung in Relation zur wirtschaftlichen Situation des Landes 295
6.2.5.1 Kosten je Kind in Relation zum BIP je Einwohner/in 295

6.2.5.2 Betreuungsquoten 297
6.2.5.3 Personalschlüssel 298
6.3 Ergänzende Ausarbeitungen zu den Kosten-Ertragsrechnungen 299
6.3.1 Darstellung der Wirkungen einzelner Änderungen im Rahmen einer Ceteris-paribus-Analyse 299
6.3.2 Vollständige Darstellung der Ertragsraten der durchgeführten Modellrechnungen 308
6.4 Ergänzungen zur Frage der Bundesfinanzierung 312
6.4.1 Verteilung der Mittel auf Basis der bis zu zehnjährigen Kinder 312
6.5 Ergänzende Kostenberechnungen 313
6.5.1 Ausbau von Familienzentren, Einrichtung von Elterncafes und Familienangeboten in Kindertageseinrichtungen 313
6.5.2 Kosten für die Integration von Kindern mit Fluchthintergrund 318
6.5.2.1 Einleitung und Ausgangslage 318
6.5.2.2 Zahl der zugewanderten Kinder mit Fluchthintergrund, Platzbedarf und Kosten laut Bildungsbericht 2015 318
6.5.2.3 Berechnungen der Kosten für Brückenmaßnahmen 321
6.5.3 Kosten Fort- und Weiterbildung sowie Supervision 322
6.5.4 Kosten für Einzelmaßnahmen, Teambildung, Inhouseangebote 324
6.5.4.1 Kosten für die Weiterbildung zu fachlich qualifizierten Erzieher/innen 324
6.5.4.2 Kosten für die Fortbildung etc. von Leistungskräften 325
6.5.4.3 Pflichtfortbildung von Tagespflegepersonen 325
6.5.4.4 Kosten für den Ausbau der Supervision 325
6.5.4.5 Zusammenfassung und Umsetzungsvorschlag 326
6.5.5 Kosten für die Steigerung der Attraktivität des Berufsfeldes 327
6.5.6 Kosten für interne/externe Evaluation sowie die Einführung von QE-Systemen 330

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblicksdarstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Bundesländern ... 17
Abbildung 2: Ausgaben für die Kindertagesbetreuung (ohne Hort) für die Jahre 2000 bis 2015 ... 23
Abbildung 3: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Baden-Württemberg 45
Abbildung 4: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Bayern ... 47
Abbildung 5: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Berlin ... 50
Abbildung 6: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Brandenburg ... 53
Abbildung 7: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Bremen ... 55
Abbildung 8: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Hamburg ... 58
Abbildung 9: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Hessen ... 60
Abbildung 10: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Mecklenburg-Vorpommern ... 65
Abbildung 11: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Niedersachsen ... 67
Abbildung 12: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen ... 71
Abbildung 13: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Rheinland-Pfalz ... 74
Abbildung 14: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Saarland ... 76
Abbildung 15: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Sachsen ... 80
Abbildung 16: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Sachsen-Anhalt ... 83
Abbildung 17: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Schleswig-Holstein ... 85
Abbildung 18: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Thüringen ... 87
Abbildung 19: Überblick über die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Bundesländern ... 89
Abbildung 20: Schema der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den 16 Bundesländern 94

Abbildung 21: Ausgaben für die Kindertagesbetreuung (ohne Hort) für die Jahre 2000 bis 2015 112
Abbildung 22: Entwicklung der Kindertagesbetreuungsausgaben (Grundmittel) insgesamt (inklusive Hort) zwischen 2000 und 2015 laut (modifizierter) Jahresrechnungsstatistik (einschließlich kalkulatorischer Trägeranteile) 116
Abbildung 23: Veränderung der Finanzierungslastverteilung zwischen 2000 und 2015 laut (modifizierter) Jahresrechnungsstatistik 117
Abbildung 24: Kinderbetreuungsausgaben (Grundmittel) in den Ländern im Jahr 2015 nach Finanziers 120
Abbildung 25: Verteilung der Kinderbetreuungsausgaben (Grundmittel) im Jahr 2015 auf die Finanziers 121
Abbildung 26: Veränderung der Finanzierungsanteile der einzelnen Finanziers zwischen 2008 und 2015 122
Abbildung 27: Veränderung der öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zwischen 2005 und 2015 125
Abbildung 28: Kinderbetreuungsausgaben 2015 von Ländern und Kommunen in Relation zum BIP 125
Abbildung 29: Kinderbetreuungsausgaben 2015 (Soll) aller Finanziers im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt 126
Abbildung 30: Öffentliche Kinderbetreuungsausgaben 2014 (vorl. Ist) eines Landes, gemessen am BIP im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/in 127
Abbildung 31: Kinderbetreuungsausgaben aller Finanziers 2015 im Verhältnis zum BIP in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/in 2015 127
Abbildung 32: Elternbeiträge 2015 im Verhältnis zum BIP in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/in 2015 128
Abbildung 33: Kinderbetreuungsausgaben 2015 je Kind im Alter von null bis sechs Jahren .. 129
Abbildung 34: Kinderbetreuungsausgaben 2015 je Kind im Alter von null bis zehn Jahren ... 131
Abbildung 35: Ausgaben je Kind in Kindertagesbetreuung nach Finanzier (ungewichteter Wert) 2015 133
Abbildung 36: Ausgaben je Kind (Vollzeit-Äquivalent) in Kindertagesbetreuung nach Finanzier 2015 135
Abbildung 37: Ausgaben je Kind (VZÄ) in Prozent des BIP je Einwohner/in 137
Abbildung 38: Kinderbetreuungsausgaben am BIP in Relation zum BIP je Einwohner/in 138
Abbildung 39: Betreuungsquoten nach Ländern und Altersgruppen 140
Abbildung 40: Zeitliche Nutzungsstruktur in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in den Ländern 2015 142
Abbildung 41: Qualifikationsstruktur des Kita-Personals in den Ländern (2014) 145
Abbildung 42: Altersstruktur des Personals in Kindertageseinrichtungen in den Ländern 146
Abbildung 43: Verteilung der Kinder in Kindertagesbetreuung nach Trägerstruktur 147

Abbildung 44: Schema der potenziellen (fiskalischen) Effekte von Qualitätssteigerungen im frühkindlichen Bereich 161
Abbildung 45: Erhöhung der Umsatzsteuer-Mehreinnahmen in Relation zu den Kinderbetreuungsausgaben je Einwohner/in 2013 214
Abbildung 46: Konzept des Kita-Fonds von Sell (2014) 236
Abbildung 47: Systemarchitektur eines Leistungsgesetzes 243
Abbildung 48: Das Konzept des Education Investment Funds im Überblick 259
Abbildung 49: Entwicklung der Ausgaben für die frühkindliche Bildung zwischen 2000 und 2013 287
Abbildung 50: Finanzierungsverteilung im frühkindlichen Bereich zwischen 2000 und 2013 (mit Hort) 287
Abbildung 51: Entwicklung der Ausgaben im frühkindlichen Bereich differenziert nach Kindergarten und Krippe zwischen 2000 und 2013 289
Abbildung 52: Entwicklung der Ausgabenverteilung im frühkindlichen Bereich differenziert nach Kindergarten und Krippe zwischen 2000 und 2013 290
Abbildung 53: Entwicklung der Bildungsausgaben insgesamt zwischen 2000 und 2012 292
Abbildung 54: Verteilung der Bildungsausgaben zwischen 2000 und 2013 auf die Finanziers 292
Abbildung 55: Kinderbetreuungsausgaben in den Ländern im Jahr 2008 nach Finanzier (modifizierte Berechnungsbasis bezüglich Elternbeiträge) 294
Abbildung 56: Verteilung der Kinderbetreuungsausgaben im Jahr 2008 auf die Finanziers (modifizierte Berechnungsbasis) 294
Abbildung 57: Ausgaben je Kind 2015 in Relation zum BIP je Einwohner/in 2015 296
Abbildung 58: Ausgaben je vollzeitäquivalentem Kind 2015 in Relation zum BIP je Einwohner/in 2014 296
Abbildung 59: Betreuungsquote bei den unter Dreijährigen im Verhältnis zum BIP je Einwohner/in 297
Abbildung 60: Betreuungsquote bei den Drei- bis Sechsjährigen im Verhältnis zum BIP je Einwohner/in 298
Abbildung 61: Personalschlüssel im Verhältnis zum BIP je Einwohner/in 299

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse der Simulationsrechnungen zu den Kosten und Erträgen unterschiedlicher qualitativer Verbesserungen 29

Tabelle 2: Verteilung der Rendite auf Bund, Länder und Kommunen 30

Tabelle 3: Wer ist für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig? 101

Tabelle 4: Wer ist der Empfänger der Elternbeiträge? 101

Tabelle 5: Wurden die Elternbeiträge abgeschafft? 103

Tabelle 6: Wann wurden die Elternbeiträge abgeschafft? 103

Tabelle 7: Struktur des Eigenanteils der Träger 105

Tabelle 8: Personalschlüssel in den Ländern nach Altersgruppe 2015 144

Tabelle 9: Ausgaben je Erzieher/in in den Ländern 148

Tabelle 10: Zusammenfassende Übersicht über die Ergebnisse vorliegender Wirkungsstudien zur Kinderbetreuung 186

Tabelle 11: Veränderung der Übergangswahrscheinlichkeiten am Ende der Primarschule 188

Tabelle 12: Angenommene Veränderung der Wahrscheinlichkeit von Klassenwiederholungen 188

Tabelle 13: Veränderungsraten hinsichtlich Schul-, Ausbildungs- und Studienabschluss und HzE-Quoten 189

Tabelle 14: Erträge besserer Qualität im Überblick (mit Erwerbseffekten) 191

Tabelle 15: Fiskalische Effekte eines quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 % 193

Tabelle 16: Verteilung der Kosten und Erträge der qualitätssteigernden Maßnahmen auf Bund, Länder und Kommunen 195

Tabelle 17: Verteilung der Kosten und Erträge eines quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 % auf Bund, Länder und Kommunen 196

Tabelle 18: Effekte einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder auf die einzelnen Länder 212

Tabelle 19: Effekte der Erhöhung der Umsatzsteuereinnahmen auf die Kinderbetreuungsausgaben von Ländern und Kommunen nach Bundesländern 213

Tabelle 20: Verteilungsmaße nach dem Königsteiner Schlüssel 224

Tabelle 21: Effekte einer pauschalen Bundesbeteiligung in Höhe von 500 Euro je Kind von 0 bis 6 Jahren 227

Tabelle 22: Effekte einer Bundesbeteiligung in Höhe von 7,5 % der Kinderbetreuungsausgaben insgesamt 230

Tabelle 23: Effekte einer Bundesbeteiligung in Höhe von 10 % der öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben 231

Tabelle 24: Effekte einer Bundesbeteiligung in Höhe von 20 % der Kinderbetreuungsausgaben der Länder 232

Tabelle 25: Finanzierung der Kindertagespflege 279
Tabelle 26: Interkommunale Finanzierungsregelungen 281
Tabelle 27: Weiterleitung der Bundesmittel 285
Tabelle 28: Wie hoch ist der Elternbeitrag für das Mittagessen? 285
Tabelle 29: Bandbreite der Erträge bei Qualitätsverbesserungen mit moderaten Kosten (3,1 Mrd. Euro) und unterschiedlichen Effekten (mit Erwerbseffekten) 309
Tabelle 30: Bandbreite der Erträge bei Qualitätsverbesserungen mit mittleren Kosten (5,7 Mrd. Euro) und unterschiedlichen Effekten (mit Erwerbseffekten) 310
Tabelle 31: Bandbreite der Erträge bei Qualitätsverbesserungen mit höheren Kosten (11,4 Mrd. Euro) und unterschiedlichen Effekten (mit Erwerbseffekten) 311
Tabelle 32: Effekte einer pauschalen Bundesbeteiligung in Höhe von 300 Euro je Kind von 0-10 Jahren 312
Tabelle 33: Altersstruktur der bis April 2016 registrierten Flüchtlinge 320

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgemeinschaft
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AZAV	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	das Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG-JH	Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BEP	Hessischer Bildungs- und Erziehungsplan
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesfinanzministerium
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BremKTG	Bremisches Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz
BuT	Bildungs- und Teilhabepaket
CQOS	Cost, Quality, Outcome Study
Difu	Deutsche Institut für Urbanistik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EPPE	Effective Pre-School and Primary Education Study
EPPSE	Effective Pre-School, Primary and Secondary Education Study
ESF	Europäischer Sozialfonds
EStG	Einkommensteuergesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FBBE	Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung
FICA	Federal Insurance Contributions Act
FiD	Familien in Deutschland
FinanzBeteiligVO	Finanzierungsbeteiligungsverordnung
FrühKiBiVO M-V	Frühkindliche Bildungsverordnung Mecklenburg-Vorpommern
GCSE	General Certificate of Secondary Education
HKJGB	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
HwO	Handwerksordnung
HzE	Hilfen zur Erziehung
IFP	Bayerisches Staatsinstitut für Frühpädagogik
ISK	Intensive Sprachförderung
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KiBiz	Kinderbildungsgesetz
Kiga	Kindergarten

KiföG	Kinderförderungsgesetz
KiföG LSA	Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt
KitaFinHG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder
KitaFög	Kindertagesförderungsgesetz
KiTaG NI	Kindertagesbetreuungsgesetz Niedersachsen
KiTaG BB	Kindertagesbetreuungsgesetz Brandenburg
KiTaG BW	Kindertagesbetreuungsgesetz Baden-Württemberg
KTP	Kindertagespflege
LKJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz in der Landesfassung Baden-Württemberg
LSA	Land Sachsen-Anhalt
MS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration Sachsen-Anhalt
NBER	National Bureau of Economic Research
NICHD	Eunice Kennedy Shriver National Institute of Child Health and Human Development
NLSY	National Longitudinal Survey of Youth
NUBBEK	Nationale Untersuchung zu Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PISA	Programme for International Student Assessment
PPP	Public-Private-Partnership
PPVT-R	Peabody Picture Vocabulary Test-Revised
PIA	Praxisorientierte Ausbildung
PISA	Programme for International Student Assessment (OECD)
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SächsKitaG	Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen
SächsKitaFinVo	Sächsische Kindertageseinrichtungen- Finanzierungsverordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SFBB	Sozialpädagogisches Fortbildungsinstitut Berlin-Brandenburg
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
SPATZ	Sprachförderung in Tageseinrichtungen für Kinder mit Zusatzbedarf
SPFZ	Sozialpädagogisches Fortbildungszentrum
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TKBG	Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz Berlin
TQM	Total-Quality-Management
TPP	Tagespflegeperson
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst
Ust	Umsatzsteuer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Kurzfassung

Einleitung

Am 6. November 2014 haben sich die Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig und die Fachministerinnen und Fachminister der Länder auf einen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele in der Kindertagesbetreuung geeinigt und ein Communiqué unterzeichnet, das die Grundlage für den weiteren Qualitätsprozess darstellt. Im Rahmen des Prozesses wurde eine Arbeitsgruppe "Frühe Bildung weiterentwickeln und Finanzierung sichern" (AG Frühe Bildung) aus Vertretern/innen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände eingerichtet. Deren Aufgabe ist es, gemeinsame Zielperspektiven zu entwickeln und die Finanzierungsgrundlagen zu prüfen sowie einen Entwurf für einen Zwischenbericht zu erarbeiten, der Ende 2016 von Bund und Ländern vorzulegen ist.

Als ein „Baustein" der Arbeit der AG Frühe Bildung wurde vereinbart, dass durch das BMFSFJ eine Expertise zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung vergeben werden soll. Diese Expertise soll in einen Zwischenbericht einfließen, der Aussagen zu den „gemeinsamen Handlungszielen zu den Handlungsfeldern des Communiqués, den Kosten zur Umsetzung der Ziele sowie möglichen Finanzierungsgrundlagen (mögliche Finanzierungsbeteiligungen und Finanzierungswege) enthält".

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat das Fibs-Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie mit der Durchführung dieser Expertise beauftragt. Die nachfolgenden Ausführungen fassen die zentralen Ergebnisse der Studie zusammen.

Aufgabenstellung und Zielsetzung der Expertise

Das Ziel bzw. der Inhalt der Expertise besteht in der Bearbeitung der folgenden Punkte:

1. Erarbeitung von Vorschlägen für eine angemessene Finanzierungsbeteiligung des Bundes im Vergleich zur Finanzierung der Länder und Kommunen
2. Prüfung der Machbarkeit und Kostenabschätzung der Umsetzung der verschiedenen Finanzierungswege
3. Beschreibung der volkswirtschaftlichen Rendite guter Kindertagesbetreuung in Deutschland

Das **Ziel der vorliegenden Studie** besteht somit zum einen in einer strukturellen und ökonomischen Analyse des Kinderbetreuungssystems und insbesondere seiner Finanzierung sowie in der Herausarbeitung potenzieller Umsetzungsoptionen für eine zukünftige, erhöhte dauerhafte Finanzierungsbeteiligung des Bundes an den Kinderbetreuungsausgaben von Ländern und Kommunen. Zum anderen sind Berechnungen bzw. Schätzungen zu den Kosten und insbesondere Erträgen von qualitätsverbessernden Maßnahmen und der Verteilung dieser Erträge auf die föderalen Ebenen, d.h. Bund, Länder und Kommunen, vorzunehmen.

1. Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland – Überblick über die Ländersysteme

In allen Ländern basieren die Regelungen zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung auf Landesgesetzen, die entweder konkret und detailliert bestimmen, welche Kosten in welchem Umfang von wem (Land, Kreis, Gemeinde, Träger, Eltern) zu tragen sind, oder Grundsätze hinsichtlich der Zuständigkeiten festlegen und die spezifische Umsetzung den Kommunen überlassen. In der Praxis zeigen sich dabei sehr unterschiedliche Ausgestaltungsformen.

Abbildung 1 zeigt stark vereinfacht die Komplexität und Vielfalt der Regelungen; faktisch haben keine zwei Länder identische Systemstrukturen. Noch am ehesten vergleichbar sind die Finanzierungsstrukturen in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg, in denen die Eltern einen Kita-Gutschein bzw. eine Kita-Card erhalten, auf der ihr Anspruch auf Kinderbetreuung niedergelegt ist und den sie an den Einrichtungsträger übergeben. Der Träger seinerseits erhält im Gegenzug vom Land in Hamburg bzw. (Stadt) Bezirk in Berlin die entsprechenden Geldbeträge – ggf. abzüglich der Elternbeiträge und des Trägereigenanteils – erstattet.

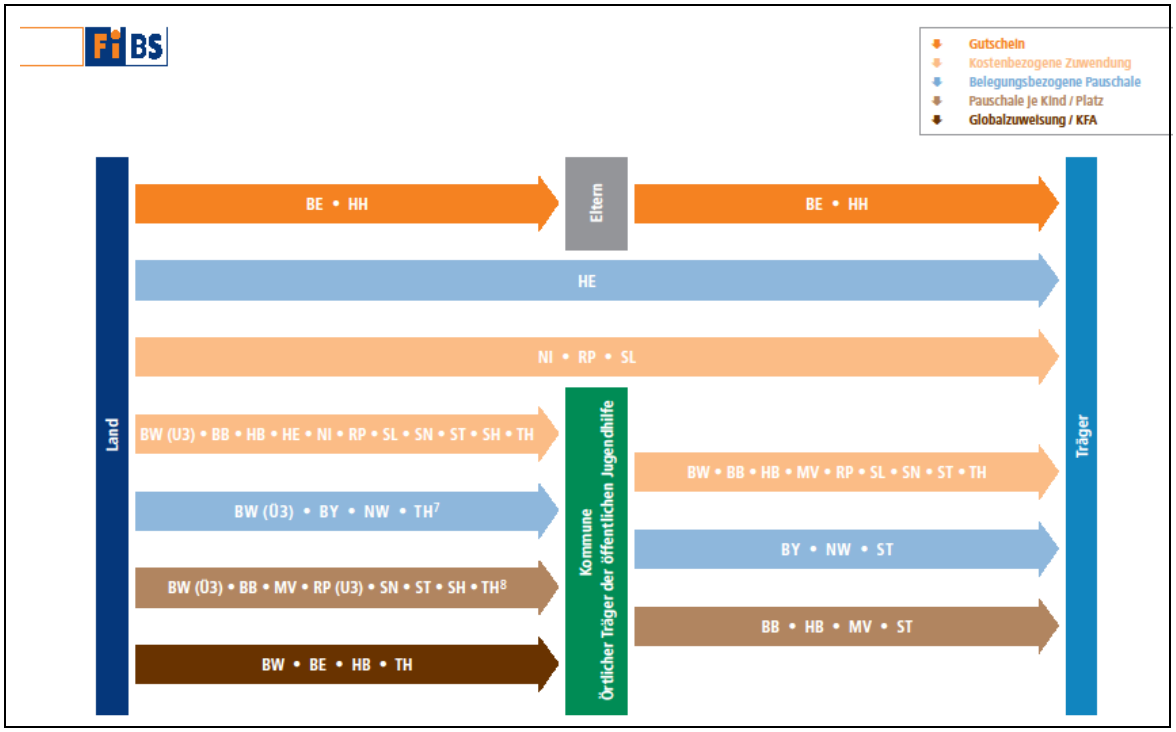


Abbildung 1: Überblicksdarstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Bundesländern

In allen anderen Ländern gibt es mehrere Finanzierungsstränge, die zudem häufig nebeneinander stehen und unterschiedliche Altersgruppen oder Kostenarten betreffen. Die Zahlungen des Landes richten sich entweder an die Gemeinden und/oder den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder an die Träger der Einrichtungen direkt. Unabhängig von diesen unterschiedlichen Geldempfängern las-

sen sich vier Grundprinzipien der Länderzuweisungen identifizieren: Globalzuweisungen bzw. Übertragungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, Pauschale Zuweisungen je Kind oder Platz, nutzungs-/belegungsorientierte Zuweisungen je Kind sowie kostenbezogene Zuweisungen. Die Gutscheinregelungen entsprechen in weiten Teilen den Merkmalen der belegungsorientierten Zuweisung, der Gutschein ist in diesem Kontext vor allem ein Medium der Mittelverteilung.[1]

- **Globalzuweisungen bzw. pauschale Übertragungen an die Gemeinden** als Grundlage der Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs gibt es in Baden-Württemberg, Berlin, Bremen und Thüringen, wobei sich die konkreten Zahlungen in Baden-Württemberg und Thüringen – von einem kleinen Betrag in Thüringen, der an die Kreise geht, abgesehen – nach den gleichen (spezifisch kita-bezogenen) Kriterien richten, wie sie andere Ländern zur expliziten Finanzierung der Kindertagesbetreuung verwenden.[2] In Berlin und Bremen erfolgen die Zuweisungen im Rahmen der allgemeinen Schlüsselzuweisungen, aus denen die Stadtbezirke in Berlin bzw. die Städte Bremen und Bremerhaven die Kindertagesbetreuung finanzieren. Im Übrigen erhalten die Kommunen in allen sechzehn Ländern einen Teil der Mittel, aus denen sich die Kindertagesbetreuung finanzieren, über Schlüsselzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs.
- **Pauschale Zuweisungen je Kind (in einem bestimmten Alter) oder Platz** gibt es in unterschiedlichen Ausprägungen; sie werden in insgesamt acht Ländern angewandt und richten sich dabei teils an die Gemeinden und teils (ggf. zusätzlich) an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die Bandbreite variiert von einem Pauschalbetrag je Kind im Alter von bis zu 12 Jahren in Brandenburg bis hin zu Kosten, die – wie z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – auf Basis vollzeitäquivalenter Kinderzahlen zugewiesen werden.
- **Belegungsorientierte Pauschalen je Kind oder Platz** differenzieren – in Abgrenzung zu der vorherigen Pauschale je Kind in einem bestimmten Alter bzw. Platz – nach dem Nutzungsumfang und/oder kindbezogenen Merkmalen (z.B. Alter, Migrationshintergrund, Behinderung); d.h. es werden im Unterschied zu den nachfolgenden kostenbezogenen Zuweisungen an die Kommunen bzw. örtlichen Träger nicht die Kosten des Trägers bei der Höhe der Zuweisung berücksichtigt, sondern Pauschalbeträge transferiert. Im Detail gibt es unterschiedliche Ausprägungen mit unterschiedlichen Graden an Pauschalierung. Kita-Gutscheine sind eine Sonderform der belegungsorientierten Pauschalen.

---

1 Davon unbenommen ist, dass ein Kita-Gutschein als Instrument zur wettbewerblichen Strukturierung bzw. Steuerung der Kindertagesbetreuung gesehen werden kann. Die Unterschiede zu anderen Formen der Mittelsteuerung sind aber möglicherweise gering (Dohmen 2003, 2010), die Wirkungen hängen stark vom jeweils betrachteten Aspekt, der betrachteten Zielgruppen sowie den Rahmenbedingungen ab (zuletzt Dohmen 2015).

2 Darüber hinaus bzw. davon unabhängig gibt es in allen Ländern globale Landeszuweisungen an die Kommunen, die diesen – neben den eigenen Einnahmen – die Finanzierung der Kinderbetreuungsausgaben erst ermöglichen.

– **Kostenbezogene Zuweisungen** orientieren sich – auch bei den Zuweisungen an die Kommunen bzw. örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe – an den tatsächlichen Kosten der einzelnen Träger und übernehmen i.d.R. einen bestimmten Anteil davon. Zum Teil wird ein Anteil der Personalkosten, zum Teil ein bestimmter Prozentsatz der Betriebs- oder Sachkosten und/oder der Investitionskosten vom Land übernommen. Für die Finanzierung der darüberhinausgehenden Ausgaben(arten) sind dann die Gemeinden oder örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig, soweit diese nicht durch die Eltern und/oder die Träger der Einrichtungen zu tragen sind.

In der unmittelbaren Beziehung zwischen dem Land oder den Kommunen und den Trägern der Einrichtungen reduziert sich die Zahl der Ausprägungen im Kern auf zwei Formen, die jeweils in rund der Hälfte der Länder praktiziert werden:

– Bei **belegungsorientierten Pauschalen je Kind oder Platz** erhalten die Träger einen Pauschalbetrag, der sich nach festgelegten Kriterien (u.a. Nutzungsdauer, Merkmale der Kinder) richtet und für alle Träger gleich ist, sofern der Nutzungsumfang und ggf. die Merkmale des Kindes identisch sind. Häufig übernehmen die Kommunen dabei den zum Landesanteil komplementären Anteil an der Pauschale, wobei es erhebliche Unterschiede bezüglich des Landes- bzw. Kommunalanteils an der Gesamtfinanzierung gibt. Zu dieser Gruppe gehören prinzipiell auch die beiden Gutscheinsysteme in Berlin und Hamburg.[3]

– Bei **kostenbezogenen Zuwendungen** übernehmen die Gemeinden einen zur Landesfinanzierung komplementären Anteil der tatsächlichen Personal-, Betriebs- und/oder Investitionsausgaben der einzelnen Träger. Es gibt dabei entweder konkrete Vorgaben des Landes zum Anteil der Kosten, den die Kommunen tragen, oder aber die Länder überlassen die konkrete Regelung den Gemeinden bzw. örtlichen Trägern in eigener Verantwortung. Es gibt dabei unterschiedliche Spezifika hinsichtlich der Vor- oder Nachrangigkeit gegenüber Trägereigenanteil und Elternbeiträgen. In einigen Ländern bzw. Gemeinden wird ein bestimmter Anteil festgelegt, den die öffentliche Hand trägt, und die Träger und Eltern müssen die Differenz finanzieren; in anderen Ländern wird formuliert, dass die Gemeinde die nach Trägereigenanteil und Elternbeiträgen noch verbleibenden Kosten ganz oder teilweise übernimmt, wobei ggf. die Eigenanteile der Träger und/oder der von den Eltern zu finanzierende Anteil genau spezifiziert werden.

– Die der Vollständigkeit halber in der Abbildung 1 enthaltene dritte Form der **Pauschalen je Kind bzw. Platz** umfasst pauschale Aufstockungen der Landeszuweisungen durch die Kommunen.

[3] Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass Hamburg trotz des prinzipiell pauschalen Entgelts die Mietkosten teilweise gesondert und in Anlehnung an die tatsächlichen Kosten und darüber hinaus Sonderzuweisungen für kleine Einrichtungen in Ergänzung zum Kita-Gutschein leistet, die deren höhere Overhead-Kosten berücksichtigen.

Es ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Darstellung zur Ausgestaltung der Finanzierung zwischen Kommunen und Trägern insofern nicht vollumfassend ist, als einige Länder den Gemeinden die konkrete Ausgestaltung überlassen, und ihnen daher auch keine Informationen zur konkreten Umsetzung vorliegen.

Als weitere Finanziers sind die Träger sowie die Eltern zu nennen. Elternbeiträge gibt es in allen 16 Ländern, wenn auch nicht unbedingt für alle Altersgruppen bzw. Nutzungsumfänge. Für die Festlegung der Höhe und Struktur sind i.d.R. entweder die Träger oder die Kommunen, ggf. im Zusammenspiel mit Wohlfahrtsverbänden, zuständig. Explizite Landesregelungen gibt es nur in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg, in einigen Ländern macht das Land Vorgaben zu Umfang und ggf. Struktur der Beiträge. In diesen Fällen wird spezifiziert, welche Größen Einfluss auf die Höhe der Elternbeiträge nehmen können (z.B. Einkommen, Nutzungsumfang, Anzahl der Geschwister etc.).

Einige Länder haben die Elternbeiträge für bestimmte (Alters-) Gruppen bzw. Leistungsumfänge „abgeschafft". Hier müssen Eltern Beiträge nur in den Fällen entrichten, in denen ihre Kinder nicht zu der Altersgruppe zählen, die von den Beiträgen befreit ist, oder die Kita in einem größeren Umfang in Anspruch nimmt, als in den Regelungen zur Beitragsbefreiung festgelegt. Soweit die Eltern von Elternbeiträgen freigestellt sind, können die Länder den Kommunen bzw. Trägern die damit einhergehenden Einnahmeausfälle erstatten, was aber nicht in allen Ländern – in vollem Umfang – der Fall ist.

Explizit vorgesehen sind Trägereigenanteile in 12 der 16 Länder. Es gibt dabei zwei unterschiedliche Grundprinzipien: in einer Reihe von Länder sind nur die freien Träger betroffen, in anderen gilt dies auch für öffentliche Träger. Im letzten Fall ist aber zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Mittel aus den kommunalen Haushalten kommen und insofern auch in den kommunalen Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Betreuung enthalten sind. D.h. faktisch müssen auch hier nur die freien und sonstigen Träger einen Eigenanteil leisten, der nicht aus öffentlichen Kassen finanziert wird. Darüber hinaus können die Eigenanteile (formal) für alle Arten von Trägern gleich sein, oder aber nach Art – und ggf. weiteren Kriterien – differieren. Zu guter Letzt ist zu bedenken, dass die Träger unter Umständen implizit einen Eigenanteil zu finanzieren haben, wenn pauschale Zuweisungen ihre spezifischen Kosten nicht vollumfänglich decken, z.B. weil Personal- oder Betriebskosten über die Pauschalbeträge hinausgehen.

Aus Sicht des Trägers lassen sich somit Entgelt- und Zuwendungsfinanzierung unterscheiden. Bei einem Entgeltmodell erfolgt die Zahlung auf der Grundlage festgelegter Pauschalen, die sich in der Regel nach Nutzungsumfang und Kindesmerkmalen orientieren. Der Träger ist frei in allen Entscheidungen, die seine Geschäftspolitik betreffen, wobei er natürlich auf die Kostendeckung achten muss. Bei einer Zuwendungsfinanzierung determinieren – zumindest theoretisch – die tatsächlichen Kosten des Trägers, abzüglich der Elternbeiträge und des Trägeranteils, die Zuweisung der öffentlichen Hand.

Dies schließt allerdings nicht aus, dass die öffentlichen Finanziers bestimmte Eckwerte festlegen und/oder versuchen, Einfluss auf die Kostenstruktur oder die Höhe der Ausgaben zu nehmen.[4] Aus Sicht der Träger ist auch von Bedeutung, dass es in der Praxis – wie Abbildung 1 nur zum Teil konkret aufzeigen kann – teilweise zu parallelen Zahlungsströmen mit den öffentlichen Finanziers kommen kann, bei denen sie einen Teil der Zuweisungen direkt vom Land und einen anderen Teil von den Gemeinden und/oder örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erhalten.

Mit dieser Übersicht sind die wesentlichen Strukturen der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beschrieben; es ist der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass es weitere Regelungen gibt, die sich entweder auf konkrete Förderprogramme der Länder (z.B. Sprachförderung, Verbesserung des Personalschlüssels, Fortbildung etc.) oder auf bestimmte („Ausnahme-") Fälle beziehen.

2. Entwicklung der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung in Deutschland seit dem Jahr 2000

Vor dem Hintergrund der Fokussierung der Arbeit der AG Frühe Bildung auf die Kinder zwischen Null Jahren bis zum Schuleintritt fasst Abbildung 21 die Entwicklung der Ausgaben für die Kinderbetreuung der null- bis sechsjährigen Kinder, d.h. ohne den Hort, zusammen.[5]

Auf dieser Basis sind die Ausgaben für die Betreuung der Kinder bis zum Schuleintritt von 10,7 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 23,8 Mrd. Euro im Jahr 2013 angestiegen. Auf Basis der in der Haushaltplanung vorgesehenen Ansätze ist bis zum Jahr 2015 von einem weiteren Anstieg auf 26,9 Mrd. Euro auszugehen. In diesem Kontext sind die öffentlichen Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen von 8,1 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 18,2 Mrd. Euro im Jahr 2013 gewachsen. Bis 2015 ist von einem weiteren Anstieg auf 20,5 Mrd. Euro auszugehen.

Schlüsselt man diese öffentlichen Gesamtausgaben etwas weiter auf, dann haben sich die Ausgaben der Länder in diesem Zeitraum von 3,5 Mrd. Euro (2000) auf 8,5 Mrd. Euro 2013 erhöht und sollen, laut Haushaltsplanung, bis 2015 weiter auf 9,7 Mrd. Euro ansteigen. Bei den Kommunen zeigt sich zunächst ein Anstieg von 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 9,3 Mrd. im Jahr 2013. Für die beiden letzten Jahre zeigen die vorliegenden Daten einen leichten Anstieg auf 9,9 (2014) bzw. 10,3 Mrd. Euro (2015).

---

4 Diese Form der Finanzierung wird bisweilen auch als Fehlbedarfsfinanzierung bezeichnet. Das bedeutet, dass ein nach anderen Einnahmen noch verbleibender „ungedeckter" Betrag übernommen wird. Es erscheint auf den ersten Blick zwar naheliegend, dass dies in allen Fällen gilt, in denen die Gemeinde einen bestimmten Kostenanteil übernimmt, gleichwohl ist das zumindest nicht immer explizit formuliert.

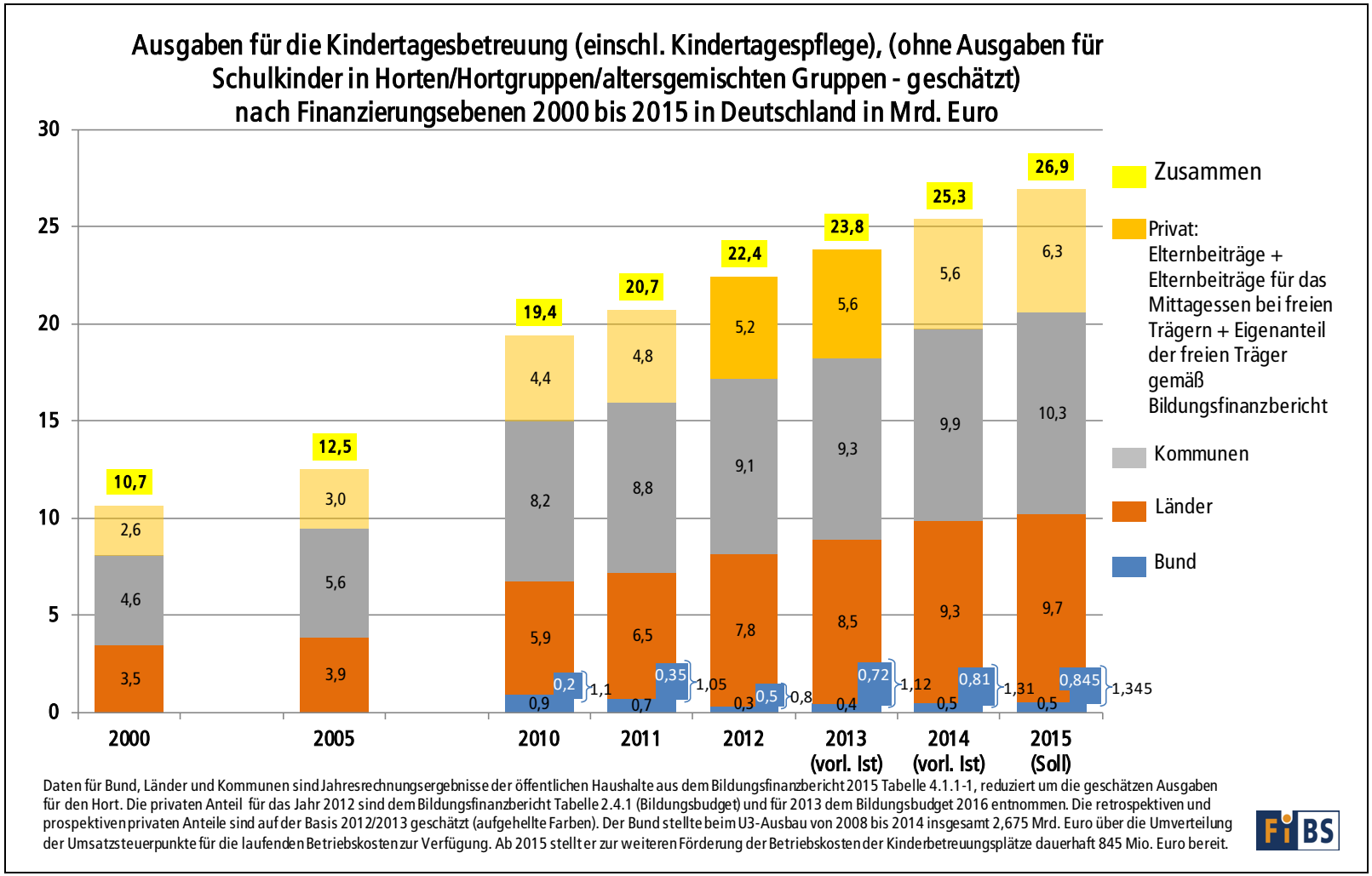
5 Diese Daten wurden von der Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik der TU Dortmund berechnet. Dabei wurden für die Jahre 2012 und 2013 die im Bildungsfinanzbericht (Statistisches Bundesamt 2015a, 2016a) für diese beiden Jahre ausgewiesenen Daten zugrunde gelegt; für die verbleibenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2011 wurden die in den Bildungsfinanzberichten für die Krippen und den Hort gemeinsam ausgewiesenen Beträge um den Anteil der Hortkinder bereinigt. Für die Ausgaben des Bundes werden die Werte angesetzt, die in Tabelle 4.1.1-1 des Bildungsberichts 2015 (Statistisches Bundesamt 2015a) ausgewiesen werden.

Rechts neben den Säulen mit den Kerndaten der Finanzierung der Kinderbetreuung in Deutschland ist für den Zeitraum ab dem Jahr 2010 ergänzend der über die modifizierte Verteilung der Umsatzsteuer den Ländern vom Bund überlassene Anteil an der Umsatzsteuer für die Beteiligung an den Betriebskosten im Rahmen des U3-Ausbaus wiedergegeben. Dies zeigt, dass sich der Bund in den vergangenen sechs Jahren in zunehmendem Umfang an den Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligt hat. Konkret ist der über diesen Weg an die Länder umverteilte Betrag von 200 Mio. Euro (2010) auf zuletzt 845 Mio. Euro (2015) angestiegen. Würde man diesen Betrag zu den Ausgaben hinzuaddieren, beliefe sich der Bundesanteil an der Finanzierung im Jahr 2015 auf 1,345 Mrd. Euro. Entsprechend würde sein Anteil – bezogen auf die Ausgaben für die Kinder im Alter bis zum Schuleintritt – um vier Prozentpunkte auf 6,6 % der öffentlichen Ausgaben ansteigen, während sich der Anteil der Länder um drei und der der Kommunen um etwa einen Prozentpunkt verringern würde. Bezogen auf die öffentlichen und privaten Gesamtausgaben beliefe sich der Bundesanteil auf 5,0%.

Die im Kontext der Abschaffung des Betreuungsgeldes den Ländern zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel für die Kindertagesbetreuung, die ebenfalls über eine Modifikation der Umsatzsteueranteile realisiert wurde, würden – bei Zurechnung zum Bund – zu einer weiteren Erhöhung um bis zu 4 Prozentpunkte bezogen auf die öffentlichen Ausgaben führen. Die Anteile der Länder und Kommunen würden sich wiederum um etwa drei bzw. einen Prozentpunkt verringern. Auch bei dieser Betrachtung ist der Bund im Vergleich zu Ländern und Kommunen allerdings nur unterproportional an den Ausgaben beteiligt. Die Kommunen weisen den größten Anteil auf, gefolgt von den Ländern.[6] Gemessen an den öffentlichen und privaten Gesamtausgaben beliefe sich der Bundesanteil auf bis zu 8 %, allerdings abhängig davon, wie sich die Ausgaben für den frühkindlichen Bereich insgesamt sowie bei den einzelnen Finanzier in den kommenden Jahren entwickeln.

Da die privaten Finanzierungsanteile nicht in der auf der Jahresrechnungsstatistik basierenden Tabelle 4.1.1.-1 des Bildungsfinanzberichts 2015 (Statistisches Bundesamt 2015) enthalten sind, stehen explizite, um die Horte bereinigte Werte nur für die Jahr 2012 und 2013 zur Verfügung. Im Jahr 2012 beliefen sich die privaten Finanzierungsanteile – hierbei handelt es sich um die Elternbeiträge (einschließlich der Beiträge für das Mittagessen bei freien Trägern) sowie die Eigenanteile der freien Träger – laut Bildungsfinanzbericht auf 5,2 Mrd. Euro und in 2013 auf 5,6 Mrd. Euro. Der Prozentanteil dieser beiden Jahre wird auch für die anderen Jahre zugrunde gelegt und als konstant unterstellt. Dementsprechend sind die privaten Ausgaben von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 5,6 Mrd. Euro in 2013 angestiegen und werden voraussichtlich bis zum Jahr 2015 auf 6,3 Mrd. steigen.

6 Bei den Ausgabenbeträgen wie auch den Angaben zur Verteilung der Ausgaben auf die Finanziers sind die unterschiedlichen Abgrenzungen zu beachten, d.h. ob nur die Kinder im Alter bis zum Schuleintritt oder auch die Hortkinder betrachtet werden, die zu jeweils unterschiedlichen Größenordnungen führen. Dies liegt daran, dass Bund, Länder und Kommunen unterschiedlich an der Finanzierung der drei Teilbereiche beteiligt sind.



Daten für Bund, Länder und Kommunen sind Jahresrechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte aus dem Bildungsfinanzbericht 2015 Tabelle 4.1.1-1, reduziert um die geschätzen Ausgaben für den Hort. Die privaten Anteil für das Jahr 2012 sind dem Bildungsfinanzbericht Tabelle 2.4.1 (Bildungsbudget) und für 2013 dem Bildungsbudget 2016 entnommen. Die retrospektiven und prospektiven privaten Anteile sind auf der Basis 2012/2013 geschätzt (aufgehellte Farben). Der Bund stellte beim U3-Ausbau von 2008 bis 2014 insgesamt 2,675 Mrd. Euro über die Umverteilung der Umsatzsteuerpunkte für die laufenden Betriebskosten zur Verfügung. Ab 2015 stellt er zur weiteren Förderung der Betriebskosten der Kinderbetreuungsplätze dauerhaft 845 Mio. Euro bereit.

Abbildung 2: Ausgaben für die Kindertagesbetreuung (ohne Hort) für die Jahre 2000 bis 2015

In den Ländern zeigen sich erhebliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der Ausgaben je Kind als auch in der Lastverteilung zwischen öffentlichen und privaten Finanziers sowie zwischen Ländern und Kommunen. Hauptfinanzier des Kinderbetreuungssystems sind fast durchgängig die Kommunen, ihr Anteil liegt – unter Einbeziehung der Ausgaben für die Hortbetreuung der Schulkinder[7] – zwischen 36 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 56 % (Hessen), gefolgt von den Ländern, deren Finanzierungsanteil zwischen 20 % (Schleswig-Holstein und Hessen) und 43 % (Bayern) liegt. Ausgenommen hiervon sind die Stadtstaaten, in denen es keine kommunalen Ebenen gibt bzw. diese nicht mit eigenen Mitteln an der Finanzierung beteiligt sind. Hier tragen die Länder bis zu 92 % der Kosten (Hamburg). Der Bundesanteil liegt in den einzelnen Ländern in aller Regel bei unter einem Prozent, geht vereinzelt aber auch darüber hinaus.

Die Elternbeiträge liegen zwischen 5 % in Bremen und Rheinland-Pfalz und 25 % in Mecklenburg-Vorpommern. Zum Anteil der Träger liegen auf Länderebene keine offiziellen Informationen vor, die Erhebung des Statistischen Bundesamtes (2012) ermöglicht keine länderspezifische Differenzierung. Eigene Berechnungen im Rahmen dieser Studie kommen zu einem Finanzierungsanteil zwischen null Prozent in Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt und 10 % im Saarland, der sich ausschließlich auf den Anteil der freien Träger bezieht, da die Eigenanteile der kommunalen Träger in allen Ländern Bestandteil der kommunalen Ausgaben sind.

Seit 2008 haben sich die Finanzierungsanteile der Länder fast durchgängig erhöht und die der Kommunen verringert (Ausnahme ist in beiden Fällen Sachsen), da sich die Länder überproportional – im Vergleich zur ihrem Anteil vor Beginn des U3-Ausbaus – am Ausbau beteiligt haben. Mit Ausnahme von Sachsen und Sachsen-Anhalt ist auch der Anteil der Elternbeiträge in allen Ländern rückläufig. Hingegen ist der kalkulatorische Eigenanteil der freien Träger in den meisten Ländern angestiegen, was daran liegt, dass sich der Anteil an Kindern erhöht hat, der in Einrichtungen von freien Trägern geht.

Die Ausgaben je Kind schwanken – auf Basis der „vereinfachten" Berechnungsformel, die die Ausgaben durch die Zahl der Kinder dividiert – zwischen 5.000 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und 10.350 Euro im Saarland, wobei dieser letztgenannte Wert durch überproportional hohe Investitionsausgaben beeinflusst sein dürfte.[8] Diese Werte berücksichtigen aber die unterschiedlichen zeitlichen Nutzungsumfänge ebenso wenig wie die erheblichen Unterschiede bei den Nutzungsquoten bei den unter Dreijährigen sowie den Schulkindern und die damit verbundenen Unterschiede bei den (durchschnittlichen) Personalschlüsseln. Eine entsprechend modifizierte Berechnung der Ausgaben je (voll-

7 Die länderspezifischen Daten der Jahresrechnungsstatistik ermöglichen keine Differenzierung der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung nach den drei Altersgruppen (unter Dreijährige, drei Jahre bis zum Schuleintritt und Schulkinder).

8 Die aktuellsten Daten zur Verteilung der Ausgaben auf Personal- und Betriebs- bzw. Sach- sowie Investitionskosten beziehen sich auf das Jahr 2011; insofern kann dies nicht verifiziert werden.

zeitäquivalentem) Kind führt durchgängig zu geringeren Beträgen; in Mecklenburg-Vorpommern werden danach 4.100 Euro je vollzeitäquivalentem Kind ausgegeben, in Schleswig-Holstein 9.100 Euro. In diesen Beträgen spiegeln sich insbesondere auch die unterschiedlichen Personalschlüssel zwischen den Ländern, die unterschiedliche Personalstruktur sowie das Gehaltsniveau etc., aber auch die unterschiedlichen hohen investiven Aufwendungen wider. Fasst man die Kinderbetreuungsausgaben in den Ländern anhand geeigneter Kennziffern zusammen, dann zeigt sich ein sehr differenziertes Bild: Einerseits sind die Ausgaben je Kind in den ostdeutschen Ländern erheblich niedriger als in den westdeutschen; andererseits sind die Gesamtausgaben für das Kinderbetreuungssystem gemessen am Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland. Im Verhältnis zur wirtschaftlichen Situation der Länder zeigt sich, dass die Elternbeiträge, aber auch die Gesamtausgaben in Ländern höher sind, die wirtschaftlich weniger leistungsfähig sind als in Ländern mit einer besseren Situation.

3. Kosten und Erträge qualitätssteigernder Maßnahmen im Kinderbetreuungssystem

Sowohl die Partizipation an frühkindlichen Bildungsangeboten als auch die Verbesserung der Qualität von Kindertageseinrichtungen haben positive Effekte für das Kind sowie darüber hinaus auf die Eltern und die Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen bzw. Tagespflege.

Der Nutzen **des Kindes** aus einer besseren Qualität der Kindertagesbetreuung kann auf folgenden Ebenen liegen:

Kurzfristig

- unmittelbarer Partizipationsnutzen (Umgang mit anderen Kindern, höheres Selbstwertgefühl etc.)
- höhere kognitive Leistungen,
- höhere non-kognitive Fähigkeiten, z.B. besseres Sozialverhalten, Empathie etc.
- bessere Gesundheit und Ernährung
- verbesserte Eltern-Kind-, insbesondere auch Mutter-Kind-Beziehung etc.

Mittelfristig

- evtl. frühere Einschulung (mehr vorzeitige und weniger verzögerte Übergänge)
- weniger Klassenwiederholungen,
- geringerer Verweis auf Sonder-/Förder- und Hauptschulen[9]
- geringeres Schulabbruchrisiko bzw. höhere Abschlusswahrscheinlichkeit
- kürzere Verweildauer im Bildungssystem (bezogen auf den gleichen Schulabschluss)
- höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf weiterführende Bildungseinrichtungen und damit verbunden eine durchschnittlich längere Verweildauer im Bildungssystem bis zum Erreichen höherer Abschlüsse

[9] Letzteres gilt unter der Voraussetzung, dass es im jeweiligen Bundesland noch Hauptschulen gibt.

– besseres soziales Verhalten
– schnellerer Übergang in Ausbildung bzw. Studium bzw. höhere Übergangsquoten, insbesondere in (duale) Ausbildung

Langfristig

– frühere Einkommenserzielung
– höheres Erwerbseinkommen (netto)
– geringeres Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungsrisiko
– eine höhere Arbeitsproduktivität
– geringere Kriminalitätsraten
– größeres Erwerbspersonenpotenzial und höheres Qualifikationsniveau
– bessere Gesundheit, längere Lebenserwartung

Im Hinblick auf die Effekte einer höherwertigeren Qualität der Kindertagesbetreuung auf die Kinder ist zu differenzieren zwischen Effekten, die sich (grundlegend) aus der Teilnahme an Kindertagesbetreuung ergeben, und Effekten, die darüber hinaus durch hochwertige Bildungs- und Erziehungsprozesse erzielt werden können. In der Literatur zeigen insbesondere internationale, zunehmend aber auch deutsche Studien die positiven Effekte frühkindlicher Bildung und Betreuung. Diese Studien belegen fast durchgängig, dass sich die in der Auflistung dargestellten Effekte beobachten lassen; Unterschiede gibt es dabei hinsichtlich der Stärke der Wirkungen sowie hinsichtlich der Nachhaltigkeit, d.h. bis zu welchem Zeitpunkt im Lebensverlauf sich diese Effekte nachweisen lassen bzw. ob sie sich über die Jahre abschwächen oder gar verstärken.

Weitgehend unstrittig sind dabei kurzfristige Effekte durch die Teilnahme an frühkindlicher Bildung und Betreuung auf die Kompetenzen im numerischen und sprachlichen Bereich sowie den Übergang in die Schule. Hier ist einerseits auf den selteneren Verweis auf Förderschulen und andererseits auf geringere Rückstellungsraten hinzuweisen. Während der Schulzeit lassen sich geringere Wiederholungs- und Abbrecherquoten ebenso beobachten wie höhere Abschlussquoten und höherwertige Schulabschlüsse. In den internationalen Studien werden regelmäßig höhere Übergangsquoten in die High School und in das College berichtet, gerade bezogen auf Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien. Des Weiteren werden höhere Erwerbs- und geringere Arbeitslosenquoten ebenso berichtet wie höhere Einkommen und damit im Umkehrschluss auch geringerer Sozialleistungsbezug. Auch die Zahl an Teenager-Schwangerschaften und die Kriminalitätsraten sind geringer. Einige US-amerikanische Studien beobachten diese Wirkungen mittlerweile bis zum Alter von 40 Jahren. Während sich einige Effekte im Zeitablauf in einigen Studien weiter verstärken, z.B. auf Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse, Erwerbsbeteiligung und Einkommen, zeigen andere abnehmende Divergenzen, z.B. hinsichtlich der IQ-Werte. Unterschiede zwischen verschiedenen Studien zeigen sich hinsichtlich der Stärke der Effekte, sie hängen

von vielen Einflussfaktoren ab, wie z.B. Dauer, Qualität der Kinderbetreuung, zeitlicher Umfang und/oder Zielgruppe. Diese Effekte sind für die aktuelle Situation in Deutschland insofern von Bedeutung, als einerseits die Partizipation von Kindern aus bildungsbenachteiligten Familien im U3-Bereich unterproportional ist und auch bei den Drei- bis Sechsjährigen trotz durchgängig sehr hoher Partizipationsraten eher Kinder aus diesen Familien unterrepräsentiert sind. Dies gilt insbesondere für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund (Konsortium Bildungsbericht 2016).

Mit Blick auf die Wirkungen der besseren Qualität der Kindertagesbetreuung sind ausschließlich die Wirkungsunterschiede zwischen einer (sehr) guten und einer weniger guten Einrichtung relevant und nicht die Effekte, die sich bei Kindern generell beobachten lassen, die in Kindertagesbetreuung sind bzw. waren. Zu beachten ist dabei auch, dass sozio-ökonomische und andere Einflussfaktoren „kontrolliert" werden müssen; d.h. sie müssen sozusagen aus den Bruttoeffekten herausgerechnet werden. Die Berücksichtigung solcher Einflussfaktoren ist erforderlich, da Kinder, deren Eltern ein höheres Bildungsniveau haben, in der Regel andere Ausgangsvoraussetzungen mitbringen und somit im Durchschnitt ein höheres Kompetenzniveau haben; bliebe dies unberücksichtigt, würden die Effekte des Besuchs von (qualitativ höherwertigen) Kindertageseinrichtungen überschätzt.

Konkrete Effekte der Kinderbetreuungsqualität auf den Bildungsweg von Kindern lassen sich z.B. wiederum beim Übergang von der Kindertagesbetreuung in die Schule beobachten. Kinder, die in qualitativ hochwertigeren Einrichtungen waren, werden noch etwas seltener zurückgestellt, als andere Kinder; gleichwohl gilt auch, dass Kinder, die mindestens zwei Jahre lang in Kindertagesbetreuung waren, seltener zurückgestellt werden. Auch werden nochmals geringere Anteile an Übertritten in Förder- und Hauptschulen sowie höhere Übergangsquoten in das Gymnasium ebenso beobachtet, wie geringere Quoten von Sitzenbleibern, Schulabbrecher/innen etc. Im Ergebnis lässt sich somit das allgemeine Bildungs- und Berufsabschlussniveau (weiter) erhöhen, wodurch die Einkommen steigen, die Arbeitslosenquoten weiter sinken und sich grundsätzlich die Erwerbsneigung erhöht.[10] Diese Unterschiede haben Auswirkungen bis ins Rentenalter.

Aus diesen Wirkungen auf die Kinder resultieren in unterschiedlichem Umfang **Effekte auf die öffentlichen Haushalte**, die mittel- und insbesondere langfristig zu höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen und geringeren Sozialausgaben führen. Es soll aber nicht übersehen werden, dass aufgrund der verlängerten Verweildauer im Bildungssystem und der höheren Beteiligung an, für die öffentlichen Haushalte kostenintensiveren Bildungswegen, die Kosten zunächst ansteigen können; dies hängt davon ab, welche Effekte im Einzelnen zu beobachten sind bzw. betrachtet werden.

10 Die höhere Erwerbsneigung bzw. Partizipation am Arbeitsmarkt betrifft insbesondere die beruflich Qualifizierten im Verhältnis zu den Un- und Geringqualifizierten (siehe etwa Dohmen 2015a).

Die empirische Literatur kommt nur in wenigen Fällen zu statistisch eindeutigen Ergebnissen, die – einen konkreten Wirkungszusammenhang dahingehend nachweisen, dass „eine Qualitätssteigerung um 10 % zu Veränderungen beim Übergangsverhalten um X % führt". Daher sind eigene Simulationsberechnungen vorzunehmen, die in ein allgemeines Berechnungsmodell übertragen werden können.

Im Einzelnen wurden drei Varianten berechnet, bei denen unterschiedlich kostenintensive Maßnahmen unterstellt wurden. Zu jeder der drei Varianten wurden drei Szenarien mit unterschiedlichen Effektstärken berechnet, die sich auf unterschiedliche Aspekte beziehen:

- verändertes Übergangsverhalten von der Primar- in die weiterführenden Schulen, insbesondere hinsichtlich eines geringeren Übergangs in Förder- und Hauptschulen bzw. eines erhöhten Übergangs in Realschulen und in begrenztem Umfang auf das Gymnasium[11],
- Verringerungen der Klassenwiederholungsraten
- Verringerte Abbruch- bzw. erhöhte Abschlussquoten am Ende der Sekundarstufe I, Sekundarstufe II sowie in der Berufsausbildung bzw. im Studium
- Geringere Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung.

Tabelle 1 gibt die zusammengefassten Ergebnisse ausgewählter Berechnungen wieder; sie zeigt die Bandbreite der Ertragsraten, die sich ergeben, wenn unterschiedlich kostenintensive Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität betrachtet werden. Konkret wurden Mehrkosten von 3,1, 5,7 bzw. 11,4 Mrd. Euro angenommen, die sich an den Kosten konkreter Maßnahmen, wie etwa Verbesserungen des Personalschlüssels orientieren. Hinsichtlich der Effektstärken wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche Mehrkosten ihrerseits zu unterschiedlich starken Effekten auf die Kompetenzentwicklung der Kinder und anschließend auf den weiteren Bildungs- und Lebensverlauf führen. Konkret wurden die Beispiele so ausgewählt, dass bei Maßnahmen, die mit geringeren Kosten verbunden sind, moderate Effektstärken und bei sehr kostenintensiven Maßnahmen starke Effekte angenommen wurden.[12]

Geht man, wie in Variante 1a) von moderaten Effekten bei moderaten Kosten (3,1 Mrd. Euro) aus, dann ergeben sich Bruttoerträge von insgesamt 26,8 Mrd. Euro, von denen 17,7 Mrd. Euro auf die Sozialversicherungen und 8,9 Mrd. Euro, insbesondere in Form höherer Steuereinnahmen, auf die Haus-

11 Zu beachten ist dabei, dass die verstärkte Zusammenlegung von Haupt- und Realschulen, die Dynamik der Veränderung des Übergangsverhaltens verringert.

12 Würde man ein anderes Vorgehen wählen, dann wären Maßnahmen, die mit geringen Kosten verbunden sind, scheinbar mit extrem hohen Erträgen oder kostenintensive Maßnahmen mit sehr geringen Erträgen verbunden. Dies ist zwar nicht ausgeschlossen, steht aber, soweit ersichtlich, weder in Einklang mit der empirischen Literatur noch erscheint dies aus methodischen Überlegungen plausibel.

halte von Bund, Länder und Kommunen entfallen. Darüber hinaus zeigen sich Einsparungen im Bildungswesen[13] sowie bei den Hilfen zur Erziehung in Höhe von 85 bzw. 33 Mio. Euro. Somit ergeben sich Nettoerträge von 23,6 Mrd. Euro, sofern die Sozialversicherungen berücksichtigt werden, und von 5,3 Mrd. Euro in den öffentlichen Haushalten von Bund, Länder und Kommunen. Demzufolge beträgt die Bruttorendite 11,8%, wenn auch die Sozialversicherungen berücksichtigt werden, und die Nettorendite, die sich ausschließlich auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen bezieht, 3,0%.

Zusammenfassende Übersicht über die fiskalischen Effekte qualitätssteigernder Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung	**Var. 1a: Kosten +3,1 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	**Var. 2b: Kosten +5,7 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	**Var. 3c: Kosten +11,4 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Gesamtinvestitionen (in Mio.)	**3.100**	**5.700**	**11.400**
Bruttoerträge	**26.796**	**51.208**	**104.593**
darunter Steuereinnahmen	**8.935**	**17.199**	**36.504**
darunter Sozialversicherungseinnahmen	**17.742**	**33.756**	**67.390**
Mehreinnahmen (+)/Einsparungen (-) im Bildungssystem	**-86**	**-187**	**-534**
Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung	**33**	**66**	**165**
Überschuß/Nettoerträge	**23.618**	**45.519**	**93.194**
Überschuß/Nettoerträge (ohne Sozialversicherungen)	**5.251**	**10.603**	**23.289**
Bruttorendite p.a. (öffentl. Haushalte + Sozialversicherungen)	**11,79%**	**12,87%**	**13,80%**
darunter öffentliche Haushalte	**3,95%**	**4,34%**	**4,85%**
darunter Sozialversicherungen	**7,84%**	**8,52%**	**8,95%**
Nettorendite öffentliche Haushalte p.a. (exkl. Sozialversicherungen)	**2,96%**	**3,28%**	**3,54%**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 1: Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse der Simulationsrechnungen zu den Kosten und Erträgen unterschiedlicher qualitativer Verbesserungen

Die in Variante 2 zugrunde gelegte mittlere Effektstärke führt dazu, dass sich die fiskalischen Gesamterträge auf 51,2 Mrd. Euro summieren, darunter knapp 33,8 Mrd. Euro für die Sozialversicherungen und 17,2 Mrd. Euro für die öffentlichen Haushalte. Einsparungen im Bildungswesen und bei den Hilfen zur Erziehung tragen zusammen gut 250 Mio. Euro bei. Aus diesen Beträgen errechnet sich, im Verhältnis zu dem angenommenen Mehrkosten von 5,7 Mrd. Euro, eine Bruttorendite von 12,9% bzw. eine Nettorendite von 3,3%. Deutlich höher sind die Gesamterträge mit 104,6 Mrd. Euro in der dritten Variante; sie verteilen sich wiederum zu etwa zwei Drittel (67,4 Mrd. Euro) auf die Sozialversicherungen und zu einem Drittel (36,5 Mrd. Euro) auf Steuereinnahmen. Die Einsparungen im Bildungswesen und

13 Die Effekte auf Mehrausgaben oder Einsparungen im Bildungswesen hängen stark von den Annahmen ab. Je größer der Übergang auf die allgemeinbildende Sekundarstufe II und anschließend auf die Hochschule, desto eher ist von Kostensteigerungen im Bildungswesen auszugehen.

bei den Hilfen zur Erziehung betragen insgesamt 700 Mio. Euro. Mit 13,8% bzw. 3,54% sind sowohl die Brutto- als auch die Nettorendite etwas höher als bei den anderen Varianten.

Es ist allerdings zu beachten, dass Bund, Länder und Kommunen sehr unterschiedlich an den Kosten, wie anschließend auch an den Mehreinnahmen und Minderausgaben partizipieren. Tabelle 2 ergänzt daher die vorhergehende Darstellung, in dem die auf die drei föderalen Ebenen entfallenden Kosten und Erträge differenziert ausgewiesen werden.[14]

Zusammenfassende Übersicht über die fiskalischen Effekte qualitätssteigernder Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung	**Var. 1a: Kosten +3,1 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	**Var. 2b: Kosten +5,7 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	**Var. 3c: Kosten +11,4 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Fiskalische Effekte insgesamt			
Mehrkosten insgesamt	**3.100**	**5.700**	**11.400**
darunter Bund	**78**	**146**	**292**
Länder	**1.256**	**2.338**	**4.677**
Kommunen	**1.766**	**3.215**	**6.431**
Mehreinnahmen/Einsparungen insgesamt	**9.035**	**17.518**	**35.934**
darunter Bund	**3.768**	**7.254**	**15.622**
Länder	**3.237**	**6.325**	**12.813**
Kommunen	**2.029**	**3.938**	**7.499**
Verhältnis von Erträgen zu Kosten insgesamt	**2,91**	**3,07**	**3,15**
Bund	**48,01**	**49,64**	**53,44**
Länder	**2,58**	**2,7**	**2,74**
Kommunen	**1,15**	**1,22**	**1,17**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 2: Verteilung der Rendite auf Bund, Länder und Kommunen

Während der Bund aufgrund seines geringen Finanzierungsanteils von rund 2% jeweils relative geringe Mehrkosten trägt, die zwischen 80 und 300 Mio. Euro liegen, sind die zusätzlichen Ausgaben bei Ländern und Kommunen deutlich höher. Die Länder müssten von den Kosten für qualitative Verbesserungen insgesamt zwischen 1,3 bis 4,7 Mrd. Euro finanzieren und die Kommunen 1,8 bis 6,4 Mrd. Euro. Demgegenüber entfällt der größte Anteil der Erträge mit 3,8 bis 15,6 Mrd. Euro auf den Bund, während die Länder zwischen 3,2 und 12,8 Mrd. Euro an Mehreinnahmen und Einsparungen erzielen. In den kommunalen Haushalten zeigen sich mit Mehreinnahmen und Minderausgaben von insgesamt 2,0 bis 7,5 Mrd. die geringsten Effekte.[15] Stellt man diesen Mehrkosten die jeweiligen Erträge gegenüber, dann bekommt der Bund für jeden investierten Euro zwischen 48 und 53 Euro zurück, während es bei den Kommunen zwischen 1,15 und 1,22 Euro und bei den Ländern zwischen 2,58 und 2,74 Euro sind.

14 Bei den hier vorgenommenen Berechnungen zu den Kosten und Erträgen der drei föderalen Ebenen ist zu beachten, dass diese – insbesondere bei den Kommunen – sehr sensitiv auf die Kostenverteilung im Bereich der frühkindlichen Bildung reagieren. Die Berechnungen basieren auf den Gesamtausgaben für die frühkindliche Bildung (einschließlich Hort). Angesichts der unterschiedlichen Berechnungsmethodik (siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.1) kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Finanzierungsanteil der Kommunen bezogen auf das Alter der Kinder bis zum Schuleintritt niedriger ist, als sich dies auf Basis der Gesamtverteilung ergibt. In diesem Fall wären die tatsächlichen Erträge der Kommunen höher als hier ausgewiesen. Auch die Annahmen zu den Effekten auf die Hilfen zur Erziehung sind als eher moderat anzusehen. Dies gilt insbesondere, wenn durch einen weiteren quantitativen Ausbau bei den unter Dreijährigen verstärkt Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien früher erreicht würden.

15 Im Rahmen der Berechnungen wird dabei aber bereits berücksichtigt, dass die Kommunen in aller Regel über den Kommunalen Finanzausgleich unmittelbar am Einkommensteueraufkommen der Länder partizipieren.

Ergänzend zu diesem qualitätssteigernden Ausbau wurden in einer weiteren Berechnung die fiskalischen Effekte eines weiteren quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50% untersucht. Davon ausgehend, dass die Mehrkosten von insgesamt 6,4 Mrd. Euro zu jeweils einem Drittel von Bund, Ländern und Kommunen getragen werden, belaufen sich die zusätzlichen Ausgaben jeweils auf 2,13 Mrd. Euro. In einem mittleren Szenario führen diese Investitionen zu Mehreinnahmen von 7,3 Mrd. Euro beim Bund und von 6,4 bzw. 4,0 Mrd. Euro bei Ländern und Kommunen. Aufgrund dieser deutlich veränderten Kostenverteilung zeigen sich auch erheblich veränderte Kosten-Ertrags-Relationen von 1: 3,43 beim Bund, 1 : 2,98 bei den Ländern und 1 : 1,85 bei den Kommunen.[16]

Zusammenfassend zeigen die Berechnungsergebnisse sehr deutlich, dass **die Sozialversicherungen die größten Nutznießer von Qualitätsverbesserungen sind**, und zwar auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass zusätzliche Einzahlungen in die Rentenversicherung zusätzliche Rentenansprüche bedingen. **Im Vergleich der öffentlichen Ebenen ist der Bund der größte Nutznießer, mit deutlichem Abstand gefolgt von den Ländern und den Kommunen.** Möchte man die Ertragsraten von Bund, Ländern und Kommunen einander angleichen, dann wäre der Bundesanteil an der Finanzierung bei einem qualitativen Ausbau auf 35 bis 40 % anzuheben und der kommunale Anteil auf 23 % zu reduzieren. Beim quantitativen Ausbau wäre ein Anteil des Bundes von 38 % angemessen, der kommunale Anteil sollte 24 % betragen. Der Länderanteil sollte dem des Bundes entsprechen.

Darüber hinaus **kann ein qualitativer Ausbau der Kinderbetreuung zu erhöhter Erwerbsbeteiligung der Eltern, insbesondere der Mütter, sowie bei Personen führen, die** – aufgrund des qualitätsbedingten Personalaufwuchses, z.B. bei Verbesserungen des Personalschlüssels – **zusätzlich in Kindertageseinrichtungen bzw. in der Kindertagespflege beschäftigt werden.** Durch die Beschäftigungseffekte beim Betreuungspersonal erhöht sich die Nettorendite der öffentlichen Haushalte um etwa einen weiteren Prozentpunkt, allerdings abhängig von der Stärke des Beschäftigungsaufwuchses. Die möglichen zusätzlichen Beschäftigungseffekte bei den Eltern, insbesondere den Müttern, sind bei qualitätssteigernden Maßnahmen im Vergleich dazu, wahrscheinlich moderat, sodass auf ergänzende Berechnungen verzichtet wird. Die damit verbundenen fiskalischen Effekte bewegen sich in einer Größenordnung von bis zu 0,5 Prozentpunkte.

16 Die in dieser Studie ermittelten Erträge des quantitativen Ausbaus sind geringer als die in früheren Studien (Dohmen 2011; Dohmen/Henke 2011) ermittelten. Dies hat unterschiedliche Ursachen: Hier ist zum einen auf die veränderte Schulstruktur hinzuweisen. Die Einführung von (Integrierten) Sekundar- und Mittelschulen in den meisten Bundesländern und die damit verbundene (teilweise) Abschaffung von Haupt- und Realschulen führt zu einer geringeren Dynamik bei den Effekten. Kompetenzsteigerungen führen auf dieser Ebene nicht mehr zu höheren Übergangsquoten auf Realschulen, die mit deutlich geringeren Ausgaben je Schüler/in verbunden sind als Hauptschulen. Zudem sind zurzeit die Arbeitslosenquoten geringer und die Erwerbsquoten höher.

4. Optionen für eine nachhaltige Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Die Verbesserung der Qualität der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung ist mit zusätzlichen Kosten verbunden, deren Höhe sich daran bemisst, welche Maßnahmen konkret angegangen werden. Es stellt sich daher die Frage, wer diese Mehrkosten in welchem Umfang finanzieren soll und wie eine daraus eventuell resultierende, dauerhaft erhöhte Bundesbeteiligung realisiert werden kann. Diese dauerhaft höhere Bundesbeteiligung sollte, neben den zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgaben, administrativ umsetzbar sein. Ferner sollte eine Zweckbindung der Mittel ebenso gewährleistet sein, wie eine Verteilung der Mittel auf die Länder, durch die diese prinzipiell in die Lage versetzt werden, dass sie Qualitätsverbesserungen in einem vergleichbaren (finanziellen) Umfang realisieren können, d.h. einzelne Länder sollten nicht überproportional mehr oder weniger umsetzen können als andere. Des Weiteren sollte die Regelung den Ländern ermöglichen, eigene Prioritäten bei der Qualitätsverbesserung zu setzen, z.B. unter Berücksichtigung des bisher Erreichten.

Ausgangspunkt der Analysen ist die bisherige Praxis, mittels derer sich der Bund neben der Projektförderung sowohl durch die Einrichtung eines Sondervermögens temporär an den investiven Ausgaben zum U3-Ausbau als auch dauerhaft durch eine modifizierte Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder an den (höheren) Betriebskosten beteiligt. Die letztgenannte Möglichkeit besteht grundsätzlich auch im Hinblick auf eine zukünftig ggf. erhöhte dauerhafte Bundesbeteiligung an Maßnahmen zur Verbesserung der pädagogischen oder strukturellen Qualität in Kindertageseinrichtungen und/oder in der Kindertagespflege. Allerdings sind die Länder in der Verwendung der Umsatzsteuermehreinnahmen frei, sodass keine Zweckbindung dieser Mittel zugunsten des Kindertagesbetreuungsbereichs gegeben ist. Dies könnte gegen dieses Instrument sprechen. Kritisch könnte ferner gesehen werden, dass die Orientierung der Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern auf der Basis der Bevölkerungszahlen erfolgt, wodurch es zu einer Mittelverteilung kommen kann, die das bisherige Engagement der Länder und Kommunen nicht widerspiegelt bzw. die zukünftigen Möglichkeiten unterschiedlich beeinflusst.

Zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen führen zunächst zu einer Steigerung der (finanziellen) Leistungsfähigkeit der Länder, denen – ohne ergänzende Maßnahmen – nur eine begrenzt verbesserte (finanzielle) Leistungsfähigkeit der Kommunen in dem Umfang gegenübersteht, in dem die Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich automatisch an den höheren Umsatzsteuereinnahmen der Länder partizipieren. Dies führt dazu, dass entweder der Landesanteil an den Kinderbetreuungsausgaben oder die Leistungsfähigkeit der Kommunen über weitere allgemeine Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs erhöht werden müsste. Ersteres müsste durch Veränderungen bei den Finanzierungsregelungen zwischen Land und Kommunen unterfüttert werden, d.h. die Regularien zur Verteilung der Landesmittel auf die Kommunen oder örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen modifiziert werden. Auf welchem Weg dies umgesetzt werden kann, hängt von der Struktur

sowie den konkreten Wegen der Landesfinanzierung ab. Die Optionen reichen von einer Erhöhung der pauschal, z.B. je Kind in einem bestimmten Alter, an die Kommunen verteilten Beträge bis hin zur Neuspezifikation des von Land bzw. Kommunen zu finanzierenden Anteils an bestimmten Ausgabenarten.

Während eine Umsatzsteuerneuverteilung mit einem geringen Umsetzungsaufwand im Verhältnis von Bund und Ländern verbunden ist, die lediglich eine ggf. an den zusätzlich zu erwartenden Kosten der Qualitätsverbesserungen orientierte Neuverteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Länder erfordert, würde in den Ländern ein i.d.R. erheblicher politischer bzw. administrativer Folgeaufwand entstehen. Ein Vorteil dieses Verfahrens ist darin zu sehen, dass die Länder flexibel auf unterschiedliche Erfordernisse bzw. Handlungsprioritäten im Hinblick auf die angestrebten Maßnahmen zur Qualitätssteigerung reagieren können, allerdings hat der Bund diesbezüglich keine weitergehenden Einflussmöglichkeiten. Als besondere Nachteile einer modifizierten Umsatzsteuerverteilung sind somit die mangelnde Zweckbindung und ggf. die nicht am bisherigen Engagement oder den zukünftigen Handlungsprioritäten ausgerichtete Mittelverteilung zwischen den Ländern zu nennen.

Alternativ kommen eine Bundesstiftung zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, ein Kita-Fonds oder ein Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarungen infrage. Alle drei Optionen sind nach den Analysen der vorliegenden Studie jedoch nur dann vorzuziehen, wenn sie entweder eine andere, stärker am bisherigem (finanziellen) Engagement oder den zukünftigen (qualitätsbezogenen) Finanzierungsbedarfen des Kinderbetreuungssystems orientierte Mittelverteilung zwischen den Ländern und eine Zweckbindung der Mittel zugunsten der angestrebten Qualitätsverbesserung ermöglichen. Eine Verteilung der Bundesmittel an die Länder, die diesen Anforderungen entspricht, lässt sich z.B. durch eine Orientierung an den öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben von Ländern und Kommunen erreichen. Ein gleichmäßiger Finanzierungsanteil des Bundes würde alle Länder im Verhältnis zu deren öffentlichen Ausgaben unterstützen und ihnen dadurch einen – relativ gesehen – vergleichbaren qualitativen Ausbau ermöglichen. Auf dieser Basis wäre das Kriterium der Fairness der Mittelverteilung ebenso erfüllt wie das Kriterium der Zweckbindung.

Die beiden erstgenannten Optionen, Stiftung oder Fonds, erfordern die Gründung einer neuen Organisation, die vom Bund mit einem Verhandlungsmandat, ausreichenden Vollmachten sowie einem entsprechenden Budget ausgestattet und von den Ländern als Verhandlungspartner akzeptiert werden muss. Über die Errichtung einer Stiftung und eines Stiftungsvermögens könnten zweckbezogen Mittel zur qualitativen Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung eingesetzt werden. Entweder müsste das Stiftungsvermögen dabei so hoch sein, dass die jährlichen „Bundes"-Zuschüsse aus den Zinserträgen dieses Stiftungsvermögens finanziert werden könnten, oder es sind laufende Zuschüsse in einer Größenordnung erforderlich, die die angedachte Ko-Finanzierung der Qualitätsmaßnahmen der Länder er-

möglichen. Ersteres dürfte an den damit verbundenen finanziellen Größenordnungen scheitern; angesichts des derzeitig sehr niedrigen Zinsniveaus wäre für laufende Erträge von z.B. einer Milliarde Euro ein Stiftungsvermögen von 50 bis 100 Mrd. Euro erforderlich. Bei einer laufenden Finanzierung aus dem Bundeshaushalt ergibt sich sein wesentlicher Mehrwert dadurch, dass eine Stiftung zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung angesichts der geringeren jährlichen Beträge eher umsetzbar ist. Die Gründung einer entsprechenden Organisation führt aufgrund der damit verbundenen Außenwirkung zu einem deutlichen Signal.

Auch der Kita-Fonds würde eine jährliche Ausstattung mit entsprechenden Finanzmitteln erfordern. Im Kitafonds nach dem Modell von Sell (2014) würde der Bund in einen Fonds einzahlen – stellvertretend auch für die Sozialversicherungen –, dessen Mittel dann in einem zweiten Schritt auf Länderfonds verteilt würden. Das Fonds-Modell würde eine zweckgebundene Mittelvergabe ermöglichen, bedürfte aber auch einer verfassungsrechtlich tragbaren Grundlage. Soweit der Bund auch die Finanzierungsanteile für die Sozialversicherungen mitübernehmen soll, müsste sein Anteil deutlich über die oben beschrieben Größenordnung von knapp 40 % hinausgehen. Da nicht ersichtlich ist, wie eine Einbeziehung der Sozialversicherungen anders realisiert werden kann, als durch eine entsprechend erhöhte Bundesfinanzierung, würde dies dazu führen, dass der Bund über die Hälfte der Ausgaben für die Kinderbetreuung übernehmen müsste. Zudem müsste der Fonds auf eine verfassungsrechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden. Aber auch darüber hinaus ist der administrative Aufwand zur Umsetzung dieses Konzepts deutlich höher als bei der Stiftung oder dem anschließend beschriebenen Ansatz.

Demgegenüber scheint ein Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarungen ein geeigneter und prinzipiell einfach umsetzbarer Weg zu sein, indem er etwa durch eine Stiftung zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung auf eine verfassungsrechtlich tragbare Grundlage gestellt wird. In diesem Fall würden die Länder Anrechte (Verfügungs- oder Ziehungsrechte) auf ein vom Bund, anhand eines festgelegten Verteilungsschlüssels, determiniertes Finanzvolumen erhalten, auf das sie unter bestimmten Voraussetzungen – z.B. Maßnahmen werden zusätzlich durchgeführt und in einem bestimmten Umfang aus eigenen Mitteln ko-finanziert – zugreifen können, um die vereinbarten Qualitätsmaßnahmen anteilig zu finanzieren. Ein ähnliches Verfahren ist, soweit ersichtlich, vom Grundsatz her auch bereits bei der Finanzierung des U3-Ausbaus angewandt worden. Verfassungsrechtlich konnte dies realisiert werden, da sich der Bund an den investiven Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligen darf. Demgegenüber muss die rechtliche Grundlage für die dauerhafte Finanzierung der Betriebskosten durch eine Regelung außerhalb der Umsatzsteuer durch eine geeignete, verfassungskonforme Gesetzesregelung geschaffen werden. An dieser Stelle könnte die Einrichtung einer „Stiftung zur Förderung der Qualität frühkindlicher Bildung" verfassungsrechtlich ein Ansatzpunkt sein. Durch die Verzahnung von Stiftung und Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarungen könnten die administrativen Mehrkosten in engen Grenzen gehalten werden.

Ein grundsätzlich anderer Weg für eine zweckgerichtete Mittelweitergabe wäre ein Geldleistungsgesetz, durch das den Eltern die Mehrkosten qualitativ hochwertiger – über dem Durchschnitts- oder Ausgangsniveau liegender – Kindertagesbetreuung erstattet würden. Die formalen Anforderungen bzw. Voraussetzungen einer solchen Regelung scheinen aber vergleichsweise hoch: Erstens müssten von den Einrichtungen einzuhaltende Qualitätsstandards definiert werden, die sich einerseits an bundesweiten Vorgaben orientieren, andererseits aber auch einen Entwicklungsspielraum ermöglichen, da nicht zu erwarten ist, dass es sprunghafte Verbesserungen in den Einrichtungen geben wird. Zweitens müssten die vollen Zusatzkosten finanziert werden, sofern die Länder nicht unabhängig vom Geldleistungsgesetz oder im Rahmen der Finanzverteilung zwischen Bund und Länder eine Ko-Finanzierung übernehmen, die dann aber den im Land geltenden Finanzierungsstrukturen und Finanzierungsregelungen folgen würden. Drittens müssten entweder die Eltern in Vorleistung treten oder es müsste eine Art Gutschein im Sinne des Nachweises der Kostenübernahme im Rahmen des Geldleistungsgesetzes ausgestellt werden, auf dem der konkrete Umfang der Anspruchsberechtigung bzw. der Umfang der Kostenübernahme vermerkt sind. Dies dürfte aber für jeden Einzelfall unterschiedlich sein, woraus ein ausgesprochen hoher Administrationsaufwand resultiert. Die damit verbundenen Kosten dürften bei deutlich über 10 %, möglicherweise auch 15 % der über das Geldleistungsgesetz ausgeschütteten Beträge liegen. Viertens müssten die Regelungen kompatibel mit den sehr unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten der Länder und den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Einrichtungen sein etc. Vor diesem Hintergrund ist ein Geldleistungsgesetz nicht zu empfehlen.

Die Kinder- oder Familienkasse kann in diesem Kontext zum einen eine konkrete Form der Umsetzung eines Geldleistungsgesetzes sein, die die im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen grundsätzlichen Anforderungen nicht überwindet und daher keinen eigenständigen Mehrwert bietet. Zum anderen könnte die Familienkasse die Basis für eine Erstattung der qualitätsbezogenen Mehrkosten über das Kindergeld sein, sollten die Qualitätskosten über höhere Elternbeiträge finanziert werden. Dies würde aber ebenfalls Einzelfallprüfungen auf der Grundlage der im Kontext des Geldleistungsgesetzes beschriebenen Anforderungen bedeuten oder es wäre als Pauschalregelung umzusetzen, wodurch aber die Zweckbindung bzw. Zielgenauigkeit der Mittelverwendung nicht gewährleistet ist. Insofern ist hiervon ebenso abzuraten wie von einer Ausweitung der steuerlichen Regelungen zur Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten. Denkbar wäre hier eine Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit auf qualitätsbedingte Mehrkosten in Ergänzung zu den „allgemeinen" Kinderbetreuungskosten gewesen.

Der qualitätsorientierte Ausbau des frühkindlichen Bildungs- und Erziehungssystem ist mit erheblichem zusätzlichem Finanzaufwand verbunden, dessen – alleinige – Finanzierung über die öffentliche Hand angesichts der vielfältigen Herausforderungen (u.a. Unterbringung/Qualifizierung von Flüchtlingen, Investitionen in die Infrastruktur, qualitativer und/oder quantitativer Ausbau in anderen Bildungs-

bereichen etc.) sowie der ab 2020 geltenden Schuldenbremse über die öffentlichen Haushalte möglicherweise nur in begrenztem Umfang realisiert werden kann. In einem weiteren Schritt wurde daher der Frage nach zusätzlichen Finanzierungsquellen nachgegangen. In der politischen Diskussion wurde wiederholt die Einführung eines Bildungs-Soli gefordert, der entweder als genereller Aufschlag auf die Einkommen- und ggf. Körperschaftsteuer oder erst nach Überschreiten bestimmter Einkommensschwellen, z.B. einem zu versteuernden Einkommen von 125.000 Euro bzw. 250.000 Euro bei Zusammenveranlagten zu zahlen wäre. Das Einnahmepotenzial wird im ersten Fall auf ca. 2 Mrd. Euro taxiert, im zweiten Fall wäre es deutlich geringer. Jenseits dieser allgemeinen Eckpunkte scheint es keine weitergehenden Analysen zu geben.

Als Nachteil sind im ersten Fall, einer allgemeinen Regelung, insbesondere die zusätzliche Belastung auch von Steuerzahler/innen mit geringen Einkünften sowie die Doppelbelastung von Eltern anzusehen, deren Kinder in Kindertagesbetreuung sind. Sie müssten zugleich auch die Elternbeiträge entrichten; dieses Problem tritt auch im zweiten Fall höherer Einkommensgrenzen auf. Ein Bildungs-Soli wäre vor diesem Hintergrund vermutlich nur realisierbar, wenn gleichzeitig die Elternbeiträge verringert bzw. abgeschafft würden, wodurch sich das Einnahmepotenzial aber entsprechend verringern würde.

Mit Blick auf die erheblichen Erträge, die qualitätsverbessernde Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung für die öffentlichen Haushalte wie insbesondere die Sozialversicherungskassen nach sich ziehen würden, käme – wie generell zur Finanzierung von zusätzlichen Investitionen in den Bildungsbereich – unterstützend zur Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben aus den öffentlichen Haushalten selbst, ein Education Investment Fund in Betracht, der durch private Geldgeber ((Lebens-)Versicherungen, Kapitalgesellschaften, Stiftungen, Privatpersonen) finanziert wird und die Bildungsinvestitionen vorfinanziert. Im Gegenzug könnte der Fonds mit einem bestimmten Anteil, z.B. 25 %, 35 % oder 50 % an den fiskalischen Erträgen aus den höheren Bildungsinvestitionen beteiligt werden. Aus Sicht der öffentlichen Hand wäre ein wesentlicher Vorteil, dass über diesen Weg risikolos weitere Investitionen in frühkindliche Bildung ermöglicht werden könnten und der Fonds ausschließlich im Erfolgsfalle – und in Abhängigkeit vom Erfolg – anteilig an den fiskalischen Erträgen beteiligt werden müsste. Der zentrale Nachteil bei frühkindlicher Bildung ist der lange Anlagehorizont, da erst nach 15 bis 20 Jahren mit fiskalischen Erträgen in nennenswerter Größenordnung zu rechnen ist; dies wäre insbesondere für (Lebens-) Versicherungen und – die in Deutschland allerdings nicht operierenden – Pensionsfonds interessant.

1. Einleitung, Aufgabenstellung und Zielsetzung

Am 6. November 2014 haben sich die Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig und die Fachministerinnen und Fachminister der Länder auf einen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele in der Kindertagesbetreuung geeinigt und ein Communiqué unterzeichnet, das die Grundlage für den weiteren Qualitätsprozess darstellt. Im Rahmen des Prozesses wurde eine Arbeitsgruppe „Frühe Bildung weiterentwickeln und Finanzierung sichern" aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände eingerichtet. Deren Aufgabe ist es, gemeinsame Zielperspektiven zu entwickeln und die Finanzierungsgrundlagen zu prüfen sowie einen Entwurf für einen Zwischenbericht zu erarbeiten, der Ende 2016 von Bund und Ländern vorzulegen ist.

Als ein „Baustein" der Arbeit der AG Frühe Bildung wurde vereinbart, dass durch das BMFSFJ eine Expertise zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung vergeben werden soll. Diese Expertise soll in einen Zwischenbericht einfließen, der Aussagen zu den gemeinsamen Handlungszielen zu den Handlungsfeldern des Communiqués, den Kosten zur Umsetzung der Ziele sowie möglichen Finanzierungsgrundlagen (mögliche Finanzierungsbeteiligungen und Finanzierungswege) enthalten soll.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat das FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie mit der Durchführung dieser Expertise beauftragt. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse der Studie.

Aufgabenstellung und Zielsetzung der Expertise

Das Ziel bzw. der Inhalt der Expertise besteht in der Bearbeitung der folgenden Punkte:

1. Erarbeitung von Vorschlägen für eine angemessene Finanzierungsbeteiligung des Bundes im Vergleich zur Finanzierung der Länder und Kommunen
2. Prüfung der Machbarkeit und Kostenabschätzung der Umsetzung der verschiedenen Finanzierungswege
3. Beschreibung der volkswirtschaftlichen Rendite guter Kindertagesbetreuung in Deutschland
4. Berechnung bzw. Abschätzung von Kosten für bestimmte, von der AG Frühe Bildung identifizierte Handlungsziele/Umsetzungsmaßnahmen (qualitative Weiterentwicklung).

Das **Ziel der vorliegenden Studie** besteht somit zum einen in einer strukturellen und ökonomischen Analyse des Kinderbetreuungssystems und insbesondere seiner Finanzierung sowie in der Herausarbeitung potenzieller Umsetzungsoptionen für eine zukünftige und dauerhafte Finanzierungsbeteiligung des Bundes an den Kinderbetreuungsausgaben. Zum anderen besteht die Aufgabe in der Berechnung der Kosten sowie vor allem in der grundlegenden Abschätzung der Erträge von qualitätsverbessernden

Maßnahmen und der Verteilung dieser Erträge auf die föderalen Ebenen, d.h. Bund, Länder und Kommunen.

Vor diesem Hintergrund beginnt der vorliegende Bericht mit einer Übersicht über die Finanzierung der Kindertagesbetreuungssysteme in den Ländern (siehe Kapitel 2). Kapitel 3 betrachtet die Entwicklung der Kinderbetreuungsausgaben seit Beginn des Jahrtausends. Kapitel 4 geht anschließend der Frage nach, welche Erträge mit einem quantitativen und insbesondere qualitativen Ausbau des Kinderbetreuungssystems verbunden wären und welche Folgen sich daraus für die Finanzierungsverteilung ergeben (können). Vor diesem Hintergrund diskutiert und analysiert Kapitel 5, in welcher Form eine weitergehende, dauerhafte Bundesbeteiligung zur Unterstützung der Länder bei der Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung aus ökonomischer Sicht erfolgen kann. Ein parallel erstelltes Gutachten von Professor Joachim Wieland untersucht die rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten, sodass im vorliegenden Gutachten daran angeschlossen bzw. darauf aufgebaut wird.

Im Anhang (Kapitel 6) werden neben weitergehenden und vertiefenden Ausarbeitungen zu den Kapiteln 2 bis 5 (siehe hierzu im Einzelnen die Kapitel 6.1 bis 6.4) auch die Ergebnisse der ergänzend durchgeführten Kostenberechnungen zu ausgewählten qualitätssteigernden Maßnahmen (siehe Kapitel 6.5) dargestellt.

Wir bedanken uns bei den Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für die Unterstützung während der Studie sowie den sechzehn Länderministerien für das Engagement während der Vorbereitung und Durchführung der Befragung zu den Finanzierungssystemen in den Ländern. Unser Dank gilt auch Herrn Dr. Matthias Schilling und seinen Mitarbeiter/innen von der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Technischen Universität Dortmund für die Bereitstellung von spezifischen Daten zur Kinder- und Jugendhilfestatistik. Ebenso danken wir Herrn Harald Eichstädt und seinen Kollegen vom Referat Bildungsfinanzen des Statistischen Bundesamtes für die Zurverfügungstellung detaillierterer Daten aus der Bildungsfinanzstatistik sowie für die Erläuterung der Details dieser Daten. Unser Dank geht auch an die Personen und Organisationen, die uns für die weiteren Interviews, insbesondere im Rahmen der ergänzend durchgeführten Kostenberechnungen ausgewählter Maßnahmen, zur Verfügung gestanden haben. Auf eine konkrete Nennung muss leider verzichtet werden, da dadurch Rückschlüsse auf die Einrichtung und deren Geschäftspolitik bzw. Wirtschaftsplanung möglich wären.

2. Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern – eine strukturierte Übersicht

2.1 Einleitung

Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht die Frage: Wie kommt das Geld an die Kita bzw. das Kind? Dies heißt in eine konkretere Fragestellung übersetzt: Welche Wege nimmt das Geld, bis es vom Land bei den Trägern ankommt und welche anderen Finanziers sind mit welchen Anteilen bzw. welchen Finanzierungsformen daran beteiligt?

Auch nach Jahrzehnten der Kindertagesbetreuung sowie fast zehn Jahre nach dem Krippengipfel 2007, auf dem der Ausbau des U3-Bereichs zwischen Bund und Ländern einvernehmlich beschlossen wurde, liegen keine ausreichenden Informationen vor, um die Frage nach der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland auf der Basis einer Literaturstudie zu beantworten. Länderübergreifend liegen nur sehr wenige strukturierte und vergleichbare Informationen vor. Hier ist insbesondere die Übersicht auf dem Bildungsserver des Landes Brandenburg zu nennen, die wesentliche Eckpunkte der Finanzierungssysteme erfasst und anhand verschiedener Finanzierungskomponenten bzw. Ausgabenarten darstellt. Sie enthält jedoch kaum Informationen zu den Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und den Kreisen und kreisfreien Städten und/oder den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Zudem ist sie – in Freizeit entstanden und gepflegt – nicht mehr auf dem aktuellen Stand. Es fehlen somit Basisinformationen, um an späterer Stelle in dieser Studie der Frage nachzugehen, in welcher Form eine Bundesförderung oder eine Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung umgesetzt werden könnte.

Aus diesem Grund wurde im Rahmen der vorliegenden Studie eine Online-Befragung in den zuständigen Ministerien der sechzehn Länder durchgeführt, die im Wesentlichen der Beantwortung der Frage diente, „in welcher Form, in welcher Höhe bzw. nach welchen Kriterien und an wen sich die Zahlungen des Landes sowie der nachfolgenden Ebene/Institutionen richten?“[17] Die daraus resultierenden Informationen und Daten wurden anschließend ausgewertet und in zwei unterschiedlichen Formen zusammengefasst. Zum einen wurden Länderportraits erstellt,[18] die einen kompakten Überblick über die Fi-

[17] Es waren einerseits geschlossene Fragen, bei denen die vorgegebenen Antworten nur angekreuzt werden mussten; andererseits wurden ergänzende textliche Informationen zur genauen Ausgestaltung sowie zu ergänzenden Angaben erbeten. Grundlage des Fragebogens war zum einen eine Recherche, in die auch die eigenen Erfahrungen mit Finanzierungssystemen in unterschiedlichen Bildungsbereichen, einschließlich der frühkindlichen Bildung und Erziehung, eingeflossen sind. Zum anderen wurde der Fragebogen mit ausgewählten Vertreter/innen der AG Frühe Bildung diskutiert und anschließend in einer Vorphase erprobt.

[18] Diese Länderportraits wurden nach der Erstellung durch das FiBS noch einmal mit den Ländern rückgekoppelt, um sicherzugehen, dass die aufbereiteten Informationen korrekt wiedergegeben sind. Die nachfolgende Darstellung der Länderfinanzierungssysteme enthält die von den Ländern durchgesehenen und ggf. entsprechend ergänzten Fassungen.

nanzierungsstrukturen und -regelungen in den einzelnen Ländern geben; sie sind in Kapitel 2.2 wiedergegeben. Zum anderen wurden die Finanzierungssysteme anhand der jeweiligen Finanzierungsstrukturen und -wege ergänzend systematisch und vergleichend betrachtet (siehe Kapitel 2.3).

Die nachfolgenden Abschnitte bieten somit die erste länderübergreifend strukturierte und vergleichende Übersicht zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland.

2.2 Die Finanzierungssysteme der 16 Länder im Portrait

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung wird in allen sechzehn Ländern durch Landesgesetze spezifiziert, die entweder konkret bestimmen, welche Kosten in welchem Umfang von wem zu tragen sind oder regeln, wer für welche Aufgaben zuständig ist und die spezifische Umsetzung den Kommunen bzw. Jugendämtern überlassen. In der Praxis zeigen sich dabei, wie die folgenden Abschnitte noch eingehender zeigen werden, sehr unterschiedliche Ausgestaltungsformen. Die Zahlungen des Landes können sich an die Landkreise und kreisfreien Städte und/oder Gemeinden ebenso richten wie an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die Träger der Einrichtungen. Auf einer zweiten Ebene stehen, vor allem in den Flächenländern, Finanzierungsregelungen auf kommunaler Ebene, die entweder auf den Landesregelungen basieren, diese komplementär ergänzen und so ein einheitliches Finanzierungsmodell ergeben oder aber eigenständige Regelungen vornehmen, die sich teilweise an den Landesregelungen orientieren und teilweise davon unabhängig die Finanzierung der Kindertagesbetreuung regeln.

Darüber hinaus sind in allen Ländern die Eltern über Elternbeiträge und in fast allen Ländern auch die Träger mit Eigenanteilen an der Finanzierung beteiligt. Erfragt wurde zudem, wie die Finanzierung der Kindertagespflege im Land und die Nutzung von Einrichtungen in anderen Kommunen als der Wohnsitzkommune geregelt sind und wie die Bundesmittel an die Kommunen und/oder Träger weitergereicht werden. Die folgenden Länderportraits sind strukturell grundsätzlich einheitlich aufgebaut und umfassen die folgenden Fragestellungen bzw. Finanzierungsebenen:

- Die konkrete Ausgestaltung der Zuweisungen des Landes (Kommunen, örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und Träger der Einrichtungen)
- Die Ausgestaltung der weiteren Zuweisungen auf kommunaler Ebene, sei es vom Kreis oder den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe an die Gemeinden und/oder Träger der Einrichtungen
- Die Regelungen zur Förderung der Kindertagespflege
- Die Finanzierung interkommunaler Kindertagesbetreuung
- Die Weiterreichung der Bundesmittel

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen und Strukturen in den Ländern kann es zu Abweichungen bzw. Aufweichungen dieser Basisstruktur kommen. Die in den Länderportraits dargestellten Finanzierungswege und -regelungen werden anschließend übergreifend und strukturierend ausgewertet und zusammengefasst.

2.2.1 Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg sind das Land, die Stadt- und Landkreise, die Gemeinden[19] sowie die Eltern und u.U. die (nicht-öffentlichen) Träger[20] an der Finanzierung beteiligt.

1. Die Landeszuweisungen

Die Zuweisungen des Landes nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) werden differenziert nach Kindergarten und U3-Bereich geleistet. Die Gemeinden erhalten die Kindergartenförderung und Zuweisungen für in Kindertageseinrichtungen betreute Kinder unter drei Jahren. Den Zuweisungsbetrag für die Kindertagespflege erhalten ausschließlich die Stadt- und Landkreise.

Die Kindergartenförderung nach § 29 b FAG beträgt 529 Mio. Euro pro Jahr. Die FAG-Zuweisungen zum Ausgleich der Kindergartenlasten werden an die Gemeinden nach der Zahl der in ihrem Gebiet in Tageseinrichtungen betreuten Kinder, die das dritte, aber noch nicht das siebte Lebensjahr vollendet haben, verteilt. Die Zahl der Kinder wird je nach wöchentlicher Betreuungszeit unterschiedlich gewertet (fünf verschiedene Wertungen[21]). So errechnet sich für die Zuweisungen im Jahr 2016 z.B. ein Betrag von rund 2.440 Euro für ein Kind mit einer wöchentlichen Betreuungszeit von mehr als 44 Stunden, von rund 2.200 Euro bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von mehr als 39 bis zu 44 Stunden, von rund 1.950 Euro bei mehr als 34 bis zu 39 Stunden von rund 1.470 Euro bei mehr als 29 bis zu 34 Stunden, und von rund 980 Euro bei bis zu 29 Stunden.

Mit Blick auf die Förderung der Betreuung der Kinder unter drei Jahren trägt das Land unter Einbeziehung der Bundesmittel zur Betriebskostenförderung insgesamt 68 % der Betriebsausgaben (§ 29 c FAG).[22] Die Zuweisungen nach § 29 c FAG, die an die Gemeinden gehen, betragen nach den derzeit

---

19 Unter den Begriff „Gemeinden" im Sinne der Gemeindeordnung Baden-Württemberg fallen neben den Gemeinden auch die Stadtkreise und Großen Kreisstädte sowie Gemeinden mit dem Recht, die Bezeichnung „Stadt" zu führen.

20 Es werden dazu nur die Regelungen auf Landesebene bzw. die landesrechtlichen Vorgaben betrachtet.

21 Die Gewichtung gestaltet sich wie folgt: Faktor 0,4 bei einer wöchentlichen Betreuungsdauer von bis zu 29 Stunden im vorangegangenen Jahr, bei einer wöchentlichen Betreuungsdauer von mehr als 29 bis zu 34 Stunden 0,6-fach, bei mehr als 34 bis zu 39 Stunden 0,8-fach, bei mehr als 39 bis zu 44 Stunden 0,9-fach, und bei mehr als 44 Stunden 1-fach (siehe § 29b FAG Baden-Württemberg).

22 Nach § 29 c Abs. 1 FAG erfolgte bis einschließlich 2013 die Förderung des Landes für die Kleinkindbetreuung auf Basis eines festgelegten Jahresbetrags (Festbetrag), der um die auf das Land entfallenden Mittel des Bundes erhöht wurde. Ab dem Jahr 2014 wurde die Betriebsausgabenförderung nach § 29 c FAG umgestellt. Seit 2014 trägt das Land unter Einbeziehung der Bundesmittel zur Betriebskostenförderung 68 % der Betriebsausgaben der Kleinkindbetreuung.

vorläufigen Zahlen im Jahr 2016 rund 724 Mio. Euro für in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege betreute Kinder unter drei Jahren.[23] Davon entfallen nach der Zahl der in Kindertageseinrichtungen betreuten U3-Kinder und deren Betreuungsumfang rund 673 Mio. Euro auf Zuweisungen an die Gemeinden. Die Zahl der betreuten Kinder wird je nach wöchentlicher Betreuungszeit (nach der Kinder- und Jugendhilfestatistik des dem jeweiligen Finanzausgleichsjahr vorangegangenen Jahres) unterschiedlich gewertet (sechs verschiedene Wertungen). Nach den derzeit vorläufigen Zahlen werden im Jahr 2016 für ein in einer Kindertageseinrichtung betreutes U3-Kind mit einer wöchentlichen Betreuungszeit von mehr als 44 Stunden rund 12.840 Euro gezahlt, bei mehr als 39 bis zu 44 Stunden rund 11.560 Euro, bei mehr als 34 bis zu 39 Stunden rund 10.270 Euro, bei mehr als 29 bis zu 34 Stunden rund 8.990 Euro, bei mehr als 15 bis zu 29 Stunden rund 6.420 Euro und bei bis zu 15 Stunden rund 3.850 Euro.[24] Die Mittel nach § 29 c FAG sind zweckgebunden für die Förderung der Kleinkindbetreuung zu verwenden.

2. Zuweisungen der Gemeinden bzw. (kreisangehörigen) Städte an die Träger

Der Kostenanteil, den alle Gemeinden mindestens übernehmen müssen, ist für alle Träger gleich. Freie und privat-gewerbliche Träger von Kindertageseinrichtungen im Sinne des Kindertagesbetreuungsgesetzes (KiTaG BW) haben einen landesgesetzlichen Anspruch auf eine Mindestförderung durch die Standortgemeinde. Träger von Einrichtungen oder Gruppen der Kleinkindbetreuung (Krippen), die in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, erhalten von der Standortgemeinde einen Zuschuss in Höhe von mindestens 68 % der Betriebsausgaben (§ 8 Absatz 3 KiTaG BW). Träger von Kindergärten und altersgemischten Gruppen, die in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, erhalten von der Standortgemeinde einen Zuschuss in Höhe von mindestens 63 % der Betriebsausgaben (§ 8 Absatz 2 Satz 1 KiTaG BW).

Für Träger von Kindergärten und altersgemischten Gruppen ist eine erhöhte Förderung speziell für die Personalausgaben vorgesehen, die auf einer verpflichtenden Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels beruhen, der zur Erreichung der Zielsetzungen des Orientierungsplans für Erziehung und Bildung dient (§ 8 Absatz 2 Satz 2 und 3 KiTaG BW). Träger von Einrichtungen oder Gruppen, die nicht in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, erhalten für jeden belegten Platz von der Standortgemeinde einen Zuschuss mindestens in Höhe des sich je Kind entsprechend der Betreuungszeit nach §§ 29 b und 29 c des Finanzausgleichsgesetzes im Vorjahr ergebenden Betrags (§ 8 Absatz 4 KiTaG BW). Der Mindestförderanspruch ist in § 8 KiTaG BW geregelt.

---

23 Die Zuweisungen an die Gemeinden sowie die Stadt- und Landkreise werden verteilt nach der Zahl der in Kitas und in Kindertagespflege betreuten Kinder, die im März des Vorjahres das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet hatten (§ 29c Abs. 4 FAG).

24 Die Gewichtungsfaktoren differieren zwischen der Betreuung unter Dreijähriger in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Die Differenz liegt bei etwa 27 %, variiert aber leicht in Abhängigkeit vom Betreuungsumfang.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Der interkommunale Kostenausgleich für auswärtige Kinder in Kitas ist in § 8a KiTaG BW geregelt. Die Standortgemeinde hat für auswärtige Kinder bis zum Schuleintritt in Kindertagesbetreuung, die in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, einen Anspruch auf Kostenausgleich gegenüber der Wohnsitzgemeinde des betreuten Kindes. Für jedes auswärtige Kind unter drei Jahren errechnet sich der Kostenausgleich aus 75 % der auf das auswärtige Kind entfallenden Betriebskosten, abzüglich der sich entsprechend der Betreuungszeit nach § 29 c Abs. 2 FAG im Vorjahr ergebenden Zuweisung. Der Kostenausgleich wird höchstens bis zu den der Standortgemeinde tatsächlich entstehenden Kosten gewährt. Für jedes auswärtige Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt errechnet sich der Kostenausgleich aus den 63 % der auf dieses Kind entfallenden Betriebskosten abzüglich der sich entsprechend der Betreuungszeit nach § 29 b Abs. 2 FAG im Vorjahr ergebenden Zuweisung. Die Wohnsitzgemeinde und die Standortgemeinde können abweichende Regelungen vereinbaren.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Das Land fördert nach § 29 c FAG die Betriebsausgaben der Kleinkindbetreuung nicht nur in Kindertageseinrichtungen, sondern auch in Kindertagespflege. Das Land trägt unter Einbeziehung der Bundesmittel zur Betriebskostenförderung 68 % der Betriebsausgaben. Die Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise nach der Zahl der in ihrem Gebiet in Kindertagespflege betreuten unter Dreijährigen und deren Betreuungsumfang belaufen sich auf rund 51 Mio. Euro. Die Landkreise leiten die Zuweisungen unverzüglich anteilig an die nach § 5 LKJHG zu örtlichen Trägern bestimmten (derzeit zwei) kreisangehörigen Gemeinden weiter (§ 29 c Abs. 3 zweitletzter Satz FAG).

Zudem fördert das Land die Vorbereitung, Qualifizierung und Fortbildung von Tagespflegepersonen nach der VwV Kindertagespflege mit 2,3 Mio. Euro im Jahr 2016. In § 8b KiTaG ist die Förderung der Kindertagespflege geregelt: (1) Für die Förderung der Kindertagespflege im Sinne dieses Gesetzes sind die Landkreise, die Stadtkreise und die nach § 5 Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg zu örtlichen Trägern bestimmten kreisangehörigen Gemeinden als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. (2) Eine laufende Geldleistung nach § 23 SGB VIII wird von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe an die Tagespflegeperson für ein von ihr betreutes Kind gewährt, für das ein Betreuungsbedarf im Sinne von § 24 in Verbindung mit § 24 a SGB VIII festgestellt ist. Maßgebend hierfür sind die in den jeweils geltenden Empfehlungen des Landkreistags Baden-Württemberg, des Städtetags Baden-Württemberg sowie des Kommunalverbands für Jugend und Soziales Baden-Württemberg für die entsprechenden Betreuungszeiten festgesetzten Beträge. (3) Für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren sind bei der Bemessung der Kostenbeteiligung der Personensorgeberechtigten die Zuweisungen nach § 29 c FAG zu berücksichtigen. (4) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat für die in Kindertagespflege nach Absatz 2 auswärts betreuten Kinder unter drei Jahren

einen Anspruch auf Kostenausgleich gegenüber dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in dessen Bereich das Kind betreut wird, in Höhe der für das Kind im laufenden Jahr gewährten Zuweisung nach § 29 c FAG. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe können eine von Satz 1 abweichende Regelung vereinbaren.

5. Weiterleitung der Bundesmittel

Seit dem Jahr 2014 trägt das Land unter Einbeziehung der Bundesmittel zur Betriebskostenförderung 68 % der Betriebsausgaben der Kleinkindbetreuung (§ 29 c FAG). Die Zuweisungen für die Förderung der Kleinkindbetreuung an die Kommunen betragen nach den derzeit vorläufigen Zahlen im Jahr 2016 rund 724 Mio. Euro. Zuvor war in § 29 c Abs. 1 FAG je die Höhe des Jahresbetrags an Landesmitteln (Festbetrag) für die Förderung der Kleinkindbetreuung geregelt, der sich um die auf das Land entfallenden Mittel des Bundes zur Betriebskostenförderung erhöhte.

Die Umsetzung der Investitionsprogramme des Bundes „Kinderbetreuungsfinanzierung“ ist in der VwV Investitionen Kleinkindbetreuung geregelt. Zuwendungsempfänger ist bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen derjenige, der die Kosten der Investitionsmaßnahme zu tragen hat. Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen können bewilligt werden für die Förderung 1. von Kindertageseinrichtungen an die a) Gemeinden, Zweckverbände und öffentliche Träger der Jugendhilfe, b) Träger der freien Jugendhilfe im Sinne des § 75 SGB VIII, c) Betriebe und sonstige Träger, 2. der Kindertagespflege an die a) o.g. Träger oder Tagespflegepersonen, wenn Kindertagespflege in anderen geeigneten Räumen nach Nummer 1.2 Buchstabe a der VwV Kindertagespflege angeboten wird, b) Träger der freien Jugendhilfe nach Nummer 2.4 VwV Kindertagespflege und c) Tagespflegepersonen, die Kindertagespflege in ihrem Haushalt leisten.

6. Elternbeiträge

In Baden-Württemberg sind die Träger für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig, die auch an diese entrichtet werden. Zu den Ausgestaltungskriterien liegen dementsprechend keine weiteren Informationen vor.

Informationen zu den Beiträgen für das Mittagessen liegen dem Land nicht vor.

7. Eigenanteile der Träger

Auf Landesebene liegen keine Informationen vor, ob und in welchem Umfang die (nicht-öffentlichen) Träger durch einen Eigenanteil an der Finanzierung beteiligt sind.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Baden-Württemberg zusammen:

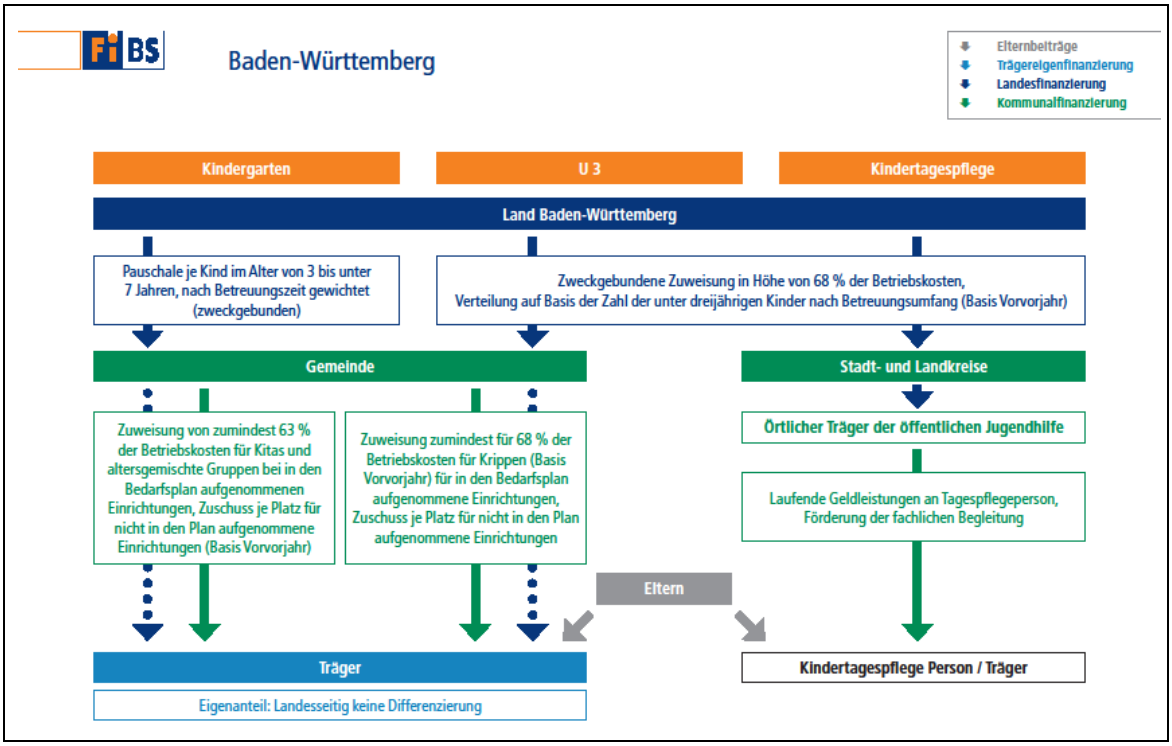


Abbildung 3: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Baden-Württemberg

2.2.2 Bayern

In Bayern sind von öffentlicher Seite das Land und die Gemeinden sowie die kreisfreien und kreisangehörigen Städte an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt; darüber hinaus tragen die Eltern und die Träger der Einrichtungen einen Teil der Kosten. Bei der Finanzierung der Kindertagespflege sind zudem die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe involviert.

1. Die Landeszuweisungen

In Bayern richten sich die Zahlungen des Landes nach den Zahlungen der Gemeinden sowie der kreisfreien und kreisangehörigen Städte. Die Förderung erfolgt kindbezogen und errechnet sich aus dem Basiswert, einem Gewichtungsfaktor und dem Buchungszeitfaktor: Basiswert (Rechengröße zur Einbeziehung von Tarifsteigerungen, derzeit 1.029,26 Euro für Tagespflege, 1.084,23 Euro für Kita) x Gewichtungsfaktor (Betreuungsaufwand z.B. für Kinder 3-6 Jahre 1,0, U3 2,0, für Kinder mit Behinderung 4,5) x Buchungszeitfaktor (Betreuungszeit der Kinder z.B. 2,0 bei 8 Stunden Buchung täglich).

Hinzu kommen weitere, einseitig staatliche Leistungen im System (Beitragszuschuss ca. 128 Mio. Euro p.a., Qualitätsbonus ca. 60 Mio. Euro p.a.), die im System KiBiG.web über die Gemeinden an die Träger durchgereicht werden.

2. Zuweisungen der Gemeinden bzw. (kreisangehörigen) Städte an die Träger der Einrichtungen

Die Leistung der Gemeinde an einen freien oder sonstigen Träger ist doppelt so hoch wie die Landesförderung, die quasi mit dem Gemeindeanteil durchgereicht wird. Die freien und sonstigen Träger haben einen Anspruch auf eine kindbezogene Förderung gegen die jeweilige Gemeinde, in der sich das Kind aufhält. Die Gemeinde refinanziert sich beim Freistaat Bayern und trägt dadurch die Hälfte der Gesamtförderkosten.

Die Förderhöhe wird immer gleich ermittelt: Basiswert x Gewichtungsfaktor (z.B. für ein Kind U3 2,0, für Kinder mit Behinderung 4,5) x Buchungszeitfaktor (z.B. 2,0 bei 8 Stunden Buchung täglich).

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Der Träger hat einen Förderungsanspruch gegen die Aufenthaltsgemeinde. Nimmt also eine Einrichtung in einer Gemeinde Kinder aus einer anderen Gemeinde auf, hat sie einen entsprechenden kindbezogenen Förderanspruch gegen die Wohnsitzgemeinde.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

In Bayern zahlt der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein Tagespflegeentgelt an die Tagespflegepersonen (TPP). Kreisfreie Städte bzw. Landkreise können sich beim Freistaat, wiederum kindbezogen, mit einem einheitlichen Gewichtungsfaktor von 1,3 refinanzieren. Diese Förderung ist jedoch abhängig von weiteren Voraussetzungen, z.B. der Zahlung eines Qualitätsbonus' an die TPP.

Seit 1. Januar 2013 kann auch die Großtagespflege optional wie eine Kindertageseinrichtung finanziert werden. In diesem Fall erfolgt die Förderung analog wie z.B. beim Kindergarten, allerdings mit einem einheitlichen Gewichtungsfaktor von 1,3. Anders als bei den Kindertageseinrichtungen erfolgt die staatliche Förderung bei der Großtagespflege unmittelbar an die Gemeinde bzw. kreisfreie und kreisangehörige Stadt, die ihrerseits an die Großtagespflege leistet. Daneben haben die Tagespflegepersonen Anspruch auf Tagespflegeentgelte vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

5. Weiterleitung der Bundesmittel

Die vom Bund im Rahmen des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) für den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von rund 130 Mio. Euro p.a. werden in voller Höhe an die Kommunen weitergegeben. Daneben wird ein Teil der Investitionskosten für neu geschaffene Plätze für unter Dreijährige aus KiföG-Mitteln bestritten.

6. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden in Bayern vom Träger der Einrichtung festgelegt und werden auch an diesen gezahlt; weitergehende Informationen liegen daher nicht vor.

In Bayern ist der Elternbeitrag zwar nicht abgeschafft worden, weil die Träger diesen Beitrag festsetzen, aber es gibt seit dem Jahr 2012 einen Beitragszuschuss von derzeit 100 Euro für Kinder im letzten Kindergartenjahr, was faktisch in der überwiegenden Zahl der Fälle zur Beitragsfreiheit führt. Durch diese Regelung hat sich der Landeszuschuss um 65 Mio. Euro (2012) bzw. rund 128 Mio. Euro (2016ff.) erhöht.

7. Eigenfinanzierung der Träger

Ein Finanzierungsanteil der Träger ist in Bayern nicht explizit verankert, kann aber dann anfallen, wenn deren Kosten über die von Land und Kommune jeweils zur Hälfte getragene Pauschale sowie die Elternbeiträge hinausgehen.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Bayern zusammen:

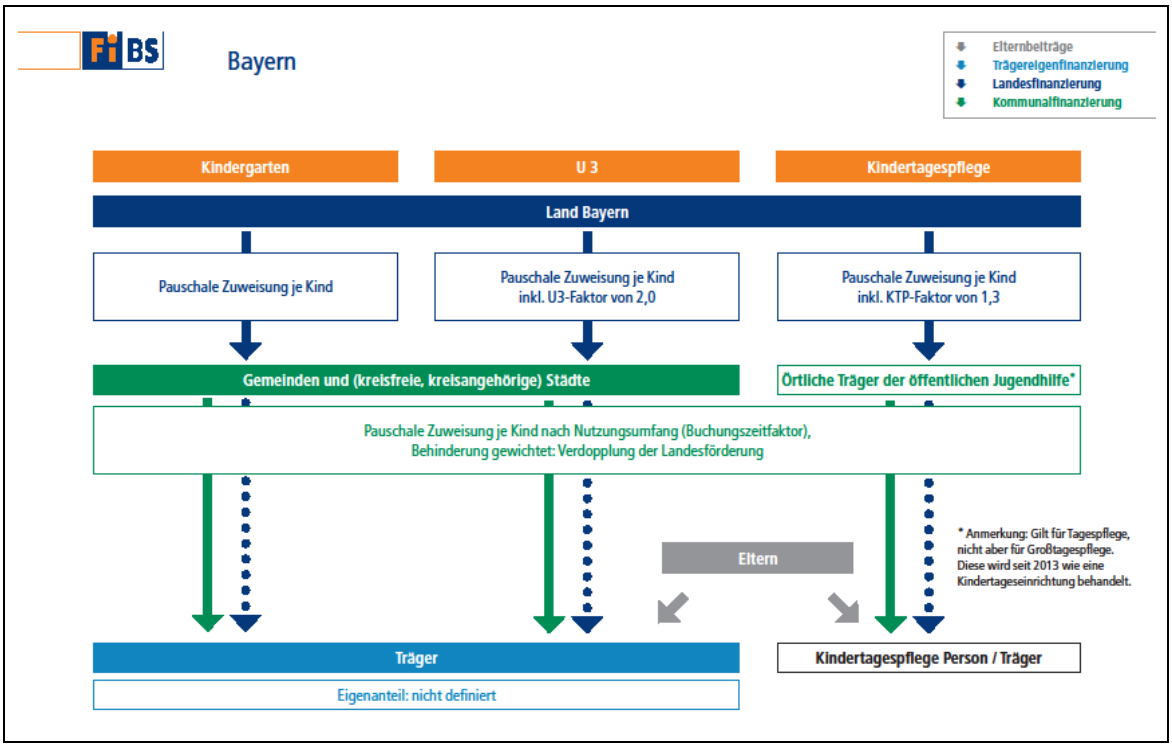


Abbildung 4: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Bayern

2.2.3 Berlin

Das Land Berlin ist als Stadtstaat eine Einheitsgemeinde mit einer zweistufigen Verwaltung (Haupt- und Bezirksverwaltung). Die Berliner Bezirke sind Selbstverwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Sie erhalten von der Hauptverwaltung (Senat) einen Pauschalbetrag (bezirkliche Globalsummenzuweisung), der auch den Aufwand für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung umfasst. Neben dem Land Berlin beteiligen sich die Eltern und die Träger der Einrichtungen an der Finanzierung des Kinderbetreuungssystems.

1. Die Landesfinanzierung

Die Finanzierung erfolgt durch das zuständige Jugendamt über das Kita-Gutscheinsystem für das jeweilige Kind, bezogen auf die Art und Dauer des im Gutschein festgestellten Bedarfs, ggf. zuzüglich besonderer Zuschläge für die Förderung von Kindern mit Behinderung, von Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache und von Kindern, die in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben. Den Gutschein erhalten die Eltern auf Antrag für die Betreuung ihrer Kinder vom örtlich zuständigen Jugendamt.

Für die Feststellung eines Bedarfs bzw. Betreuungsumfangs, der über den Halbtags- bzw. Teilzeitanspruch hinausgeht, ist die Arbeitszeit der Eltern zuzüglich der Wegezeiten oder andere, begründende Anforderungen aus Ausbildung, Studium o.ä. entscheidend. Ein maßgeblicher Bedarf kann sich auch aus anderen pädagogischen, familiären oder sozialen Gründen ergeben. Es erfolgt eine Zuordnung in eine der folgenden vier Stufen:

1. Halbtagsförderung (mindestens vier Stunden bis höchstens fünf Stunden täglich)
2. Teilzeitförderung (über fünf Stunden bis höchstens sieben Stunden täglich)
3. Ganztagsförderung (über sieben Stunden bis höchstens neun Stunden täglich)
4. erweiterte Ganztagsförderung (über neun Stunden täglich), wobei eine Förderung von mindestens elf Stunden durch den Träger regelmäßig sichergestellt ist[25]

In den letzten drei Jahren vor dem Beginn der regelmäßigen Schulpflicht besteht ein Teilzeitanspruch, d.h. von fünf bis sieben Stunden pro Tag (§ 5 KitaFöG Berlin). Für Kinder, die das zweite Lebensjahr vollendet haben, liegt regelmäßig ein Bedarf zumindest für eine Teilzeitförderung in einer Tageseinrichtung vor, wenn die Förderung für die sprachliche Integration erforderlich ist.

2. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Innerhalb Berlins gibt es keine interkommunalen Finanzierungsregelungen. Allerdings gibt es zwischen Berlin und Brandenburg einen im Staatsvertrag geregelten Ausgleich, sofern die Landesgrenzen überschritten werden. Dies gilt also für Kinder, die in Brandenburg wohnen, aber eine Kita in Berlin besuchen, und umgekehrt.

3. Finanzierung der Kindertagespflege

Die Geldleistungen in der Kindertagespflege sind durch Ausführungsvorschriften geregelt. Die Auszahlung erfolgt durch die bei den Bezirken angesiedelten Jugendämter an die Tagespflegepersonen.

25 In den drei letztgenannten Förderungsumfängen ist ein Mittagessen im Betreuungsumfang enthalten; bei einer Halbtagsförderung kann dies der Fall sein.

Elternbeiträge sind Bestandteil dieser Zahlungen. Die Eltern zahlen direkt an die Jugendämter. Die Kindertagespflege ist in das Gutscheinsystem eingebunden.

Bei der Kindertagespflege gibt es von den Kindertageseinrichtungen abweichende Betreuungsumfänge. Kindertagespflege wird angeboten als 1. Halbtagsförderung bei einem Betreuungsumfang von bis zu 100 Stunden monatlich, 2. Teilzeitförderung bei einem Betreuungsumfang von mehr als 100 bis höchstens 140 Stunden monatlich, 3. Ganztagsförderung bei einem Betreuungsumfang von mehr als 140 bis höchstens 180 Stunden monatlich, 4. erweiterte Ganztagsförderung bei einem Betreuungsumfang von über 180 Stunden monatlich und 5. ergänzende Kindertagespflege im Sinne von Absatz 4.

4. Weiterleitung der Bundesmittel

Bundesmittel erhalten können die Kita-Eigenbetriebe des Landes Berlin und freie Träger der Jugendhilfe bezogen auf den Platzausbau in Kindertageseinrichtungen sowie die Jugendämter der Bezirke für den Platzausbau in der öffentlich finanzierten Kindertagespflege. Grundsätzlich handelt es sich um eine Zuwendungsfinanzierung auf Basis einer Förderrichtlinie, in der Verfahren und Kriterien festgelegt sind. Steuereinnahmen (Umsatzsteuerverteilung) stehen grundsätzlich dem gesamten Haushalt ohne Zweckbindung zur Verfügung. Die Verwendung des rechnerischen Berliner Anteils erfolgt durch Berücksichtigung im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung.

5. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge stehen in Berlin auf einer gesetzlichen Grundlage; sie sind im Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz (TKBG) festgelegt. Die konkrete Höhe richtet sich nach Einkommen, wöchentlichem Nutzungsumfang sowie der Rangzahl des Kindes. Empfänger sind die Träger. In der Kindertagespflege zahlen die Eltern ihren gesetzlichen Kostenbeitrag direkt an das Jugendamt.

Berlin gehört zu den Ländern, in denen die Elternbeiträge partiell abgeschafft wurden: Im Jahr 2007 wurden die Beiträge für das letzte Kita-Jahr abgeschafft, 2011 für das vorletzte und 2013 für das drittletzte Kita-Jahr. Anfang dieses Jahres hat die regierende Koalition aus SPD und CDU die vollständige Abschaffung der Kita-Beiträge auch im Krippenbereich in ihre Planungen aufgenommen. In Schritten wird die Beitragsfreiheit für alle Kinder am 1.8.2018 erreicht. Ende April wurde dies vom Abgeordnetenhaus beschlossen. Informationen zum Umfang der Kompensation liegen nicht vor. Der Beitrag für das Mittagessen beläuft sich auf 23 Euro monatlich und wird nicht von der Abschaffung der Elternbeiträge umfasst.

6. Eigenfinanzierung der Träger

Der Eigenfinanzierungsanteil der Träger ist den vorliegenden Informationen zufolge für alle Trägerarten gleich; laut der Rahmenvereinbarung des Landes mit den freien Trägern beträgt er 7 % der – an

anderer Stelle näher definierten – Betriebskosten.[26] Da jedoch gleichzeitig eine pauschalierte Festsetzung von Eckwerten für die Finanzierung erfolgt, ist nicht auszuschließen, dass der tatsächliche Finanzierungsanteil unterschiedlich ist.

Ausgenommen von der öffentlichen Finanzierung sind grundsätzlich privat-gewerbliche Träger. Informationen zum Umfang der Eigenbeteiligung liegen nicht vor.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Berlin zusammen:

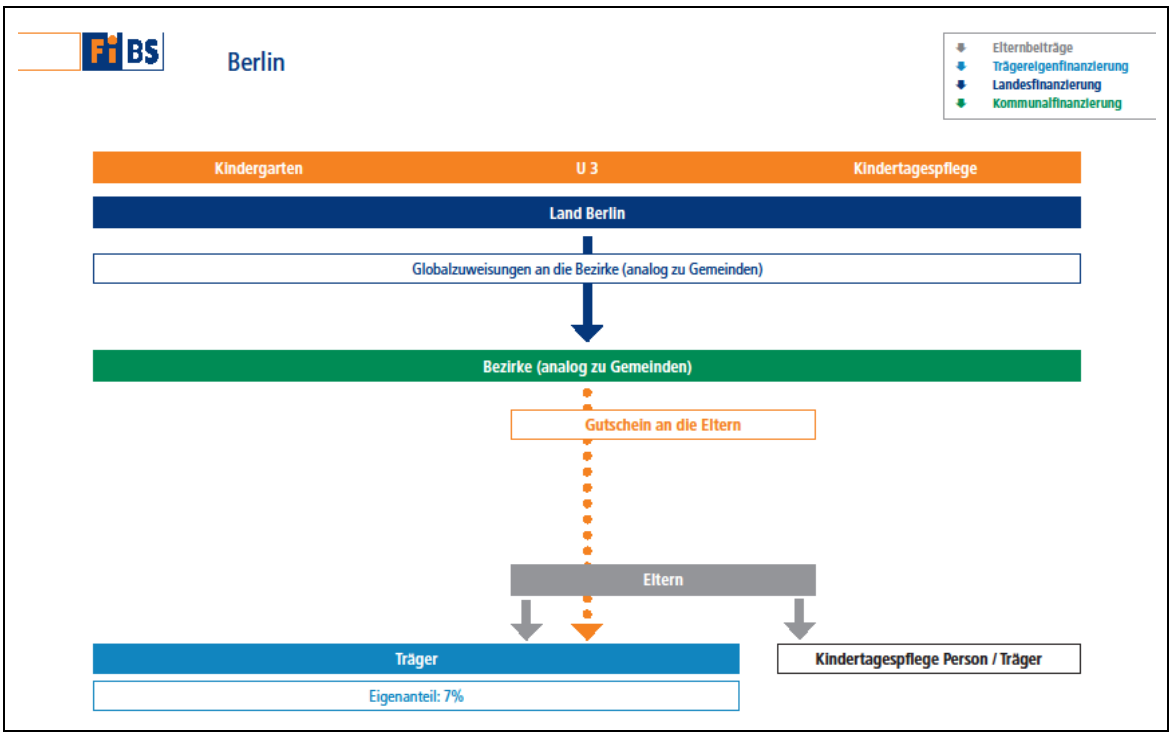


Abbildung 5: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Berlin

2.2.4 Brandenburg

In Brandenburg sind neben dem Land zunächst die bei den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelten örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und nachfolgend auch die Gemeinden und kreisangehörigen Städte an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt; darüber hinaus tragen die Eltern und die Träger der Einrichtungen einen Teil der Kosten.

26 In der Rahmenvereinbarung heißt es dazu: „Die Gesamtkosten nach Absatz 1, die dem Träger durch den Betrieb seiner Tageseinrichtungen entstehen, werden in einer Höhe von 93 % durch eine Kostenerstattung des Landes Berlin abzüglich der kindbezogenen Festsetzung der Kostenbeteiligung nach dem Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz (TKBG) erstattet." (§ 4 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung).

1. Die Landeszuweisungen

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung des Landes Brandenburg an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe besteht aus mehreren Säulen. Zum einen gibt es einen Gesamtlandeszuschuss, der zweijährlich fortgeschrieben und nach der Zahl der Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr verteilt wird. Insgesamt wurden nach diesem Verfahren im Jahr 2015 192 Mio. Euro verteilt.

Daneben gibt es die (konnexitätsbedingte) Zahlung für kompensatorische Sprachförderung und für die Gewährung eines Bestandsschutzes zur Weiterbetreuung von Kleinkindern, deren Anspruchsgrundlage entfallen ist. Hierfür wurden im Jahr 2015 insgesamt 5,8 Mio. Euro ausgegeben und nach der Zahl der Kinder und ihres Sozialstatus' verteilt.

Darüber hinaus werden noch Mittel ausgereicht, die zur Finanzierung der Personalmehrkosten durch die Personalschlüsselverbesserungen dienen. Die im Jahr 2015 verausgabten 62,2 Mio. Euro wurden anhand des konkreten Stellenmehrbedarfs sowie der jeweiligen Personalkosten an die zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die bei den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelt sind, verteilt.

Als Ausgleich für den U3-Ausbau werden ab dem Jahr 2016 Mittel des Landes über die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe an die Standort-Gemeinden weitergeleitet. Für die Jahre 2013 bis 2015 ist das ein Betrag von 34 Mio. Euro.

2. Zuweisungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe an die Träger der Einrichtungen

Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe trägt 88,6 % der Kosten des pädagogischen Personals bei den Krippen, 85,2 % bei den Kindergärten und 84 % bei den Horten. In den Zuweisungen für die Kindergärten sind die Trägerkosten für die Verbesserung des Personalschlüssels enthalten. Daneben werden die Mittel für Sprachförderung und Bestandsschutz sowie den U3-Ausbau ausgereicht.

3. Zuweisungen der Gemeinden bzw. (kreisangehörigen) Städte an die Träger der Einrichtungen

Die (Standort-) Gemeinden und (kreisangehörigen) Städte tragen die Kosten für die Grundstücke, Gebäude und deren Erhaltung sowie den Fehlbedarf der „erforderlichen" Kindertageseinrichtungen. Soweit die kreisangehörigen Gemeinden eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit ihrem Kreis geschlossen haben, können sie die Leistungsverpflichtung für die Erfüllung der Kindertagesbetreuungsaufgaben übernehmen. In diesen Verträgen sind dann auch die finanziellen Folgen aus dieser Zuständigkeit zu regeln.

4. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Für die Betreuung von Kindern aus anderen Gemeinden bzw. Kreisen können diese einen Kostenausgleich verlangen.[27]

5. Finanzierung der Kindertagespflege

In Brandenburg gibt es keine gesonderte Landesförderung für die Tagespflege, da sich die Förderung des Landes nicht auf das konkrete Angebot bezieht, sondern der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Basiszuschuss einen Pauschalbetrag erhält, der sich an der Zahl der Kinder im Alter von bis zu 12 Jahren orientiert (siehe oben). Der örtliche Träger ist für die Finanzierung der Kindertagespflege zuständig. In der Ausgestaltung der bundes- und landesrechtlichen Regelungen ist der örtliche Träger frei.

6. Weiterleitung der Bundesmittel

Die Frage nach einer „Weiterleitung" ist für Brandenburg systemfremd, und es gibt deshalb über den gesetzlich vorgesehenen Zuschuss keine weitere Förderung der Kommunen. Das Land erhält die Bundesmittel (Umsatzsteuerpunkte) als eigene Einnahmen. Die zusätzlichen Kosten für die Ausweitung des U3-Bereichs werden nach Konnexitätsgrundsätzen berechnet und vollständig den Kommunen erstattet. Dazu und für die Kompensation weiterer Erhöhungen der Förderungen, z.B. wegen des steigenden Versorgungsgrads, sind zusätzliche Landesmittel eingesetzt worden. Der dafür nötige finanzielle Spielraum ist durch die Umsatzsteuerpunkte geschaffen bzw. gestärkt worden.

Hinsichtlich der Investitionsmittel gelten die Bundesvorgaben. Die Mittel werden vom Land verteilt.

7. Elternbeiträge

Der örtliche Träger ist auch für die Festlegung und Vereinnahmung der Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zuständig. Es werden die Elternbeiträge auf der Grundlage der abstrakten Regelungen im KitaG vom Einrichtungsträger festgelegt und erhoben. Über die Grundsätze der Höhe und Staffelung ist zwischen Einrichtungsträger und dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe Einvernehmen herzustellen.

8. Eigenfinanzierung der Träger

Ein Finanzierungsanteil der Träger ergibt sich aus der Differenz zwischen den nicht gedeckten Zuschüssen des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und (bei erforderlichen Einrichtungen) der Standortgemeinde sowie den Elternbeiträgen, die vom Träger festgesetzt werden.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Brandenburg zusammen:

---

27 Des Weiteren sind auch andere Mechanismen zu berücksichtigen, wie der Kommunale Finanzausgleich, die Kreisumlage etc.

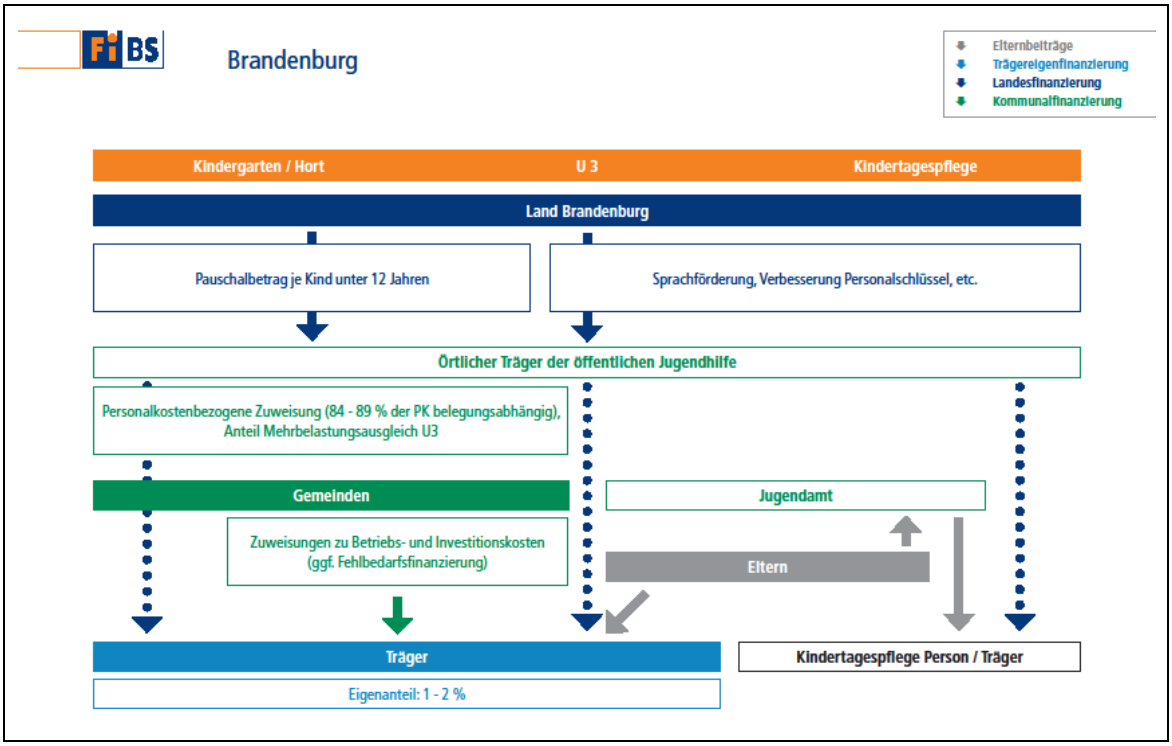


Abbildung 6: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Brandenburg

2.2.5 Bremen

In Bremen erfolgt die öffentliche Finanzierung durch das Land, die beiden Städte Bremen und Bremerhaven; ferner sind die Eltern und die Träger an der Finanzierung beteiligt.

1. Die Landeszuweisungen

Das Land weist die Haushaltsmittel den Städten Bremen und Bremerhaven zu, die Gremien der beiden Städte (Bremische Bürgerschaft, Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven) entscheiden über die Verteilung der Mittel bezogen auf die verschiedenen Aufgabenbereiche. In Bremen heißt die hier relevante Produktgruppe: „Allgemeine Bewilligungen für Kinderbetreuung", die in einer weiteren Unterteilung auf verschiedene Haushaltsstellen die Mittel z. B. freie Träger, betriebsnahe Betreuung, Kindertagespflege zuordnet. Die Finanzierung der Träger erfolgt in Abhängigkeit von der Art des Trägers.

- Freie Träger mit Finanzierung über einen sogenannten Referenzwert: Im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung zahlt die Stadt Bremen an die Träger eine Zuwendung, deren Obergrenze sich aus der Anzahl der betreuten Kinder, dem Betreuungsumfang und dem Alter der Kinder (0 bis unter 3 Jahre, 3 bis 6 Jahre bzw. Schuleintritt, Schulkinder) ergibt. Berücksichtigt werden die für den Kita-Betrieb notwendigen Ausgaben für Personal und Sachmittel, zusätzlich werden entweder Mieten oder bei Eigentum ggf. Kapitaldienste anerkannt.
- Betriebsnahe Förderung: Pro Kind wird eine Pauschale für Betriebskosten und für Miete an die Träger gezahlt.

- Elternvereine: Auf Basis einer Richtlinie werden pauschale Zuschüsse in Abhängigkeit von Alter der Kinder (0 bis unter 3 Jahre, 3 bis 6 Jahre bzw. Schuleintritt, Schulkinder), Anzahl der Gruppen und Betreuungsumfang gezahlt.
- Öffentliche Einrichtungen: Die Förderung des öffentlichen Trägers erfolgt auf der Grundlage eines abgestimmten Wirtschaftsplans des kommunalen Eigenbetriebs (für das gesamte Aufgabenspektrum).

Von den Ausgaben werden die Einnahmen aus Elternbeiträgen und Spenden sowie die Eigenleistung des Trägers abgezogen; für Träger, die ein Betriebsgebäude mieten, erhöht sich der Zuwendungsbedarf um die Miete. Der Kostenerstattungsanteil differiert nach Trägerart; der Trägeranteil soll angemessen sein (siehe hierzu weiter unten).

2. Finanzierung der Kindertagespflege

Auf Basis der Landesrichtlinie zur Förderung und Betreuung von Kindern durch Kindertagespflegepersonen und entsprechender Verwaltungsvorschriften wird im Land Bremen (Bremen und Bremerhaven) eine Geldleistung zur Anerkennung der Förderleistung und eine Sachkostenpauschale gezahlt.

Der Betrag zur Anerkennung der Förderleistung wird je Stunde und Kind gezahlt, die Höhe ist abhängig von der Qualifikation der Tagespflegeperson. Die Sachkostenpauschale ist von der Betreuungszeit und dem Betreuungsort (Haushalt der Eltern, Tagespflegeperson, extern angemietete Räume) abhängig.

3. Weiterleitung der Bundesmittel

Die Bundesmittel werden vom Land an die Städte/Kommunen Bremen und Bremerhaven weitergeleitet. In Bremen erfolgt nach Auswertung der Ausbaubedarfe und einem Interessenbekundungsverfahren eine Auswahl der am Ausbau zu beteiligenden Träger. Diese erhalten nach Vorlage der Antragsunterlagen Zuwendungen aus den Bundesmitteln für Bau und Ausstattung.

4. Elternbeiträge

Für die Festlegung der Elternbeiträge sind im Land Bremen die örtlichen Gesetzgeber der Stadtgemeinden (Bürgerschaft der Stadtgemeinde Bremen und Stadtverordnetenversammlung der Stadtgemeinde Bremerhaven) zuständig. Diese erlassen in unregelmäßigen Abständen Ortsgesetze mit jeweils unterschiedlichen Regelungsinhalten, in Bremen für die Kindertageseinrichtungen, in Bremerhaven darüber hinaus auch gesondert für die Kindertagespflege. Die jeweiligen einheitlichen Beiträge für Einrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft werden in der Stadtgemeinde Bremen durch die Träger selbst eingezogen; im Übrigen geschieht dies durch die beiden Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

In der Stadtgemeinde Bremerhaven erfolgt eine Staffelung der Beiträge nach dem Umfang der Kin-

dertagesförderung, in der Stadtgemeinde Bremen darüber hinaus nach sozialen Kriterien wie Einkommen, Haushaltsgröße, Geschwister und Sozialleistungsbezüge.

5. Eigenfinanzierung der Träger

Die Beteiligung der Träger an den Kosten soll angemessen sein (§ 18 BremKTG). Sie sollen sowohl der Art und Bedeutung der jeweiligen Tageseinrichtungen als auch der Leistungsfähigkeit der Träger entsprechen. Das Nähere über die Voraussetzungen, die Art, die Höhe und das Verfahren der Zuwendungen zu den Ausgaben für den Bau und die Ausstattung, zu den laufenden Ausgaben einer Tageseinrichtung und zu den Eigenleistungen der Träger regeln die Stadtgemeinden nach Anhörung der freien Träger. Konkret werden folgende Regelungen praktiziert:

- Freie Träger mit Finanzierung über einen sogenannten Referenzwert: Gemäß § 74 SGB VIII und § 18 BremKTG soll die Eigenleistung des Trägers angemessen sein. Die Höhe soll der Bedeutung und der Leistungsfähigkeit des Trägers entsprechen. Auf dieser Grundlage erfolgt eine Einzelfallprüfung und -festlegung.
- Betriebsnahe Förderung: Grundlage der Finanzierung ist das PPP (Public-Private-Partnership), ein Trägeranteil ist danach nicht vorgesehen, in einigen Fällen aber doch Praxis als Ausgleich einer Unterfinanzierung.
- Elternvereine: Laut Richtlinie sind die nicht durch die Zuschüsse gedeckten Ausgaben durch einen Eigenanteil des Trägers und durch Elternbeiträge zu decken.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Bremen zusammen:

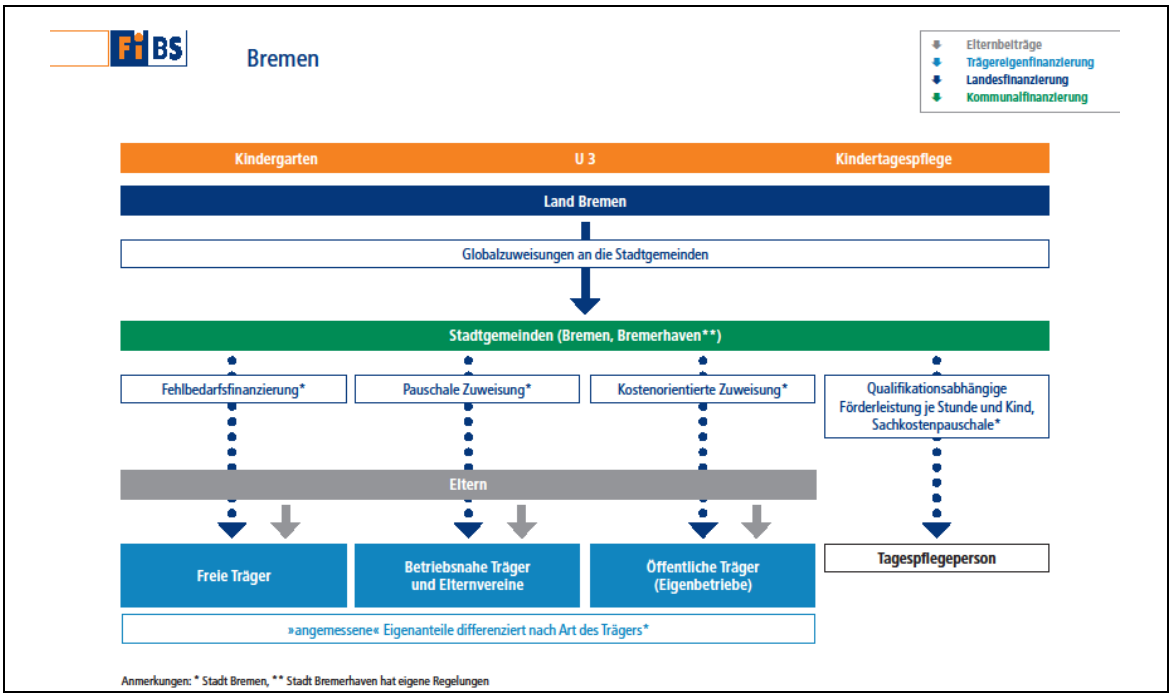


Abbildung 7: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Bremen

2.2.6 Hamburg

In Hamburg sind nur das Land und die Eltern an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt.

1. Die Landeszuweisungen

Im Stadtstaat Hamburg fließen die öffentlichen Zuschüsse indirekt, d.h. über Gutscheine, die an die Eltern ausgegeben werden, an den Träger. Der Wert des Gutscheins ergibt sich aus dem bewilligten zeitlichen Betreuungsumfang sowie dem Alter und ggf. der Behinderung des Kindes. Die Eltern können den Gutschein nach ihren eigenen Bedürfnissen und Vorstellungen bei einer der über 1.000 am Hamburger Kita-Gutscheinsystem teilnehmenden Kindertageseinrichtungen einlösen. Für den Träger ist der Gutschein mit einem Zahlungsanspruch auf Erstattung der Betreuungskosten abzüglich des von den Eltern direkt an den Träger zu entrichtenden Elternbeitrags gegen die Familienbehörde verbunden. Die Erstattung der Betreuungskosten erfolgt dabei mit einem pauschalierten Leistungsentgelt. In diesem Leistungsentgelt werden die Kosten für das pädagogische Personal und die Sachkosten, einschließlich der Verpflegungs- und Reinigungskosten, sowie generell auch für die gebäudebezogenen Kosten für alle Träger in gleicher Höhe berücksichtigt. Die Gebäudekostenpauschale ist so bemessen, dass die Kosten für Miete, Abschreibung, Fremdkapital sowie Instandhaltung refinanziert sind. Alle Träger im Kita-Gutschein-System können daher eigenständig Anmietungen und die notwendigen Investitionen in Gebäude und Grundstücke vornehmen. Teilweise, insbesondere bei den älteren Kindertageseinrichtungen, erfolgt eine individualisierte Gebäudekostenrefinanzierung (siehe Kita-Rahmenvereinbarung zwischen Hamburg und den Trägern). Darüber hinaus erhalten kleine Einrichtungen mit 10 bis 50 Kindern einen gesonderten Zuschuss für eine zusätzliche Leitungsausstattung.

Sog. Kita-Plus-Kitas[28] erhalten, z.B. zur Stärkung der alltagsintegrierten Sprachbildung, eine zusätzliche Personalausstattung von 12 % bezogen auf das Erziehungspersonal. Einrichtungen, die die Voraussetzung als Kita-Plus-Kita nicht erfüllen, aber einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache aufweisen, erhalten eine zusätzliche Personalausstattung von 4 %.

Der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt umfasst eine Betreuung im Umfang von fünf Stunden täglich. Abhängig vom individuellen Bedarf der Familien, aufgrund von Berufstätigkeit und Ausbildung der Eltern oder eines sozial oder pädagogisch bedingten Bedarfes des Kindes können auf dem Gutschein Betreuungszeiten im Umfang von bis zu 12 Stunden täglich festgelegt werden.

---

28 Tageseinrichtungen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Kindern aus einkommensschwachen Familien, aus Familien mit einer nichtdeutschen Familiensprache und von Kindern mit einem dringlichen, sozial bedingten oder pädagogischen Förderbedarf sollen sich zu „Kita-Plus-Kitas" weiterentwickeln, die sich in besonderer Weise durch die Umsetzung des Konzeptes einer inklusiven Bildung, eine fachlich qualifizierte Sprachförderung und Elternarbeit sowie eine gute Vernetzung im Sozialraum auszeichnen.

2. Finanzierung der Kindertagespflege

Die Finanzierung der Kindertagespflege erfolgt in weiten Teilen nach ähnlichen Prinzipien wie die der Kindertageseinrichtungen. Die Vergütung erfolgt auf der Grundlage des Nutzungsumfangs sowie der Qualifikation der Tagespflegeperson; es gibt daneben eine Sachkostenpauschale sowie eine anteilige Erstattung von Vorsorgeaufwendungen (vgl. Hamburger Kindertagespflegeverordnung[29]).

3. Weiterleitung der Bundesmittel

Hamburg hat im Rahmen der Krippenausbauprogramme seit 2008 die vom Bund bereitgestellten Investitionsfördermittel an die Träger der Kindertageseinrichtungen weitergeleitet, sofern deren Investitionsvorhaben im Zuwendungsweg gefördert wurden. Um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden, wurden in diesen Fällen jedoch die an die Träger laufend gezahlten Gebäudekostenpauschalen entsprechend abgesenkt.

Hamburg hat die Betriebskostenbeteiligung des Bundes, die den Ländern im Wege eines erhöhten Anteils am Umsatzsteueraufkommen bereitgestellt wurde, als Beitrag zum notwendigen quantitativen Ausbau der Hamburger Kindertagesbetreuung genutzt. Darüber hinaus ist vorgesehen, die Bundesmittel künftig auch zur weiteren Verbesserung der Betreuungsqualität in den Hamburger Kindertageseinrichtungen einzusetzen.

Ziel ist es, mittelfristig in den Hamburger Kindertageseinrichtungen eine Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation im Krippenbereich auf 1:4 sowie im Elementarbereich auf 1:10 zu erreichen. Diese Qualitätsverbesserung wird im Rahmen eines mehrjährigen Prozesses schrittweise umgesetzt.

Die bislang umgesetzte Bundesbeteiligung wird jedoch nur einen kleinen Teil der für die Hamburger Kindertagesbetreuung notwendigen Ressourcen, einschließlich des bereits mit den Trägern vereinbarten Qualitätsausbaus, abdecken.

4. Elternbeiträge

Hamburg gehört zu den wenigen Ländern, in denen die Elternbeiträge durch das Land selbst festgelegt werden. Ihre Höhe ist von Einkommen, Betreuungsdauer sowie sonstigen Kriterien, z.B. der Anzahl der Familienmitglieder, abhängig. Empfänger der Elternbeiträge sind die Träger der Einrichtungen.

In Hamburg wurde im Jahr 2009 eine täglich fünfstündige Betreuungsdauer für das letzte Kita-Jahr vor der Einschulung von Elternbeiträgen freigestellt; im Jahr 2014 folgten alle anderen Jahrgänge; d.h. eine täglich fünfstündige Betreuungsdauer ist für alle Kinder beitragsfrei. Die Beitragssenkungen werden durch entsprechende Erhöhungen des öffentlichen Zuschusses ausgeglichen. Anders als in anderen Ländern ist das Mittagessen in den Kindertageseinrichtungen für die Eltern zudem kostenfrei.

---

29 http://www.hamburg.de/fachinformationen/rechtliche-grundlagen/

5. Eigenfinanzierung der Träger

Ein Eigenanteil der Träger ist nicht vorgesehen; die Finanzierung soll ausschließlich über das Entgelt des Landes und die Elternbeiträge erfolgen.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Hamburg zusammen:

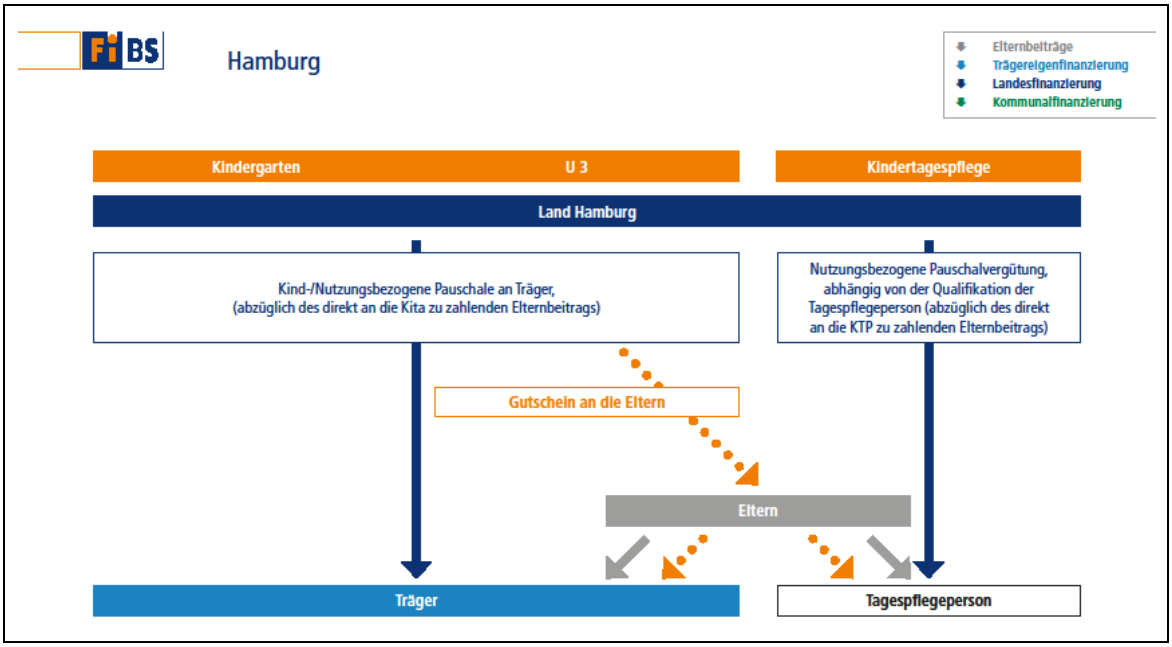


Abbildung 8: Schematisierte Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Hamburg

2.2.7 Hessen

In Hessen sind von öffentlicher Seite das Land und die Gemeinden involviert, zudem tragen die Eltern und die Träger der Einrichtungen einen Teil der Kosten.

1. Die Landeszuweisungen

Das Land richtet seine Zahlungen an die Gemeinden und (kreisangehörigen) Städte sowie an die Träger der Einrichtungen.

Das Land erstattet den Gemeinden die Einnahmeausfälle, die sich aus der Beitragsfreistellung ergeben. Hierzu wird eine Pauschale pro Kind gemäß Bevölkerungsstatistik gezahlt.

Die nutzungs- bzw. bedarfsabhängigen Pauschalen, die die Träger direkt vom Land erhalten, beziehen sich auf die Nutzungsdauer, das Alter des Kindes, den Migrationsstatus sowie einen eventuellen Behinderungsstatus des Kindes. Die Grundpauschale beträgt für jedes in einer Tageseinrichtung vertraglich oder satzungsgemäß aufgenommene Kind bis zum vollendeten dritten Lebensjahr bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von bis zu 25 Stunden 2.070 Euro, bei mehr als 25 bis zu 35 Stunden 3.100 Euro und bei mehr als 35 Stunden 4.130 Euro (alle Beträge pro Jahr).

Vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt beläuft sich die Grundpauschale für einen öffentlichen Träger bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von bis zu 25 Stunden auf 330 Euro, bei mehr als 25 bis zu 35 Stunden auf 440 Euro und bei mehr als 35 Stunden auf 580 Euro. Für einen freigemeinnützigen oder sonstigen geeigneten Träger beläuft sich die Grundpauschale bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von bis zu 25 Stunden auf 500 Euro, bei mehr als 25 bis zu 35 Stunden auf 660 Euro sowie bei mehr als 35 Stunden auf 880 Euro.

Es werden darüber hinaus weitere Pauschalen nach § 32 Abs. 3 bis 6 HKJGB geleistet. Diese beziehen sich auf die Orientierung am Hessischen Bildungs- und Erziehungsplan (100 Euro je Kind) sowie auf Einrichtungen, in denen mindestens 22 % der Kinder entweder einen Migrationshintergrund haben oder für die der örtliche Träger die Teilnahme- bzw. Kostenbeiträge übernimmt (390 Euro zusätzlich je Kind). Bei einer Behinderung des Kindes erhöht sich die Grundpauschale um 2.340 Euro p.a.

Ferner erhalten kleine (eingruppige) Einrichtungen eine um 5.500 Euro erhöhte Zuweisung.

Das Land beteiligt sich zudem mit bis zu 50 % an Investitionskosten (Bau-, Umbau- und Ausstattungskosten), sofern diese zum Ausbau oder zur Sicherung der Kapazitäten bestimmt sind. Diese Landesbeteiligung ist nach § 32d HKJGB auf Investitionsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von bis zu 50.000 Euro beschränkt.

2. Die Zuweisungen der Gemeinden und Städte an die Träger

Zu den direkten Zahlungen der Gemeinden an die Träger liegen dem Land keine Informationen vor, da es sich um eine Aufgabe in der originären Zuständigkeit der Städte und Gemeinden handelt.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Besucht ein Kind eine Tageseinrichtung mit Standort außerhalb seiner Wohngemeinde, leistet die Wohngemeinde der Standortgemeinde hierfür einen angemessenen Kostenausgleich. Dabei ist ein Drittel der Kosten als Elternbeiträge sowie für die Landesförderung abzuziehen (§ 28 HKJGB). Die Regelung zum Verfahren der Kostenberechnung gilt im Übrigen, soweit nicht auf örtlicher Ebene eine andere Vereinbarung besteht.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Die Landesförderung für die Kindertagespflege wird an den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe gewährt. Sie erfolgt, wie auch die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen, in Form von Festbeträgen, die sich nach der wöchentlichen Nutzungsdauer richten (§ 32a HKJGB). Die örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe leiten die Mittel an die Tagespflegepersonen weiter oder rechnen sie, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, auf die von ihnen gewährte laufende Geldleistung an. Die Beträge sind mit 1.200 bis 3.000 Euro bei den unter Dreijährigen bzw. 160 bis 220 Euro bei den

Drei- bis Sechsjährigen niedriger als bei den Kindertageseinrichtungen. Ferner gibt es keine Zuschläge für die o.g. Faktoren, d.h. die Teilnahme am Bildungs- und Erziehungsplan etc.

5. Weiterleitung der Bundesmittel

Die Mittel wurden und werden im Rahmen verschiedener Fördertatbestände im Rahmen der U3-Förderung weitergegeben.

6. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden in Hessen durch die Gemeinden und Städte festgelegt und von den Einrichtungsträgern vereinnahmt, was auch für die Beiträge zum Mittagessen gilt. Das HKJG regelt, dass Teilnahme- oder Kostenbeiträge festgesetzt werden können, die nach Einkommensgruppen und Zahl der Kinder oder der Familienangehörigen gestaffelt werden können (31 HKJGB).

In Hessen wurden die Elternbeiträge im Jahr 2007 für das letzte Kita-Jahr abgeschafft. Informationen zum Umfang der Kostenerstattung liegen nicht vor; allerdings erhalten die Gemeinden hierfür Kompensationszahlungen (siehe oben).

7. Eigenfinanzierung der Träger

Dem Land liegen keine Informationen zur Trägereigenfinanzierung vor.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Hessen zusammen:

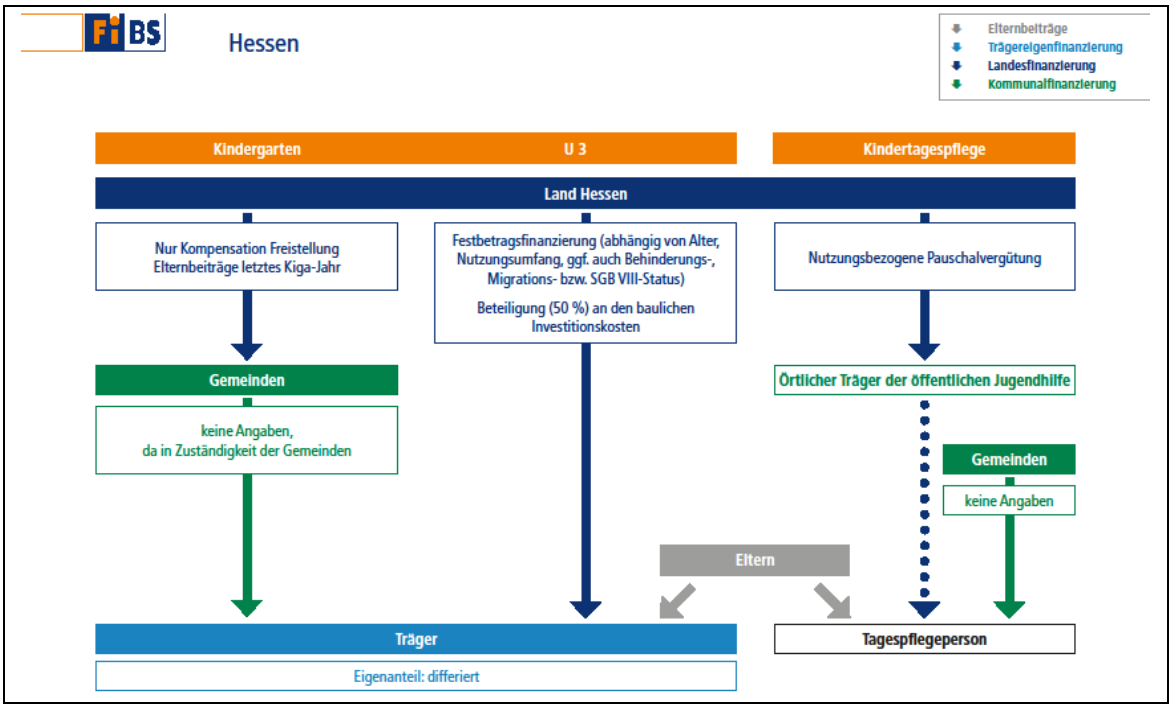


Abbildung 9: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Hessen

2.2.8 Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern sind sowohl das Land, die Landkreise und kreisfreien Städte als auch die Gemeinden mit eigenen Mitteln an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt sowie ferner die Eltern.

1. Die Landeszuweisungen

Das Land richtet seine Zahlungen an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte angesiedelt sind.

Das Land beteiligt sich gemäß § 18 Abs. 2 Kindertagesförderungsgesetz (KiföG M-V) an den allgemeinen Kosten der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Grundförderung). Es gewährt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe eine Zuweisung für jeden in Vollzeitäquivalente (VZÄ) umgerechneten Platz, unabhängig von der Art der Förderung (Krippe, Kita, Hort, Kindertagespflege). Im Jahr 2016 beträgt die Zuweisung pro in VZÄ umgerechnetem Platz 1.361,70 Euro (dieser Betrag steigert sich jährlich um 2 %). Insgesamt betragen die Ausgaben des Landes im Jahr 2016 für die Grundförderung 123,2 Mio. Euro.

Das Land stellt seit dem Jahr 2011 jährlich zusätzliche Mittel zur Verbesserung des Personalschlüssels von 1 zu 18 auf inzwischen (ab dem 1. August 2015) 1 zu 15 und zur Erhöhung des Zeitumfangs für mittelbare pädagogische Arbeit im Kindergarten von 2,5 auf 5 Wochenstunden zur Verfügung. Ab dem Jahr 2016 zahlt das Land gemäß § 18 Abs. 3 KiföG M-V jährlich dafür Mittel in Höhe von 32,9 Mio. Euro an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die Verteilung der Mittel erfolgt ebenfalls nach der in VZÄ umgerechneten Zahl der belegten Plätze für Kinder in Kindertageseinrichtungen ab dem dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule.

Des Weiteren werden jährlich 5 Mio. Euro entsprechend dem Bedarf der Kinder im Kindergarten für Maßnahmen der gezielten individuellen Förderung an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gezahlt.

Zur altersbezogenen Förderung: Nach § 18 Abs. 4 KiföG M-V stellt das Land zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren jährlich ergänzende Finanzmittel in Höhe von 1,5 Mio. Euro dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Verfügung. Darüber hinaus stellt das Land dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe jährlich 610.000 Euro für eine bedarfsgerechte Förderung der unter einjährigen Kinder zur Verfügung. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach der Zahl der in Vollzeitäquivalente umgerechneten Zahl der belegten Plätze für unter dreijährige Kinder in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege.

Nach § 18 Abs. 6 KiföG M-V stellt das Land jährlich Mittel in Höhe von 2,2 Mio. Euro zur Verfügung für die Finanzierung der Fach- und Praxisberatung. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach VZÄ der belegten Plätze für Kinder in Kindertageseinrichtungen (Krippe, Kindergarten, Hort).

Weitere Pauschale für Kosten der Verpflegung: Das Land gewährt gemäß § 18 Abs. 7 KiföG M-V den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe für Kinder bis zu deren Eintritt in die Schule jährlich eine Zuweisung in Höhe von 7 Mio. Euro für die Teilnahme derjenigen Kinder an der Verpflegung, für die der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 21 Abs. 6 KiföG M-V zur Übernahme des Elternbeitrages ganz oder teilweise verpflichtet ist. Die Zuweisung wird nur dann gewährt, wenn der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe keinen Kostenbetrag für ersparte Aufwendungen des häuslichen Lebensunterhaltes erhebt. Grundlage für die Verteilung sind die Kosten, die den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bei der Übernahme des Elternbetrages gemäß § 21 Abs. 6 KiföG M-V für das vorvergangene Jahr entstanden sind.

Das Land gewährt gemäß § 21 Absatz 5 und 5a KiföG M-V eine anteilige Entlastung von den Elternbeiträgen für

1. Eltern von Kindern im Alter bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres in Kindertageseinrichtungen pro Kind monatlich bis zu 100 Euro bei einer Ganztagsförderung, bis zu 60 Euro bei einer Teilzeitförderung und bis zu 40 Euro bei einer Halbtagsförderung; in Kindertagespflege pro Kind monatlich bis zu 40 Euro bei einer Ganztagsförderung, bis zu 24 Euro bei einer Teilzeitförderung und bis zu 16 Euro bei einer Halbtagsförderung.
2. Eltern von Kindern im letzten Jahr vor dem voraussichtlichen Eintritt in die Schule: in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege pro Kind monatlich bis zu 80 Euro bei einer Ganztagsförderung, bis zu 48 Euro bei einer Teilzeitförderung und bis zu 32 Euro bei einer Halbtagsförderung.

Das Land gewährt gemäß § 18 Abs. 13-15 KiföG M-V den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe jährlich Zuweisungen für die Elternentlastung in der tatsächlich benötigten Höhe. Bei der Berechnung werden die belegten Plätze entsprechend dem Förderumfang (ganztags, Teilzeit, halbtags) berücksichtigt.

Das Land stellt darüber hinaus folgende Mittel jährlich zur Verfügung für

1. die anteilige Finanzierung der Qualitätsentwicklung und -sicherung in Höhe von 400.000 Euro (§ 18 Abs. 10 KiföG M-V)
2. die Umsetzung der Bildungskonzeption einschließlich der Förderung von Projekten in Höhe von 1,1 Mio. Euro (§ 18 Abs. 11 KiföG M-V)
3. Modellvorhaben in Höhe von 200.000 Euro (§ 18 Abs. 12 KiföG M-V)

Die Mittel für Qualitätsentwicklung und -sicherung werden vom Land zur anteiligen Finanzierung von zielgerichteten Forschungsvorhaben vergeben.

Die Mittel für die Umsetzung der Bildungskonzeption betragen nach § 7 Abs. 2 Frühkindliche Bildungsverordnung (FrühKiBiVO M-V) jährlich 800.000 Euro. Nach § 9 Nr. 1 in Verbindung mit §§ 10 und 11 FrühKiBiVO M-V werden davon Mittel in Höhe von 700.000 Euro für die Fort- und Weiterbildung der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen zur Arbeit mit der Bildungskonzeption verwendet. Grundlage für die Verteilung dieser Mittel ist die Anzahl der in VZÄ umgerechneten belegten Plätze des jeweiligen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Die Mittel werden an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ausgezahlt. Diese leiten die Finanzmittel umgehend an die Träger von Kindertageseinrichtungen und die Tagespflegepersonen weiter. Die verbleibenden 100.000 Euro werden nach § 9 Nr. 2 FrühKiBiVO M-V für die Einführung, Veröffentlichung und Weiterentwicklung der Bildungskonzeption, insbesondere für Druckkosten, Finanzierung von Fachtagungen und Konsultationseinrichtungen verwendet. Die Mittel werden direkt vom Land vergeben.

Die Mittel für die Förderung von Projekten betragen nach § 7 Nr. 3 FrühKiBiVO M-V jährlich 300.000 Euro. Das Land vergibt die Finanzmittel auf Antrag der Projektträger, sofern ein erhebliches Landesinteresse an der Durchführung der Modellprojekte besteht.

Die Mittel für die Modellvorhaben nach § 18 Abs. 12 KiföG M-V werden direkt vom Landesamt für Gesundheit und Soziales an die Träger der Modellvorhaben ausgezahlt.

2. Zuweisungen der örtlichen Träger

Die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe steuern die Höhe der Grundförderung des Landes. Sie legen damit den Landesanteil an den Platzkosten jeweils für die Krippe, den Kindergarten und den Hort für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege fest. An diesem festgelegten Betrag beteiligen sich die Landkreise und kreisfreien Städte gemäß § 19 Abs. 1 KiföG M-V in Höhe von 28,8 %. Die Landkreise und kreisfreien Städte zahlen die Zuweisungen an die Träger der Kindertageseinrichtungen aus.

3. Zuweisungen der Gemeinden und (kreisangehörigen) Städte

Von dem nach Landes- und Kreiszuschuss noch verbleibenden Finanzierungsbedarf werden gemäß § 20 KiföG M-V mindestens 50 % von der Wohnsitzgemeinde getragen, jedoch ohne die Kosten der Verpflegung nach § 10 Absatz 1a KiföG M-V.

4. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Bei Inanspruchnahme einer Kindertageseinrichtung oder einer Tagespflegeperson, die nicht im Gebiet der Wohnsitzgemeinde liegt, hat die Wohnsitzgemeinde den gemeindlichen Anteil der Kindertageseinrichtung oder der Tagespflegeperson zu übernehmen.

Nach § 22 KiföG M-V gilt bei Inanspruchnahme einer Kindertageseinrichtung oder Tagespflegeperson außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, in dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, der in der Vereinbarung nach § 16 für die gewählte Kindertageseinrichtung oder für die gewählte Tagespflegeperson bestimmte Anteil des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe an der Finanzierung der Entgelte auch für den zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in dessen Bereich das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Die Finanzierungsbeteiligung ist jedoch begrenzt auf den durchschnittlich entstehenden Entgeltanteil im eigenen Zuständigkeitsbereich.

5. Finanzierung der Kindertagespflege

Die Förderung des Landes für Kinder in Kindertagespflege unterscheidet sich nicht von der in Kindertageseinrichtungen.

Darüber hinaus stellt das Land nach § 18 Abs. 5 KiföG M-V anteilig jährlich 50.000 Euro für Fort- und Weiterbildung der Tagespflegepersonen zur Verfügung. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach VZÄ der belegten Plätze in Kindertagespflege.

6. Weiterleitung der Bundesmittel

Die Mittel des Bundes zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2015–2018 werden dem Erstempfänger, d.h. den Landkreisen und kreisfreien Städten, bewilligt. Der Erstempfänger bewilligt die Mittel an den Träger der Kindertageseinrichtung oder an die Gemeinde. Die Basis für die Verteilung der Mittel an die Erstempfänger ist folgendermaßen: Die Hälfte der Mittel wird auf Basis der Anzahl der betreuten Kinder unter drei Jahren (Territorialprinzip) zum Stichtag 1. März 2014 verteilt, die andere Hälfte wird auf Basis der Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren mit Stichtag 31.12.2013 verteilt.

7. Elternbeiträge

Die Träger von Kindertageseinrichtungen oder die Tagespflegepersonen legen gemäß § 21 Abs. 2 KiföG M-V gemeinsam mit der Gemeinde, in der die Förderung erfolgt, den durchschnittlichen Elternbeitrag je in Anspruch genommenen Platz fest. Die Festlegungen bedürfen der vorherigen Zustimmung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen die Elternbeiträge nach § 90 SGB VIII durch Satzung sozialverträglich staffeln. Empfänger der Elternbeiträge sind die Kindertageseinrichtungen selbst.

Soweit der Finanzierungsbedarf in einer Kindertageseinrichtung und in der Kindertagespflege nach § 2 KiföG M-V nicht vom Land, dem jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 19 Abs. 1 und 2 KiföG M-V und der Gemeinde, in der das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, gedeckt wird, haben gemäß § 21 Abs. 1 KiföG M-V die Eltern ihn zu tragen. Der Finanzierungsbedarf nach

Satz 1 umfasst die Kosten für die Verpflegung nach § 10 Abs. 1a (Elternbeitrag). Dabei sind die Kosten für die Verpflegung insgesamt und die Kosten der Mittagsverpflegung gesondert in der Abrechnung des Elternbeitrages zu beziffern.

Soweit der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 21 Abs. 6 KiföG M-V zur Übernahme des Elternbeitrages ganz oder teilweise verpflichtet ist, gewährt das Land gemäß § 18 Abs. 7 KiföG M-V den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe für Kinder bis zu deren Eintritt in die Schule jährlich eine Zuweisung in Höhe von 7 Mio. Euro für die Teilnahme dieser Kinder an der Verpflegung (siehe oben). Ferner unterstützt das Land Beitragsermäßigungen für Eltern von Kindern im Alter bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres in Kindertageseinrichtungen sowie von Kindern im letzten Jahr vor dem voraussichtlichen Eintritt in die Schule (siehe unter Ziffer 1 die Regelung zur anteiligen Elternentlastung von Elternbeiträgen nach § 21 Absatz 5 und 5a KiföG M-V).

Es gibt keinen einheitlichen Elternbeitrag für das Mittagessen. Die Eltern tragen die Kosten für die Verpflegung während der gesamten Betreuungszeit.

8. Eigenfinanzierung der Träger

Nach § 17 Abs. 2 KiföG M-V können sich die Träger von Kindertageseinrichtungen durch nicht refinanzierbare Eigenanteile an den Kosten ihrer Einrichtung beteiligen. Eine zwingende Eigenbeteiligung der Träger ist nicht vorgesehen.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern zusammen:

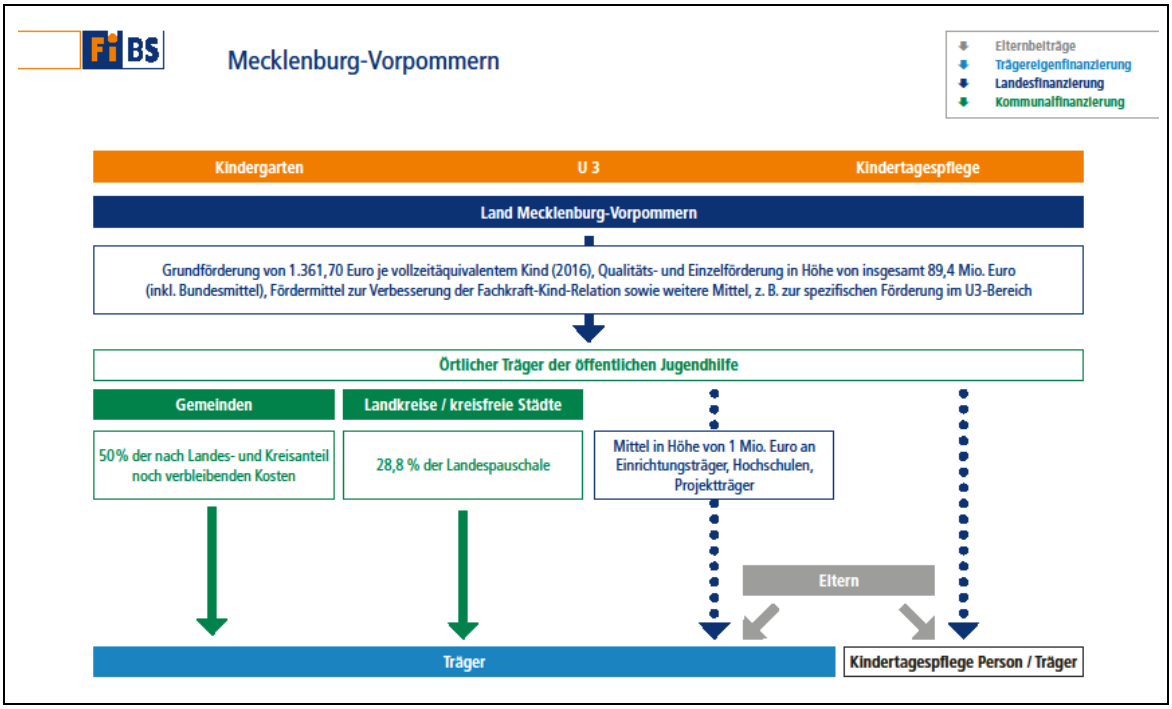


Abbildung 10: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Mecklenburg-Vorpommern

2.2.9 Niedersachsen

In Niedersachsen sind von öffentlicher Seite das Land, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die auf Ebene der Kreise und Gemeinden angesiedelt sind, sowie sonstige öffentliche Finanziers beteiligt, ferner die Eltern und freien Träger.

1. Die Landeszuweisungen

Das Land Niedersachsen gewährt den Trägern eine Finanzhilfe für Personalausgaben in Höhe von 20 % für das gesetzlich vorgeschriebene Personal in Kindergarten- und Hortgruppen (§ 16 Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG)) und in Höhe von 52 % als Zuschuss zu den Personal- und Sachausgaben für das gesetzlich vorgeschriebene Personal in Krippengruppen (§ 16a KiTaG). Zusätzlich gewährt das Land eine Finanzhilfe in Höhe von 100 % für eine dritte Betreuungskraft in Krippengruppen mit mindestens elf belegten Plätzen (§ 16a KiTaG). In integrativen Krippen- und Kindergartengruppen wird darüber hinaus für eine sozialpädagogische Fachkraft ein um 25 % erhöhter Finanzhilfesatz gewährt. Die Finanzhilfe wird pauschaliert und nach Qualifikation der Fachkräfte gestaffelt gewährt. Im Jahr 2014 wurden Ist-Ausgaben in Höhe von 393,5 Mio. Euro geleistet. Im Jahr 2016 beträgt der Haushaltsansatz 476,0 Mio. Euro.

2. Die Zuweisungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Zur Finanzierung der Einrichtungen durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegen dem Land keine Informationen vor, da die Kreise und kreisfreien Städte bzw. Gemeinden, in deren Zuständigkeitsbereich die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegen, hierüber entscheiden.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Es besteht keine Landesregelung zum interkommunalen Kostenausgleich. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und die Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen haben „Gemeinsame Empfehlungen über Ausgleichszahlungen für die Aufnahme gemeindefremder Kinder" herausgegeben. Eine Verbindlichkeit für die Anwendung dieser Empfehlungen besteht jedoch nicht.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Zurzeit bestehen Fördergrundsätze, nach denen die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe einen Zuschuss zu den geleisteten Betreuungsstunden pro Kindertagespflegeperson (erhöhter Zuschuss für U3) und einen Zuschuss für die fachliche Beratung und Begleitung sowie Fortbildung und Qualifizierung aller Kindertagespflegepersonen erhalten. Diese Fördergrundsätze sollen zum kommenden Kindergartenjahr durch eine entsprechende Förderrichtlinie abgelöst werden.

5. Weiterleitung der Bundesmittel

Im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2008-2013 wurden die Bundesmittel (plus anteilig die Landesmittel) nach festgelegten Kontingenten der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe an die Kommunen in Form von Zuwendungen verteilt. Im Rahmen der Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2013-2014 und 2015-2018 wurden bzw. werden die Bundesmittel (plus anteilig die Landesmittel) nach Bedarf an die Kommunen verteilt.

Die dem Land durch den Bund über einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel für die anteilige Finanzierung des KiFöG (Betriebskosten) fließen in die Finanzhilfe des Landes ein und werden insofern in voller Höhe an die Träger der Kindertagesstätten weitergeleitet.

6. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden in Niedersachsen durch die Kreise, Gemeinden und Städte festgelegt; Empfänger sind die Träger. In Niedersachsen wurden die Elternbeiträge im Jahr 2007 für das letzte Kita-Jahr abgeschafft; Informationen zum Umfang der Kostenerstattung liegen nicht vor.

Die Beiträge zum Mittagessen sind nicht durch Landesrecht geregelt und daher nicht bekannt.

7. Eigenfinanzierung der Träger

Dem Land liegen zur Eigenfinanzierung durch die Träger keine Informationen vor.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Niedersachsen zusammen:

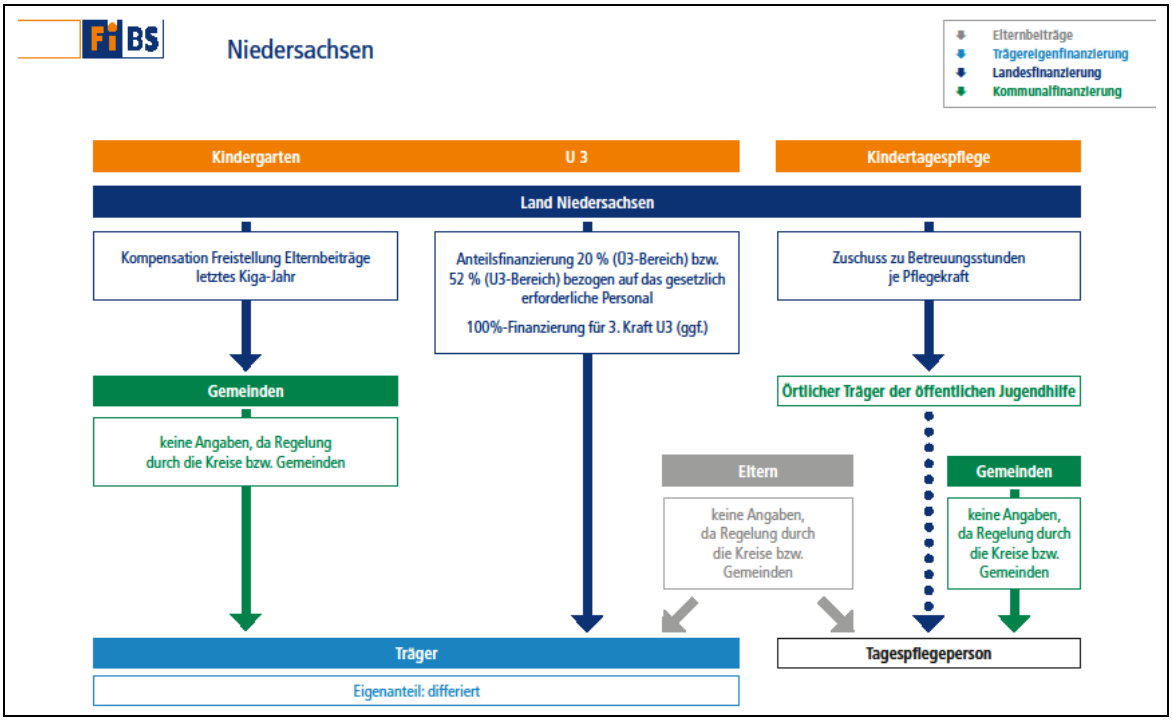


Abbildung 11: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Niedersachsen

2.2.10 Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Finanzierung der Kindertagesbetreuung von öffentlicher Seite durch das Land und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die insgesamt 186 Jugendämter sowohl auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte als auch der Gemeinden und (kreisangehörigen) Städte. Darüber hinaus tragen auch Eltern und Träger der Einrichtungen einen Teil der Kosten.

1. Die Zuweisungen des Landes

Die Zuweisungen des Landes richten sich an die Jugendämter, die als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe fungieren. In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen im Wesentlichen über Kindpauschalen. Darüber hinaus gibt es Zuschüsse zu den Kaltmieten sowie weitere Zuschüsse für eingruppige Einrichtungen und Waldkindergartengruppen. Seit 2011 wird dieses System der paritätischen Finanzierung ergänzt durch weitere Zuschüsse, die ausschließlich vom Land finanziert werden (zusätzliche U3-Pauschale, Verfügungspauschale, pauschalierte Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen mit einem hohen Anteil an Kindern mit besonderen Förderbedarfen (plus-KITA) und einem hohen Anteil von Kindern mit besonderen Sprachförderbedarfen (zusätzliche Sprachfördermittel)).

Die Höhe der Kindpauschale richtet sich nach Gruppenformen und Betreuungszeiten. In der Gruppenform I (GF I) werden Kinder im Alter von zwei Jahren bis zum Schuleintritt betreut, in der Gruppenform II U3-Kinder und in Gruppenform III Kinder im Alter ab drei Jahren. Kinder mit Behinderung werden mit erhöhten Pauschalen finanziert. Es ergibt sich danach folgende Tabelle:

Betreuungszeit	GF I	GF II	GF III
a) 25 Stunden	€ 4.759,79	€ 9.812,91	€ 3.512,93
b) 35 Stunden	€ 6.377,95	€ 13.166,53	€ 4.689,50
c) 45 Stunden	€ 8.179,29	€ 16.886,51	€ 7.515,71
Kinder mit Behinderung	€ 16.413,25		
Kinder mit Behinderung in GF IIc, d.h. bei 45 Stunden	€ 18.886,51		

Stand: Kindergartenjahr 2015/16
Quelle: Angaben des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Summe der Zuweisungen des Landes zu den Kindpauschalen liegt im Kindergartenjahr 2015/16 voraussichtlich bei rund 1,53 Mrd. Euro. Die weiteren Zuschüsse gliedern sich wie folgt:

- Verfügungspauschale: Das Land gewährt dem Jugendamt zur Weiterleitung an die Einrichtungsträger einen zusätzlichen Zuschuss, der sich nach der Anzahl der Gruppen in der Einrichtung richtet. Das Land gewährt hierfür im Kindergartenjahr 2015/2016 insgesamt rund 56 Mio. Euro.
- plusKITA – für Einrichtungen mit einem hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf: Das Land stellt den Jugendämtern zur Weiterleitung an plusKITAs pro Kindergartenjahr 45

Mio. Euro zur Verfügung. Verteilmaßstab ist die Anzahl der Kinder im Jugendamtsbezirk unter sieben Jahren in Familien mit Leistungsbezug zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II im Verhältnis zur landesweiten Gesamtzahl der entsprechenden Kinder.

– Landeszuschuss für zusätzlichen Sprachförderbedarf: Das Land gewährt den Jugendämtern im Kindergartenjahr einen Betrag von insgesamt 25 Mio. Euro zur Weiterleitung an die Einrichtungen. Der Anteil des Jugendamtes ergibt sich jeweils zur Hälfte aus der Anzahl der Kinder im Jugendamtsbezirk unter sieben Jahren in Familien mit Leistungsbezug zur Sicherung des Lebensunterhalts und der Anzahl der Kinder im Jugendamtsbezirk in Kindertageseinrichtungen, in deren Familien nicht vorrangig Deutsch gesprochen wird, im Verhältnis zu der landesweiten Gesamtzahl der entsprechenden Kinder.

– Das Land zahlt darüber hinaus für jedes am Stichtag 01.03. betreute U3-Kind eine zusätzliche U3-Pauschale, die nach Betreuungszeit variiert: 25 Stunden – 1.400 Euro; 35 Stunden – 1.800 Euro; 45 Stunden – 2.200 Euro. Die Gesamtausgaben des Landes für diese Pauschale liegen im Kindergartenjahr 2015/2016 bei rund 161,2 Mio. Euro.

Der Landeszuschuss für Mieten, eingruppige Einrichtungen und Waldkindergartengruppen wird voraussichtlich bei rund 51,2 Mio. Euro liegen. Dies entspricht einem Finanzierungsanteil von durchschnittlich rund 34,7 % an der Finanzierung der Mieten und zusätzlichen Zuschüsse für eingruppige Einrichtungen und Waldkindergartengruppen.

Hinzukommt ein erheblicher Betrag für den Belastungsausgleich des Landes an die Jugendämter für die Umsetzung des U3-Rechtsanspruchs (Konnexität).

2. Zuweisungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe an die Träger der Einrichtungen

Nordrhein-Westfalen zählt zu den Ländern, in denen es direkte Zahlungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe an die Träger der Einrichtungen gibt, wobei auf die Anzahl der Kinder sowie deren Merkmale rekurriert wird. Konkret hängt die Förderung von der täglichen bzw. wöchentlichen Nutzungsdauer und dem Alter der Kinder sowie ggf. dem Behinderungsstatus als drittem Kriterium ab. Da die örtlichen Träger bzw. die regionalen Ebenen, denen sie zugeordnet sind, die Kriterien oft in eigener Verantwortung festlegen können, liegen die entsprechenden Informationen auf Landesebene oft nicht vor.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

In Nordrhein-Westfalen kann das Jugendamt der aufnehmenden Kommune einen Kostenausgleich vom Wohnsitzjugendamt verlangen, wenn Kinder in einer Kindertageseinrichtung betreut werden, die nicht im Jugendamtsbezirk des Wohnsitzes des Kindes liegt. Der Ausgleich beträgt 40 % der Kindpauschale, sofern die Jugendämter keine andere Vereinbarung treffen (§21d KiBiz).

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Das Land zahlt dem Jugendamt für jedes Kind bis zum Schuleintritt in der Kindertagespflege einen jährlichen Zuschuss von 758 Euro, soweit kein Zuschuss für die Betreuung in einer Kindertageseinrichtung gewährt wird. Voraussetzung ist eine Bestätigung des Jugendamtes, dass die Tagespflegeperson

1. über eine Erlaubnis nach § 43 SGB VIII verfügt, und
2. das Kind regelmäßig mindestens 15 Stunden pro Woche und länger als drei Monate betreuen will, und
3. eine Qualifikation im Sinne von § 17 Abs. 2 KiBiz nachweisen kann, ggf. eine Zusatzqualifikation für die Betreuung von Kindern mit Behinderung, und
4. für Ausfallzeiten der Tagespflegeperson eine gleichermaßen geeignete Betreuung durch transparente Regelung des Jugendamtes sichergestellt wird, und
5. die laufende Geldleistung nach § 23 Abs. 2 und Abs. 2a SGB VIII erfolgt.

Für die Regelung der darüber hinaus bzw. weitergehenden Finanzierung ist das Jugendamt bzw. die zuständige Kommune verantwortlich.

5. Weitergabe der Bundesmittel an Jugendämter und/oder Träger der Einrichtungen

Nach dem BAG-JH erhalten die Jugendämter seit dem Kindergartenjahr 2011/2012 für die ein- und zweijährigen Kinder zusätzlich einen Belastungsausgleich, mit dem der kommunale Finanzierungsanteil an den Kindpauschalen vom Land übernommen wird. Bis auf die Trägeranteile und die Elternbeiträge obliegt die Finanzierung dieser U3-Plätze damit dem Land. In diese Finanzierung fließen die durch einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer geleisteten Bundesmittel für laufende Kosten ein.

6. Elternbeiträge

In Nordrhein-Westfalen sind seit 2006 die Jugendämter für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig, das Land hat lediglich Rahmenvorschriften erlassen. Demnach ist bei der Ausgestaltung eine soziale Staffelung vorzusehen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern sowie die Betreuungszeit zu berücksichtigen. Zudem ist ausdrücklich geregelt, dass Geschwisterregelungen (Ermäßigung) getroffen werden können.

Die Elternbeiträge werden in Nordrhein-Westfalen von den Jugendämtern erhoben.

In Nordrhein-Westfalen ist das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung in vollem Umfang beitragsfrei. Die Landesausgaben an die Jugendämter für die Kompensation der Einnahmeausfälle lagen im Jahr 2015 bei rund 155 Mio. Euro.

In Nordrhein-Westfalen sind die Träger für die Festsetzung und Erhebung der Beiträge für das Mittagessen zuständig.

7. Eigenfinanzierung der Träger

In Nordrhein-Westfalen tragen kirchliche Träger 12 %, andere freie Träger 9 %, Elterninitiativen 4 % und kommunale Träger 21 % der Kindpauschalen.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Nordrhein-Westfalen zusammen:

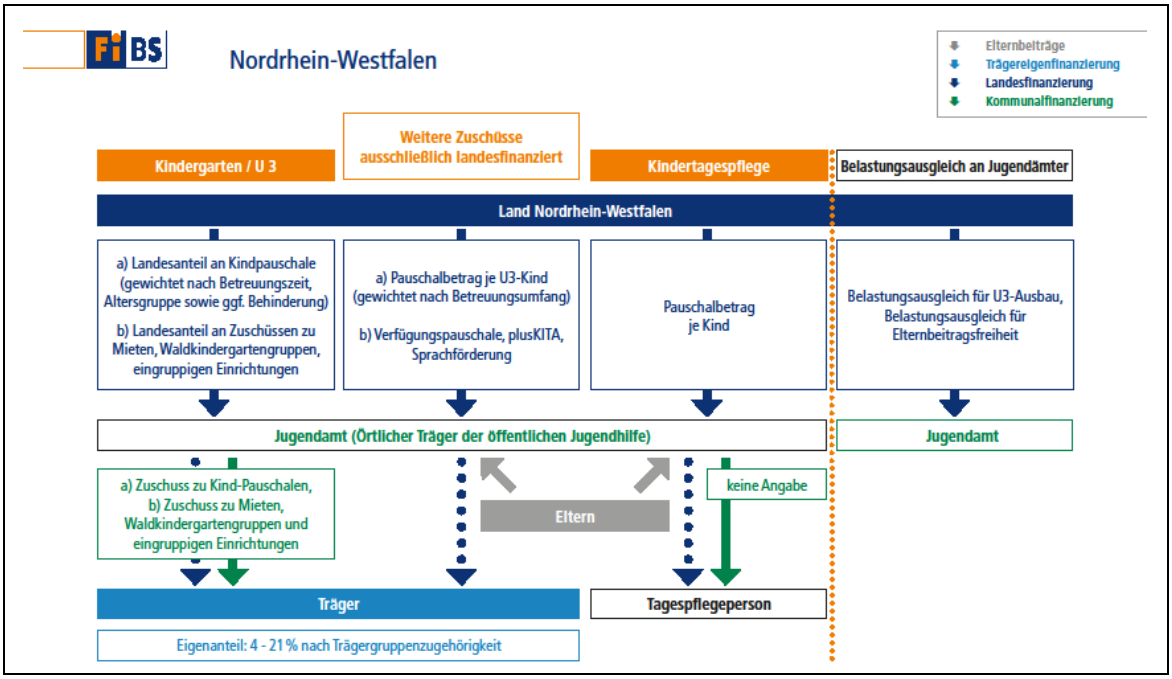


Abbildung 12: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen

2.2.11 Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz sind von öffentlicher Seite das Land, die Kommunen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendamt) sowie die Städte und Gemeinden als kommunale Träger von Einrichtungen beteiligt. Die Kommunen sollen sich, sofern sie nicht selbst Träger einer Einrichtung sind, im Rahmen ihrer Finanzkraft an der Finanzierung der in ihrem Einzugsbereich liegenden Kita eines freien Trägers beteiligen. Zudem sind die Eltern und die freien Träger beteiligt.[30]

30 Darüber hinaus wird auch auf die Rolle der Betriebe und Unternehmen verwiesen, die an der Finanzierung beteiligt sind, wenn sie selbst eine Kita als Träger unterhalten oder wenn sie Plätze in einer Kita belegen. In diesem Fall werden Vereinbarungen vor Ort mit dem Träger des Jugendamtes getroffen, von denen das Land keine Kenntnis hat.

1. Die Landeszuweisungen

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung des Landes besteht in Rheinland-Pfalz aus mehreren Komponenten: Zunächst werden die Ist-Personalkosten prozentual gefördert, wobei zwischen öffentlichen und freien Trägern sowie der Gruppenform unterschieden wird. Je nach Angebotsform (Krippengruppe, altersgemischte Gruppe, Kindergartengruppe, Teilzeit- bzw. Ganztagsangebot) beträgt der Anteil des Landes bei kommunalen Trägern zwischen 27,5 % und 45 % sowie bei freien Trägern zwischen 30 % und 45 %. Die höchste Förderung wird gewährt für Krippengruppen, gefolgt von altersgemischten Gruppen; die geringste Förderung von Seiten des Landes erhalten die kommunalen Kindergartengruppen in Teilzeit. Eine Erstattung für weitere Betriebskosten ist nicht vorgesehen.

Daneben gibt es durch das Land Kindpauschalen, die der Erstattung der ausgefallenen Kosten bei den Kommunen durch die Beitragsfreiheit dienen. Konkret wird der entfallende Elternbeitrag für jedes Kind ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr im Kindergarten an die Jugendämter erstattet und zwar als jugendamtsspezifische Pauschale (41 Jugendämter) für einen Teilzeit- und einen Ganztagsplatz, d.h. es gibt insgesamt 82 unterschiedliche Pauschalen. Eltern werden damit seit 2010 um durchschnittlich ca. 800 Euro im Jahr entlastet. Die Erstattungsleistung des Landes an die Kommunen wird jeweils der tariflichen Entwicklung entsprechend angepasst.

Um den Krippenausbau anzuregen, werden seit 2006 pauschale Beträge (Betreuungsbonus) für jedes zweijährige Kind gewährt, das am 31.12. eines Jahres betreut wird. Die Pauschale beträgt 1.000 Euro pro Kind, wenn der Anteil in der örtlichen Kommune über 10 % liegt, und erhöht sich für jedes weitere betreute Kind auf 2.050 Euro bei einer Betreuungsquote von über 40 %. Diese Beträge gehen an den Träger der Einrichtung (45 %), das Jugendamt (25 %) und dienen der Verstärkung der allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes (30 %).

Des Weiteren gibt es spezifische Budgets für zusätzliche Sprachförderung, für Fortbildung nach einem Landesfortbildungs-Curriculum und ferner für Kindertageseinrichtungen, die in Sozialräumen mit besonderem Entwicklungsbedarf liegen. Gesonderte Programme zur Förderung von Investitionskosten für Bau und Ausstattung sehen Pauschalen je Gruppe und Kind vor.

2. Zuweisungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bzw. Gemeinden an die Träger der Einrichtungen

Die durch Eigenleistung des Trägers, Zuweisungen des Landes und Elternbeiträge nicht gedeckten Personalkosten eines Kita-Trägers werden durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendamt) ausgeglichen. Neben den unter Ziffer 1 beschriebenen Finanzierungssträngen bestehen vielfältige bilaterale Vereinbarungen zwischen Kommunen und freien Trägern zur Entlastung des Trägeranteils, über die das Land keine Kenntnisse hat.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Für Belegplätze von Betrieben oder öffentlichen Einrichtungen, die von Kindern mit einem Wohnsitz in Rheinland-Pfalz außerhalb des Jugendamtsbezirks genutzt werden, kann das Jugendamt beim Land Zuweisungen zur Erstattung der von ihm anteilig getragenen Personalkosten beantragen. Es bestehen weitere interkommunale Regelungen, seien es z. B. Beteiligungen über Kreisumlage, bilaterale Vereinbarungen zur Beteiligung von Gemeinden ohne eigene Trägerschaft einer Kita oder bzgl. Übernahmen von Kosten für Gastkinder, über die das Land keine Kenntnisse hat.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Es gibt in Rheinland-Pfalz dem Grunde nach keine Förderung der Kindertagespflege. Allerdings wird die Qualifizierung von Kindertagespfleger/innen gefördert. Eine geringe Förderung gibt es insofern, als die am 31.12. eines Jahres betreuten Zweijährigen auch dann bei den Bonuszahlungen (siehe oben) berücksichtigt werden, wenn sie in Kindertagespflege betreut werden.

5. Weiterleitung der Bundesmittel

Die Bundesmittel werden vollständig zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung eingesetzt.

6. Elternbeiträge

Rheinland-Pfalz gehört zu den Ländern, die die Elternbeiträge teilweise abgeschafft haben. Mit der Abschaffung der Beiträge für das Regelangebot im letzten Kita-Jahr im Jahr 2006 war Rheinland-Pfalz das erste Land, das sich in diese Richtung bewegt hat. In den Folgejahren wurde die Beitragsfreiheit sukzessive vom letzten Kindergartenjahr bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr ausgeweitet. Die Beitragsfreiheit bezieht sich sowohl auf einen Teilzeit- wie einen Ganztagsplatz. Die Kompensationszahlungen beliefen sich im Jahr 2016 auf 122 Mio. Euro.

Elternbeiträge für Kinder unter zwei Jahren, in Krippen- oder Hortangeboten sind in Rheinland-Pfalz durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Abstimmung mit den Wohlfahrtsverbänden festzulegen. Bei der Festsetzung der Beiträge sind Einkommen und Kinderzahl zu berücksichtigen. Das Land ist insofern an der Festlegung der Elternbeiträge beteiligt, als es die Beitragsfreiheit beschlossen hat. In Rheinland-Pfalz sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Empfänger der Elternbeiträge und nicht die Träger; letztere erheben diese.

Informationen zu den Regelungen hinsichtlich der Elternbeiträge für das Mittagessen liegen dem Land nicht vor; sie sind von der Freistellung der Elternbeiträge nicht umfasst.

7. Eigenfinanzierung der Träger

Der Träger einer Einrichtung hat einen festgelegten Anteil an den Personalkosten sowie die übrigen Betriebskosten zu erbringen. Der Trägeranteil an den Personalkosten ist für freie Träger und kommunale

Träger je nach Angebotsform (Krippengruppe, altersgemischte Gruppe, Kindergartengruppe, Teilzeit- bzw. Ganztagsangebot) unterschiedlich. Er beträgt bei kommunalen Trägern zwischen 5 % und 15 %, bei freien Trägern zwischen 5 % und 12,5 %.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Rheinland-Pfalz zusammen:

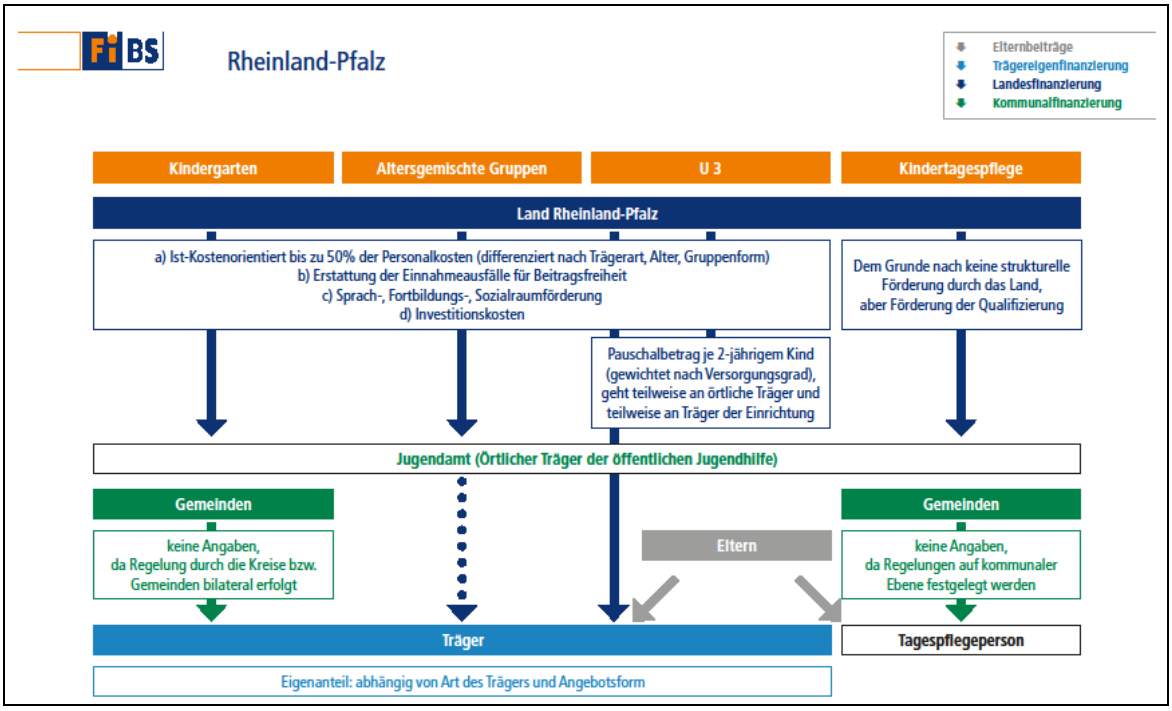


Abbildung 13: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Rheinland-Pfalz

2.2.12 Saarland

Im Saarland sind seitens der öffentlichen Hand das Land, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Gemeinden an der Finanzierung beteiligt; von privater Seite die Träger der Einrichtungen und die Eltern.

1. Die Landeszuweisungen

Das Land richtet seine Zahlungen unmittelbar an die Träger der Einrichtungen, wobei sich die Finanzierung auf 29 % der Personalkosten bezieht. Die Träger erhalten dabei monatliche Abschlagszahlungen entsprechend der Kosten des Vorvorjahres, zuzüglich erwarteter Lohnsteigerungen. Sie belegen mit Verwendungsnachweis die Kosten des Vorjahres. Es erfolgt anschließend eine Abrechnung, bei der die Kosten mit den geleisteten Vorauszahlungen verrechnet werden, sodass sich entweder eine Nachzahlung oder eine Rückforderung ergeben kann. Bei der Vorauszahlung werden die festgestellten und festgesetzten Kosten des Vorjahres i.d.R. um 6 % Lohnsteigerung erhöht und für das Folgejahr neu festgesetzt. Entsprechend werden auch die zukünftigen Vorauszahlungen für das Folgejahr berechnet.

2. Zuweisungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und der Gemeinden

Die sechs Kreise und der Regionalverband Saarbrücken als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhalten eine Durchschrift und richten sich mit ihrer Förderung nach der berechneten Förderung des Landes (nachgewiesene Kosten des Vorjahres plus Lohnsteigerung). Die Kreise übernehmen 36 % der Personalkosten. Die Sitzgemeinde beteiligt sich lediglich an den Sachkosten pauschal in Höhe von 60 %; dabei gelten 15 % der anerkannten Personalkosten als angemessene Sachkosten.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Gesetzlich ist dies als direkter Ausgleich vorgesehen und möglich; die meisten Kommunen machen davon aufgrund der hohen Verwaltungskosten keinen Gebrauch.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Die Jugendämter zahlen an die Tagespflegeperson bei einer ganztägigen Betreuung im Umfang von 35 Wochenstunden oder mehr je Kind 500 Euro im Monat. Davon übernehmen die Eltern 300 Euro (vergleichbar mit einem Krippenbeitrag) und das Land als Zuschuss an den Kreis bzw. den Regionalverband Saarbrücken ebenfalls 100 Euro. Die Landesbeteiligung wird derzeit erst ab einer wöchentlichen Betreuungszeit von 10 Stunden gewährt und dann in Höhe von 28,33 Euro pro Monat. Die Erhöhung erfolgt in 5-Stunden-Stufen bis zur Höchstgrenze von 35 Wochenstunden und 100 Euro. Die Finanzierung bei anderen Altersgruppen liegt in der Verantwortung der Jugendämter.

5. Weiterleitung der Bundesmittel

Das Land hat im Zuge der Förderung der Betriebskosten durch die Neuverteilung der Umsatzsteuer den Trägeranteil an den Personalkosten von ursprünglich 15 % auf 10 % gesenkt und gleichzeitig den Landesanteil von 25 auf 29 % erhöht. Auch die Landesbeteiligung bei der Tagespflege finanziert sich aus den Bundesmitteln.

Die Bundesmittel aus den Investitionsprogrammen sind als Ergänzung bzw. Ersatz der Landesmittel in die Finanzierung eines Teils der beantragten Maßnahmen eingeflossen. Um die angestrebte Ausbauquote von 35 % zu erreichen, hat das Land mehr Mittel eingesetzt, als ausschließlich zum Abruf der Bundesmittel erforderlich gewesen wären. Die Bezuschussung der Investitionskosten differenziert zwischen Krippen und Kindergärten sowie nach Art des Bauträgers (freier oder kommunaler Träger):

Investitionszuschüsse	Land	Kreis	Kommune	Träger
Kommunale Krippen	40%	30%	30%	
Freie Krippen	40%	20%	20%	20%
Kommunale Kindergärten	30%	30%	40%	
Freie Kindergärten	30%	20%	20%	30%

Je nach Art der Investitionsmaßnahme gibt es eine Deckelung der Höhe der Landesbeteiligung.

6. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden vom Träger festgelegt, der auch der Empfänger der Beitragszahlungen ist. Bei der Festlegung ist zu beachten, dass die Summe der Elternbeiträge nicht höher als 25 % der anerkannten Personalkosten betragen darf. Ferner ist der Beitrag bei mehreren Kindern einer Familie in Kindertageseinrichtungen um jeweils 25 % zu reduzieren.

Im Saarland wurde bereits im Jahr 2004 eine Beitragsbefreiung bzw. -reduzierung im letzten Kindergartenjahr eingeführt, die nach einem Drei-Stufen-Modell erfolgt: Je nach Höhe des Familieneinkommens gilt eine Befreiung vom Elternbeitrag, die hälftige Reduzierung oder die Zahlung des vollen Beitrags. Die Berechnung und die Erstattung erfolgen durch die Jugendämter; das Land refinanziert diese Kosten der Jugendämter. Informationen zur Höhe der Erstattung liegen nicht vor.

Zur Höhe der Elternbeiträge für das Mittagessen gibt es keine konkreten Informationen, da dies sehr unterschiedlich ist.

7. Eigenfinanzierung der Träger

Der Eigenanteil ist grundsätzlich für alle Träger gleich und beträgt 10 % der Personal- und 40 % der Sachkosten; bei Investitionskosten ist der Eigenanteil von kommunalen Trägern mit 40 % höher als der der freien Träger mit 30 %.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Saarland zusammen:

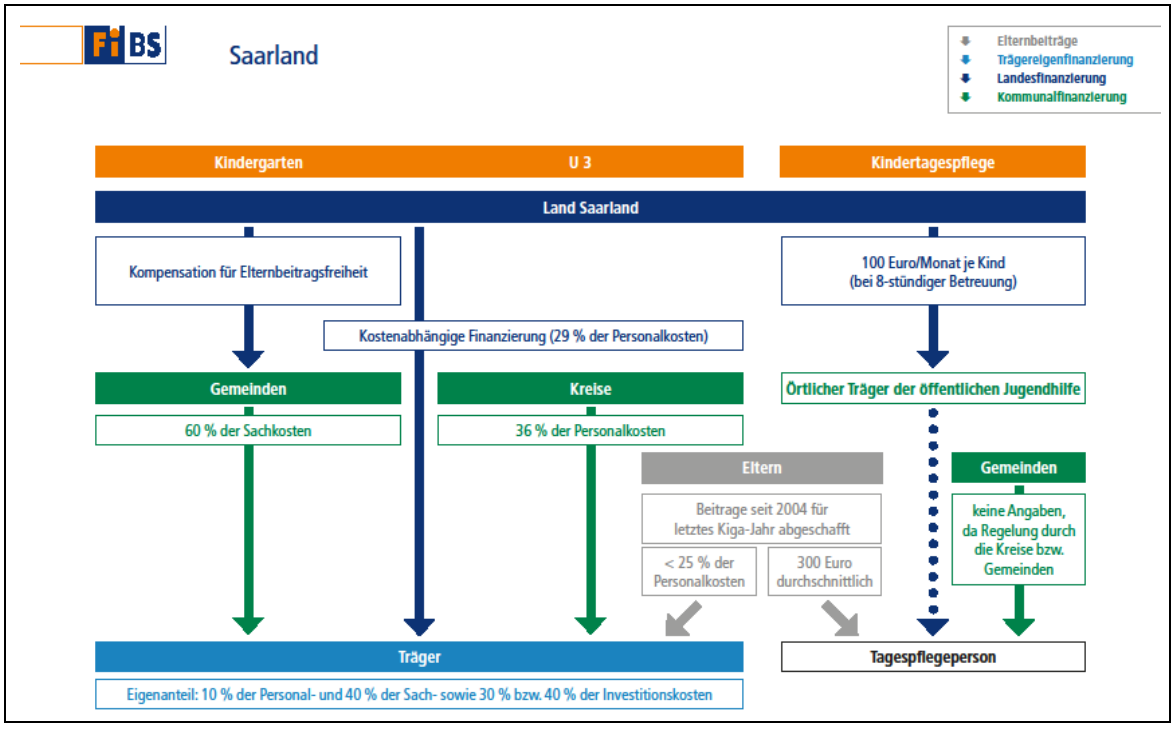


Abbildung 14: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Saarland

2.2.13 Sachsen

In Sachsen sind einerseits das Land, die auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelten örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Gemeinden sowie andererseits die Eltern und Träger an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt.

1. Landeszuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte

Empfänger der Landeszuweisungen sind in Sachsen die Landkreise für die Investitionskostenzuschüsse und die Gemeinden für die Betriebskostenzuschüsse, wobei auch die Betriebskostenzuschüsse über die Landkreise an die Gemeinden ausgezahlt werden. Die kreisfreien Städte erhalten die Investitions- und die Betriebskostenzuschüsse vom Land über die Landesdirektion. Das Land bewilligt die Zuschüsse an kreisangehörige Gemeinden nicht selbst; als Bewilligungsbehörden sind die Landkreise eingesetzt, die das Geld vom Land zur Verfügung gestellt bekommen. Für kreisfreie Städte ist die Landesdirektion (Landesbehörde) Bewilligungsbehörde.

Die Zuschüsse werden i.d.R. als Pauschale je betreutem Kind ausgereicht; teilweise bezieht sich dies ausschließlich auf den Bereich U3, teilweise auf alle Altersgruppen. Im laufenden Jahr beträgt die Jahresbetriebskostenpauschale, unabhängig von der Betreuungsart (Krippe, Kindergarten, Hort, Tagespflege), je (fiktiv) neunstündig betreutem Kind 2.085 Euro pro Jahr. Dieser Betrag erhöht sich am 1.9.2016 auf 2.165 Euro, steigt am 1.9.2017 auf 2.295 Euro und am 1.9.2018 auf 2.455 Euro. Stichtag zur Kinderzählung ist jeweils der 1. April des Vorjahres. Für behinderte Kinder mit Anspruch auf Eingliederungshilfe wird jeweils die doppelte Pauschale gezahlt.

Die Gesamthöhe der investiven Mittel kann nicht angegeben werden, da sie sich nach der Art und Herkunft der Mittel (Bund, Land, Rechtsgrundlage) richtet. Für die Kita-Invest-Richtlinie stehen 2016 reine Landesmittel im Umfang von 10 Mio. Euro zur Verfügung. Es gibt aber noch andere Infrastrukturpakete und das SächsFAG, über die Kita-Investitionen förderbar sind.

Der Landesbetriebskostenzuschuss 2016 beträgt insgesamt 505,9 Mio. Euro. Hinzu kommen 2,4 Mio. Euro, die die Landesdirektion direkt an private Träger von Kindertageseinrichtungen bewilligt, die nicht in die Bedarfsplanung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgenommen sind.

2. Zuweisungen der Landkreise an die (kreisangehörigen) Gemeinden und Städte

Die Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bewilligen die Landesbetriebskostenzuschüsse als Pauschale je neunstündig betreutem Kind an die Gemeinden, leisten hier aber keinen Anteil aus eigenen Mitteln. An den Betriebskosten der Kindertagesbetreuung sind sie nur durch die Übernahme von Elternbeiträgen nach § 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII und die Erstattung von Beitragsabsenkungen für Alleinerziehende und Familien mit mehreren betreuten Kindern (Umfang 2014: 99,8 Mio.

Euro) beteiligt. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Erstempfänger für die Landesinvestitionszuschüsse, die sie als Pauschale je betreutem Kind unter drei Jahren oder unter elf Jahren erhalten. Sie bewilligen diese zusammen mit einem eigenen Anteil nach unterschiedlichen Modi – teilweise pauschal, teilweise nach ausgewählten Projekten – weiter an die Kita-Träger.[31]

3. Direkte Zuweisungen der Gemeinden an die Träger der Einrichtungen

Die Gemeinden tragen die nicht durch Elternbeiträge gedeckten erforderlichen Personal- und Sachkosten eigener Einrichtungen und von Einrichtungen freier Träger (dort abzüglich Eigenanteil des Trägers) aus dem Landeszuschuss und eigenen Mitteln. Der Gemeindeanteil (inklusive dem Eigenanteil freier Träger, der i.d.R. sehr gering ausfällt) betrug im Jahr 2014 588 Mio. Euro. Außerdem erhalten die freien Träger investive Zuschüsse.

Grundlage der Zahlung der Betriebskostenzuschüsse ist der Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Gemeinde und freiem Träger. Freie Träger haben Anspruch auf Erstattung der erforderlichen Personal- und Sachkosten, soweit diese nicht durch Elternbeiträge und Eigenanteil des Trägers gedeckt sind. Regelungen zur Erforderlichkeit von Personal- und Sachkosten werden in der Vereinbarung getroffen. Darüber hinaus werden die Investitionszuschüsse nach Kosten erstattet.

4. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Es ist für die Fremdbetreuung von der Wohngemeinde ein pauschaler monatlicher Gemeindeanteil an die Betreuungsgemeinde zu zahlen. Die Höhe entspricht dem aktuellen landesdurchschnittlichen Gemeindeanteil nach Betreuungsart und -zeit, festgelegt in § 3 SächsKitaFinVO. Außerdem ist, wenn ein Kind die Betreuungsgemeinde wechselt, der monatliche, eingehende Landeszuschuss von der das Kind abgebenden Gemeinde an die neue Betreuungsgemeinde weiterzureichen, solange, bis diese selbst den Landeszuschuss für das Kind bekommt.

5. Finanzierung der Kindertagespflege

Für Kinder in Kindertagespflege erhält die Standortgemeinde den pauschalen, betreuungsartunabhängigen Betriebskostenlandeszuschuss je (fiktiv) neun Stunden lang betreutem Kind nach § 18 SächsKitaG. Die Standortgemeinde schließt mit der Tagespflegeperson eine Finanzierungsvereinbarung ab (§ 14 Abs. 6 SächsKitaG). Die laufende Geldleistung an die Tagespflegeperson und weitere Kosten werden durch Elternbeitrag, Landeszuschuss und Gemeindeanteil gedeckt. Der Elternbeitrag soll dem Elternbeitrag für einen altersentsprechenden Einrichtungsplatz vergleichbar sein. Diese Regelungen gelten nur für Tagespflege nach § 3 Abs. 3 SächsKitaG, die die Gemeinde in eigener Verantwortung statt

[31] Die kreisfreien Städte sind an der Betriebskostenfinanzierung direkt beteiligt, da sie als Gemeinde selbst Kita-Träger sind und auch die freien Träger finanzieren.

Kitaplätzen anbietet. Vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe angebotene Tagespflege finanziert dieser allein nach den Vorgaben des SGB VIII.

6. Weiterleitung der Bundesmittel

Die Bundesmittel zur Förderung von Investitionen für unter Dreijährige wurden nach Anzahl der betreuten Kinder unter drei Jahren auf die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe verteilt. Von dort wurden sie an Kita-Träger nach unterschiedlichen Modi weiterverteilt (kindbezogen oder projektbezogen).

Die Bundesbetriebskostenzuschüsse nach Artikel 2 des Kinderförderungsgesetzes vom 15.12.2008 und Artikel 3 des Gesetzes zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 15.02.2013 sind im Landeszuschuss nach § 18 SächsKitaG enthalten. Die Bundesbetriebskostenzuschüsse, die wegen des Wegfalls des Betreuungsgeldes in den Jahren 2016 bis 2018 ausgezahlt werden, erhalten die Gemeinden zusätzlich ausgezahlt nach Artikel 6 des (Landes-) Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015. Die Verteilung erfolgt pauschal nach der Anzahl der Kinder, die (fiktiv) neun Stunden betreut werden.

7. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden in Sachsen durch die Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) festgelegt und von den Trägern vereinnahmt.

Bemessungsgrundlage für den Elternbeitrag sind die zuletzt bekannt gemachten gemeindedurchschnittlichen und jahresdurchschnittlichen Personal- und Sachkosten des Platzes nach Einrichtungsart und Betreuungszeit (Krippe, Kindergarten, Hort). Von diesen Kosten sollen mindestens 20 % und höchstens 30 % (bei Krippen höchstens 23 %) als „ungekürzter" Elternbeitrag erhoben werden. Den Erhebungsanteil innerhalb dieses Rahmens legt die Gemeinde, in Abstimmung mit Trägern und örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, fest. Von diesem (ungekürzten) Elternbeitrag sind von der Gemeinde Absenkungen für Alleinerziehende und Eltern mit mehreren gleichzeitig betreuten Kindern festzulegen. Der Elternbeitrag für die Tagespflege entspricht dem Elternbeitrag für die Krippe.

Informationen zur Höhe der Beiträge für das Mittagessen liegen nicht vor.

8. Eigenfinanzierung der Träger

Der Eigenanteil des Trägers ist abhängig von der Leistungsfähigkeit des Trägers. Die genaue Höhe wird in einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Gemeinde und freiem Träger festgelegt und fällt i.d.R. sehr gering aus (0 % bis 5 %).

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Sachsen zusammen:

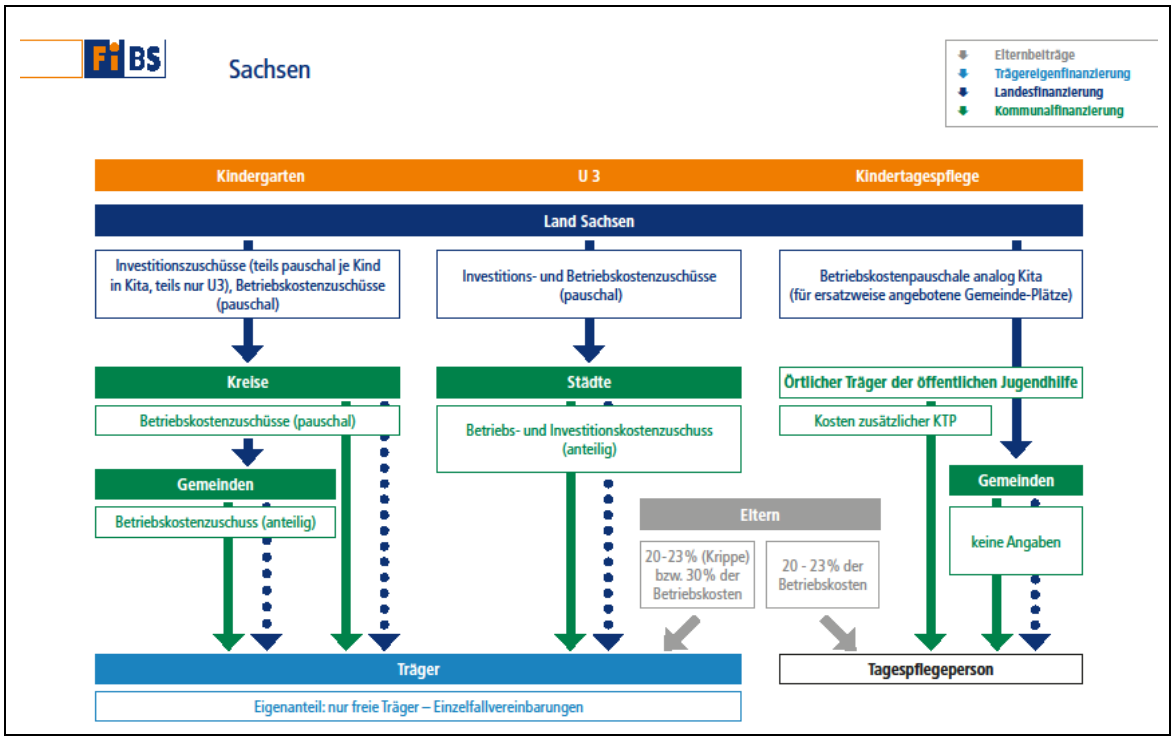


Abbildung 15: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Sachsen

2.2.14 Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt sind sowohl das Land als auch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Kreise und Gemeinden von öffentlicher Seite an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt, daneben auch die Eltern, nicht jedoch die Träger.

1. Die Landeszuweisungen

Die Zahlungen des Landes an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe richten sich in der Höhe für jedes betreute Kind in einer bestimmten Altersgruppe nach § 12 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG LSA. Seit 1.1.2016 beträgt die monatliche Pauschale für Kinder unter drei Jahren 210,04 Euro, für Kinder von drei Jahren bis Beginn der Schulpflicht 124,21 Euro und für Schulkinder 59,27 Euro (§ 12 Abs. 2 KiFöG LSA). Im Rahmen der derzeit in der Vorbereitung befindlichen Novellierung des KiFöG LSA werden sich die genannten Beträge auf 224,78 und 132,94 bzw. 63,44 Euro erhöhen.

Nach § 12 Abs. 3 KiFöG LSA trägt das Land die Kosten, die aufgrund der Ausweitung des Anspruches auf ganztägige Betreuung für Kinder und für die Verbesserung des Mindestpersonalschlüssels entstehen. Die damit verbundenen Beträge belaufen sich derzeit für Kinder unter drei Jahren auf 109,61 Euro (ab 2017: 117,21 Euro) je Kind und für Kinder von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht auf 39,67 Euro (ab 2017: 42,54 Euro).

Durch die o.g. beabsichtigte Novellierung des KiFöG LSA im Jahr 2016 wird das Land den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe 20,5 Mio. Euro im Jahr 2017 und 23,1 Mio. Euro im Jahr 2018 zur Finanzierung des verbleibenden Finanzbedarfs nach § 12 für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren zusätzlich zur Verfügung stellen.

2. Zuweisungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Die Finanzierung der Träger durch den örtlichen Träger richtet sich grundlegend nach § 12a KiFöG LSA iVm § 3 FinanzBeteiligVO und § 3 Abs. 2 FinanzBeteiligVO. Danach leiten die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum einen die ihnen vom Land gewährten Zuweisungen an die Träger von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen weiter. Zum anderen leisten sie darüber hinaus aus eigenen Mitteln einen Beitrag in Höhe von 53 % der auf sie entfallenden Zuweisungen des Landes gemäß § 12 Abs. 2 KiföG LSA.

Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat das Verfahren der Weiterleitung einheitlich zu regeln und öffentlich bekannt zu machen.

3. Zuweisungen der Gemeinden bzw. (kreisangehörigen) Städte

Die Zahlungen der Gemeinden an die Träger erfolgen in Sachsen-Anhalt gemäß § 3 Abs. 3 FinanzBeteiligVO. Grundlage der Zahlung ist im Einvernehmen mit den Gemeinden gemäß § 11a Abs. 1 KiFöG LSA die Vereinbarung über den Betrieb der Tageseinrichtungen zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern von Tageseinrichtungen.[32] Der Anteil der Gemeinde beträgt nach § 12 KiFöG LSA mindestens 50 % der nach Anrechnung der Landespauschale sowie des Ergänzungsbetrags der örtlichen Träger noch verbleibenden Kosten.

4. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Nach § 12 c KiFöG LSA können die betroffenen Kommunen eine Vereinbarung über die Kostentragung schließen.

5. Finanzierung der Kindertagespflege

Die Tagespflege ist in § 6 KiFöG LSA geregelt. Die Landesfinanzierung an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe differenziert nicht zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, d.h. es werden auch hierfür die o.g. Pauschalbeträge gezahlt; dies gilt entsprechend auch für die Zuweisungen der örtlichen Träger an die Gemeinden. Die Gemeinden haben wie für die Kindertageseinrichtungen auch entsprechende Regelungen für die Tagespflege zu erlassen.

---

32 Bis zum 31. Dezember 2014 hatten die Gemeinden die Möglichkeit, einen Eigenanteil des freien Trägers von bis zu 5 % der Sachkosten in Abzug zu bringen.

6. Weiterleitung der Bundesmittel

Die Auswahl der Maßnahmen und die Bewilligungen erfolgen durch die 11 Landkreise und 3 kreisfreien Städte; hierzu hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration (MS) mit diesen Zuwendungsverträge geschlossen. Die Aufteilung der Bundesmittel auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt auf der Grundlage der aktuellen Statistik zur Anzahl der betreuten Kinder.

7. Elternbeiträge

Die Elternbeiträge werden in Sachsen-Anhalt durch die Gemeinden festgelegt, wobei die Staffelung stundenweise nach Betreuungszeiten erfolgen soll. Die konkreten Festsetzungen sind unterschiedlich und erfolgen auf der Grundlage gemeindlicher Satzungen.[33] Ferner ist eine Geschwisterregelung für zwei oder mehr Kinder gemäß § 13 Abs. 4 und 5 KiFöG LSA vorzusehen. Danach darf der gesamte Kostenbeitrag für Familien mit einem Kindergeldanspruch für zwei oder mehr Kinder, die gleichzeitig in Tageseinrichtungen oder Tagespflegestellen gefördert und betreut werden, 160 % des Kostenbeitrages, der für das älteste Kind zu entrichten ist, nicht übersteigen. Schulkinder bleiben bei der Festsetzung der Höhe des Kostenbeitrages unberücksichtigt. Die ggf. entgehenden Einnahmen werden durch das Land erstattet.

Empfänger der Elternbeiträge sind grundsätzlich die Gemeinden, die diese Zuständigkeit jedoch an die Träger der Einrichtungen übertragen können.

Nach § 13 Abs. 6 KiFöG LSA tragen die Eltern auch die Verpflegungskosten, ohne dass diese der Höhe nach im Einzelnen bekannt sind.

8. Eigenfinanzierung der Träger

Nach Angaben der Landesregierung sind die Träger in Sachsen-Anhalt nicht an der Finanzierung beteiligt.[34]

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Sachsen-Anhalt zusammen:

---

33 Gesetzlich gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 KiFöG LSA ist lediglich vorgegeben, dass die Kostenbeiträge nach der Anzahl der vereinbarten Betreuungsstunden zu staffeln sind. Nicht alle Gemeinden nehmen eine durchgängige stundenweise Staffelung vor, z.B. 4, 6, 8 oder 10 Stunden.

34 Siehe hierzu auch die vorhergehende Fußnote 32.

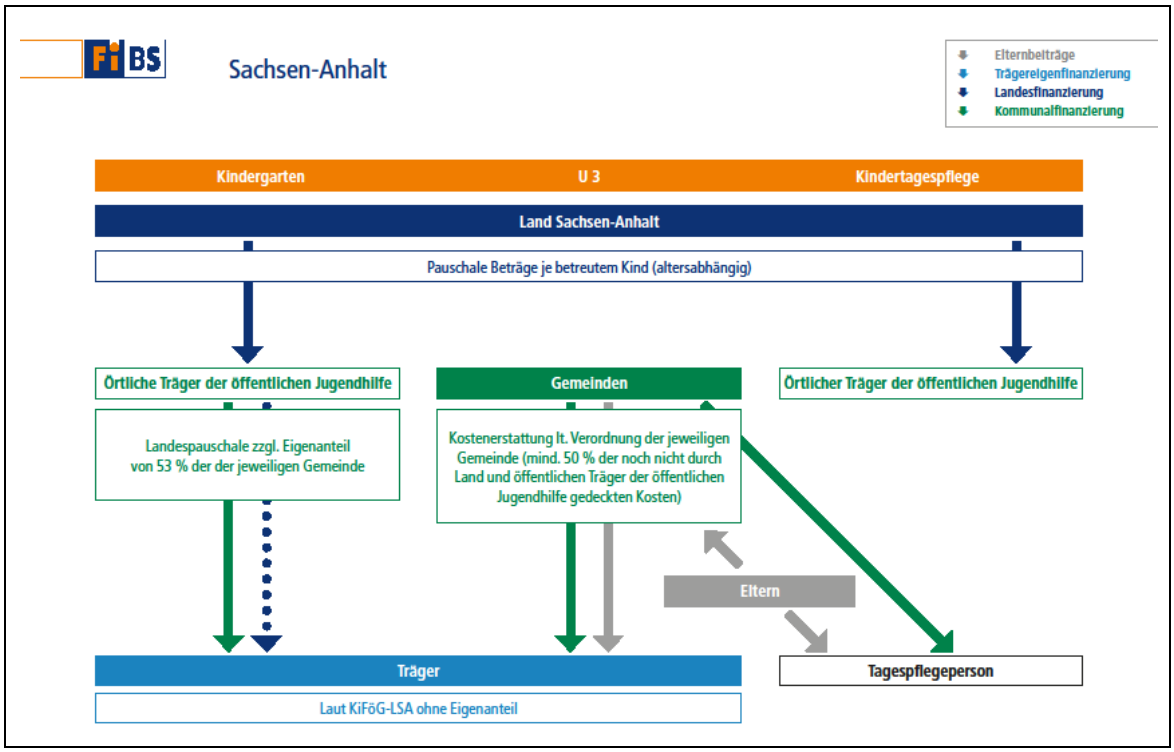


Abbildung 16: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Sachsen-Anhalt

2.2.15 Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein sind von öffentlicher Seite das Land, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Kreise und Gemeinden/kreisangehörigen Städte an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt. Darüber hinaus tragen auch die Eltern und die Träger der Einrichtungen einen Teil der Kosten.

1. Die Landeszuweisungen

Die Landesmittel werden in Schleswig-Holstein an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelt sind, geleistet. Diese erhalten pro betreutem Kind im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt 643 Euro jährlich, pro betreutem unter dreijährigem Kind 2.329 Euro jährlich, sowie pro betreutem U3-Kind oberhalb der Ausbauquote von 14,5 % zusätzlich 1.985 Euro jährlich (Konnexitätsausgleich). Ferner werden pro betreutem über dreijährigem Kind 67 Euro jährlich für Sprachbildung gezahlt. Diese Beträge summieren sich für über Dreijährige auf 70 Mio. Euro, für unter Dreijährige auf 54,24 Mio. Euro, für den Konnexitätsausgleich auf 43,74 Mio. Euro und für Sprachbildung auf 6,0 Mio. Euro. Insgesamt belaufen sich diese Beträge auf knapp 175 Mio. Euro.

Geht die Betreuungszeit über sieben Stunden hinaus, wird für die betreuten Ü3- und U3-Kinder jeweils ein Aufschlag von 350 Euro jährlich geleistet, ebenso wie ein weiterer Aufschlag von 300 Euro

jährlich für Kinder aus überwiegend nicht Deutsch sprechenden Familien. Die Aufschläge sind jeweils in den oben genannten Gesamtbeträgen enthalten.

Die Pauschalen variieren von Jahr zu Jahr, da die betreuten Kinder laut Jugendhilfestatistik des vergangenen Jahres als Rechengrundlage dienen und die Gesamtfördersummen gedeckelt sind.

2. Zuweisungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und der Gemeinden

Schleswig-Holstein nutzt sehr unterschiedliche Formen der Zuweisungen zwischen den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und den Gemeinden und (kreisangehörigen) Städten. Es gibt eine Kombination von pauschalen Zuweisungen je Kind sowie sonstigen Pauschalen auf der einen Seite und eine Orientierung an den Kosten bzw. der Belegung des Vorjahres und den tatsächlichen Kosten des laufenden Jahres auf der anderen Seite. Weitergehende Informationen hinsichtlich der Details der Regelungen sind jedoch nicht verfügbar, da die Kommunen in eigener Zuständigkeit entscheiden, nach welchen Kriterien sie die Landesförderung an die Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen weiterleiten und welche Ergänzungsförderung sie leisten. Es müsste somit eine Erhebung bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe durchgeführt werden.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Nach §25a KiTaG Schleswig-Holstein hat die Standortgemeinde einen Anspruch auf Erstattung der Kosten gegenüber der Wohngemeinde, wenn ein Kind eine Kindertagesstätte außerhalb seiner Wohngemeinde besucht und in der Wohngemeinde zum Zeitpunkt des gewünschten Aufnahmetermins kein bedarfsgerechter Platz zur Verfügung steht.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Das Land zahlt in Schleswig-Holstein Zuschüsse nur für die Betreuung bei Tagesmüttern in Festanstellung bei einem Träger.

5. Elternbeiträge

In Schleswig-Holstein sind die Träger der Einrichtungen in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig. Die Einrichtungsträger sind die Empfänger der Beiträge. Genauere Informationen zur Ausgestaltung sowie zur Gesamthöhe der Beitragseinnahmen liegen nicht vor.

6. Eigenfinanzierung der Träger

Die Eigenfinanzierung der Träger ergibt sich aus den Festlegungen auf Ebene der Gemeinden; daher liegen dem Land keine übergreifenden Informationen hierzu vor.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Schleswig-Holstein zusammen:

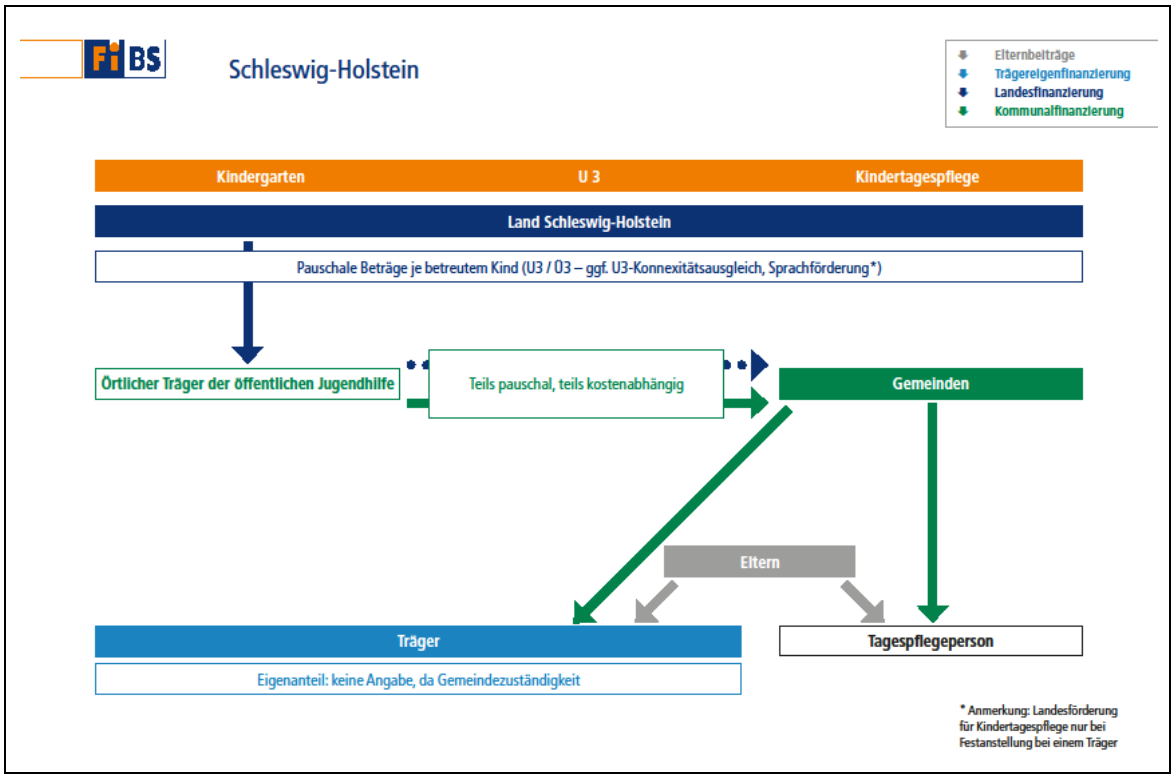


Abbildung 17: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Schleswig-Holstein

2.2.16 Thüringen

In Thüringen sind das Land, die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisangehörigen Städte, die kreisfreien Städte und die Landkreise an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt. Darüber hinaus tragen die Eltern und die Träger der Einrichtungen einen Teil der Kosten.

1. Die Landeszuweisungen

Das Land beteiligt sich in Thüringen ausschließlich über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Der KFA dient dazu, den Kommunen eine insgesamt angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Dies bezieht sich nicht nur auf Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, sondern auch auf Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, zu denen die Kinderbetreuung gehört.

Die Landesmittel werden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs über steuerkraftabhängige Schlüsselzuweisungen und steuerkraftunabhängige Sonderlastenausgleiche ausgereicht. In den steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen ist für die Aufgabe der Kindertagesbetreuung im Jahr 2016 ein Betrag in Höhe von rund 70 Mio. Euro enthalten. Über die steuerkraftunabhängigen Sonderlastenausgleiche werden den Kommunen insgesamt 231 Mio. Euro für die Aufgabe der Kindertagesbetreuung zugewiesen. Dieser Betrag setzt sich aus mehreren Pauschalen zusammen, die jeweils unterschiedliche

Gewichtungsansätze verfolgen: Die Landespauschalen für die Betriebskosten betragen nach der Haushaltsplanung 2016 voraussichtlich rund Euro 208 Mio., 18 Mio. Euro an investiven Zuschüssen (Pauschale), rund 3 Mio. Euro für Fortbildung (Pauschale) sowie rund 2 Mio. Euro für Kinder mit erhöhtem Förderbedarf (Pauschale).

Über diese im KFA enthaltenen Mittel hinaus werden weitere rund 7 Mio. Euro als Kostenübernahme für Vergütungsleistungen von Berufspraktikant/innen im Bereich Sozialpädagogik (Erzieher/innen) vom Land getragen. Im Saldo würde sich das Land im Jahr 2016 mit rund 308 Mio. Euro an der Kita-Finanzierung beteiligen.

Die bereits im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Leistungen des Landes für die Betriebskosten werden je Kind und im Rahmen einer altersabhängigen Staffelung der Zuschussbeträge an die Kommunen und im Bereich der Kindertagespflege auch an die Landkreise ausgereicht. Sie belaufen sich für die Altersgruppe null bis 1 Jahr auf 170 Euro pro Monat und Kind, für 1- bis 3-jährige Kinder auf 290 Euro pro Monat und Kind, für 3- bis 6,5-jährige Kinder auf 140 Euro pro Monat und Kind sowie bei Hortkindern auf 50 Euro pro Monat und Kind. Ferner gibt es einen erhöhten Förderbedarf von 50 Euro pro Monat für 0,675 % der Kinder im Alter von bis zu zwei Jahren, für 2,5 % der Kinder zwischen zwei und drei Jahren sowie für 4,5 % der Kinder zwischen drei und sechs Jahren. Des Weiteren werden pauschal 30 Euro p.a. für jedes Kind zwischen einem und sechs Jahren sowie 1.000 Euro p.a. für jedes jährlich neugeborene Kind gezahlt.

2. Zuweisungen der Kommunen an die Träger der Einrichtungen

Bei den direkten Zahlungen der Kommunen an die Träger der Einrichtungen werden die erforderlichen und nicht durch Eigenanteil des Trägers oder Elternbeiträge gedeckten Betriebskosten von den Kommunen übernommen. Die Höhe und das Verfahren der Erstattung ist zwischen Kommune und Träger vertraglich zu vereinbaren.

3. Interkommunale Finanzierungsregelungen

Es gibt in Thüringen einen Kostenausgleich zwischen der Wohnsitz-Kommune und der Kommune, in der die Kita besucht wird.

4. Finanzierung der Kindertagespflege

Die Finanzierung der Tagespflege im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen unterscheidet sich nicht von der der Kindertageseinrichtungen, da die Kinderbetreuung grundsätzlich über den Kommunalen Finanzausgleich geregelt ist. Für die Regelungen und die Erbringung von Geldleistungen an die Tagespflegeperson sind daher die Jugendämter zuständig; allerdings wird die Höhe vom Land einheitlich festgesetzt. Die Höhe der landeseinheitlich festgelegten Geldleistung stellen sich bei einer Ganztagsbetreuung von neun Stunden pro Tag wie folgt dar:

- Die Erstattung des Sachaufwandes 170 Euro pro Kind und Monat (bei Nachweis höherer Kosten wird über eine Öffnungsklausel gewährleistet, dass dieser erstattet wird)
- Betrag zur Anerkennung der Förderleistung 2,53 Euro je Kind und Stunde
- die nachgewiesenen Aufwendungen zur Unfallversicherung
- die hälftige Erstattung der nachgewiesenen Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung und
- die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer Kranken- und Pflegversicherung.

5. Elternbeiträge

Die Zuständigkeit für die Festlegung der Elternbeiträge liegt in Thüringen auf unterschiedlichen Ebenen; es sind sowohl die Kreise und kreisfreien Städte, die Gemeinden und (kreisangehörigen) Städte sowie die Einrichtungsträger involviert, die gleichzeitig auch die Empfänger der Beiträge sind.

6. Eigenfinanzierung der Träger

In Thüringen sind die freien Träger mit eigenen Finanzierungsanteilen beteiligt. Die Gemeinden sind nach den vom Thüringer Verfassungsgerichtshof aufgestellten Grundsätzen ebenfalls verpflichtet, eigene Haushaltsmittel (z.B. aus eigenen Steuereinnahmen) zur Finanzierung der Kindertagesstätten einzusetzen.

Die folgende Übersicht fasst die Finanzierungsstruktur im Land Thüringen zusammen:

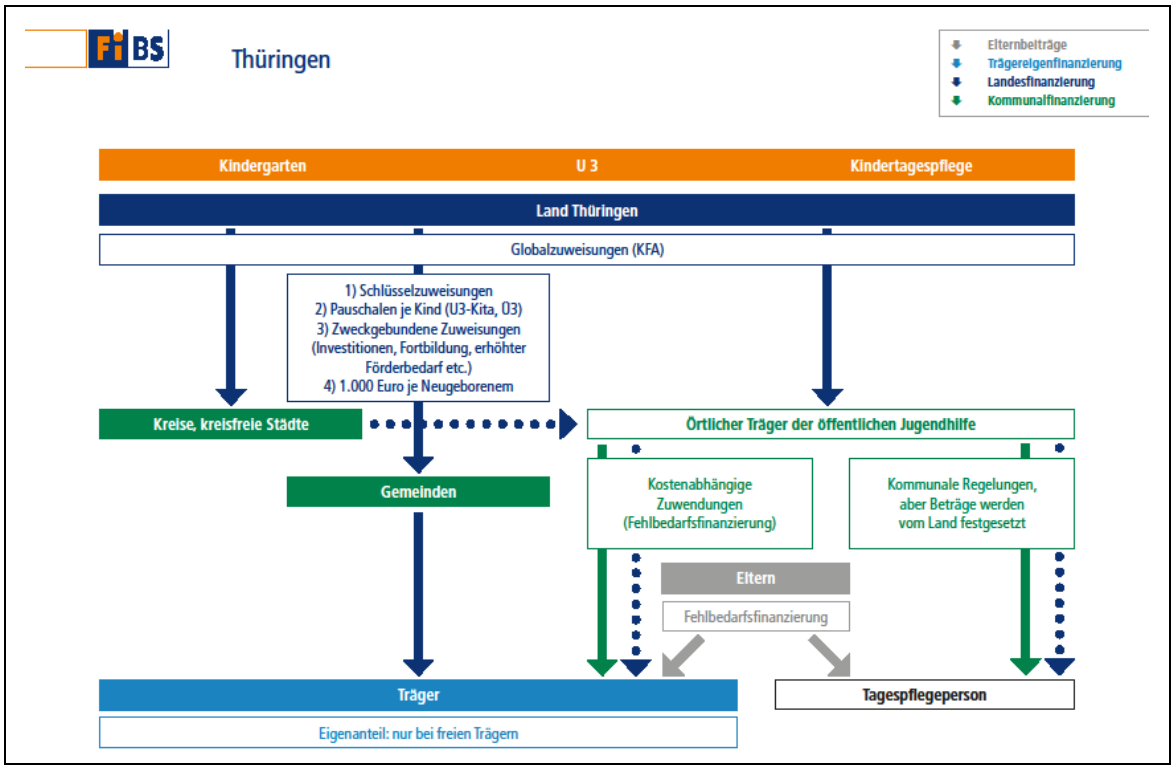


Abbildung 18: Schematische Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Thüringen

2.3 Eine strukturierte Übersicht und Zusammenfassung der öffentlichen Finanzierung der Kindertagesbetreuungssysteme in den Ländern

In den vorhergehenden Kapiteln wurden die Finanzierungsstrukturen der Kindertagesbetreuung für jedes der sechzehn Bundeländer einzeln dargestellt. In diesem und den folgenden Abschnitten werden die Darstellungen der Länderportraits bzw. der Finanzierungssysteme in den Ländern systematisch analysiert und zusammenfassend bzw. vergleichend dargestellt.[35]

2.3.1 Öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Abbildung 19 fasst die Komplexität und Vielfalt der Regelungen „auf einen Blick zusammen" – Abbildung 20 ergänzt diese Darstellung durch eine ausdifferenziertere und komplexere Betrachtungsweise, die den tatsächlichen Strukturen in den Ländern und damit auch den Unterschieden zwischen den Ländern etwas gerechter wird. Durch diese Darstellungsweise wird deutlich, dass faktisch keine zwei Länder identische Systemstrukturen haben. Die noch am ehesten vergleichbaren Finanzierungsstrukturen haben die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg, in denen die Eltern einen Kita-Gutschein bzw. eine Kita-Card erhalten, auf dem ihr Anspruch niedergelegt ist und den sie an den Einrichtungsträger übergeben. Der Träger seinerseits erhält im Gegenzug vom Land bzw. Stadtbezirk in Berlin die damit verbundenen Geldbeträge erstattet.

In allen anderen Ländern gibt es mehrere Finanzierungsstränge gleichzeitig, wobei sich die Zahlungen des Landes in aller Regel entweder an die Träger, die Gemeinden und/oder an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe richten; in Einzelfällen gehen Finanzmittel zudem an die Landkreise bzw. kreisfreien Städte. Trotz dieser unterschiedlichen Geldempfänger lassen sich vier Grundprinzipien der Länderzuweisungen identifizieren: Globalzuweisungen bzw. Übertragungen (Schlüsselzuweisungen) im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, pauschale Zuweisungen je Kind oder Platz, nutzungsorientierte Pauschalzuweisungen je Kind oder Platz sowie kostenbezogene Zuweisungen.

Die weitere Strukturierung der Finanzierungssysteme erfolgt anhand dieser Grundprinzipien, auch wenn diese nicht immer trennscharf sind bzw. bisweilen auch nebeneinanderstehen und, zum Beispiel, im einem Land mehrere Formen auf unterschiedliche Altersgruppen oder Arten von Trägern angewandt werden. Auch ist die bei den beiden Gutscheinmodellen in Berlin und Hamburg genutzte Form der pauschalen nutzungs- oder belegungsbezogenen Pauschale vom Prinzip her vergleichbar mit den Zuweisungen, wie sie etwa in Bayern verwendet werden.

35 Die Kindertagespflege wird in diesem Abschnitt nur dann miterfasst, wenn deren Förderregelungen denen der Kindertageseinrichtungen entsprechen und es keine Sonderregelungen gibt, was jedoch in vielen Ländern der Fall ist (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 2.3.2).

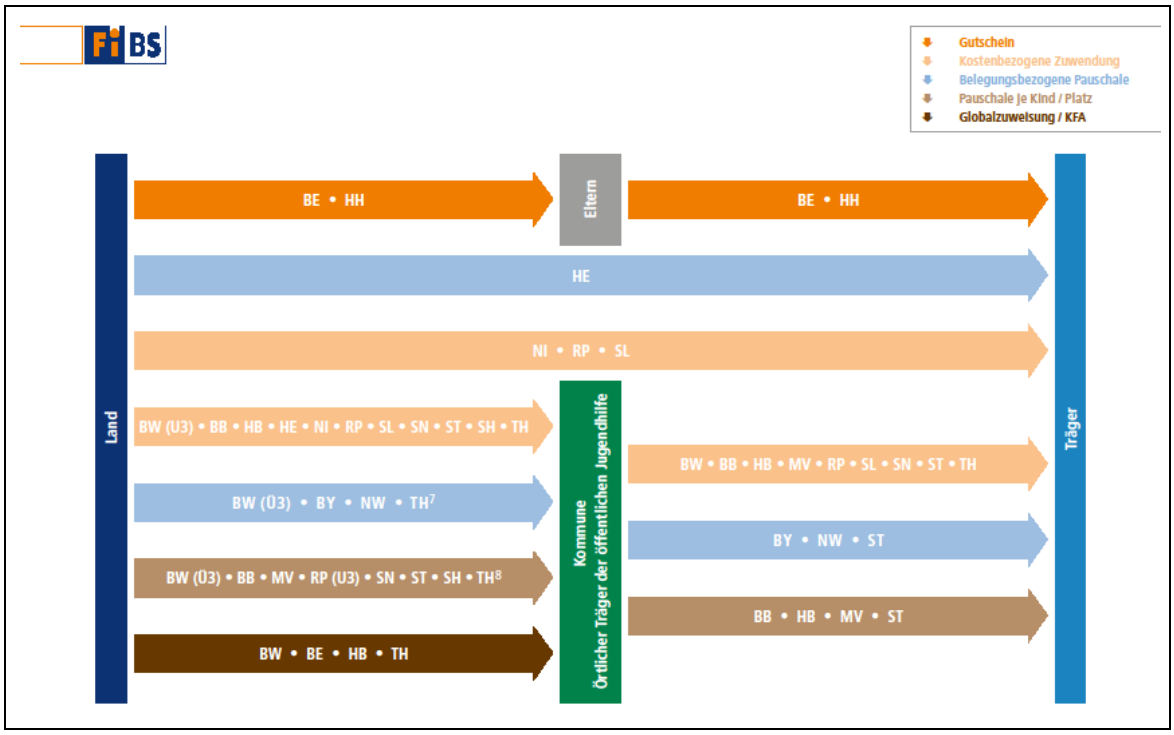


Abbildung 19: Überblick über die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Bundesländern

Die folgenden Absätze fassen die in Abbildung 19 und Abbildung 20 – im Rahmen des Möglichen bzw. Vertretbaren – vereinfacht bzw. differenziert dargestellten Finanzierungsstrukturen zusammen, wobei danach unterschieden wird, ob sich die Regelungen auf die Finanzbeziehung zwischen dem Land und den Kommunen, differenziert nach Gemeinde[36], örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und Träger der Einrichtungen einerseits, und zwischen Kommune und Träger der Einrichtungen andererseits beziehen.

– **Globalzuweisungen bzw. pauschale Übertragungen (Schlüsselzuweisungen) an die Gemeinden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs** gibt es in insgesamt vier Ländern (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen und Thüringen), wobei die Finanzierung der Kindertagesbetreuung nur in Baden-Württemberg und Thüringen explizit im KFA geregelt ist. In Berlin und Bremen wird sie hingegen implizit praktiziert wird, da die Stadtbezirke in Berlin und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven Schlüsselzuweisungen vom Land erhalten, aus denen sie – neben allen anderen Aufgaben –

36 Die hier vorgenommene Strukturierung bewegt sich zwischen dem Ziel einer möglichst transparenten und zusammenfassenden (vereinfachenden) Übersicht auf der einen Seite und einer möglichst großen Präzision andererseits. Aus diesem Grund können übergreifende Begriffe nicht immer, d.h. für jedes einzelne Land und zum Teil auch für unterschiedliche Finanzierungsströme alle Feinheiten gleichermaßen erfassen. So stehen die Begriffe Kreis und kreisfreie Stadt bzw. Gemeinde und kreisangehörige Stadt üblicherweise auf einer jeweils gleichen Ebene. In Abbildung 19 und Abbildung 20 gilt dies nicht durchgängig, da Finanzierungsströme unterschiedlich geregelt sind, je nachdem, ob sie sich an Kreise oder kreisfreie Städte richten (z.B. in Sachsen), da die kreisfreien Städte zugleich Träger der Einrichtungen sein können, Kreise aber nicht. Auch wird der Begriff Gemeinde offenbar vereinzelt anders abgegrenzt (siehe Fußnote 19 zu Baden-Württemberg). Solche Differenzierungen können aber in einer solchen, vereinfachenden Grafik nicht abgebildet werden.

auch die Kindertagesbetreuung finanzieren müssen. In der Folge werden auch die explizit auf die Kindertagesbetreuung bezogenen Finanzierungsbeiträge des KFA in Baden-Württemberg und Thüringen[37] nicht zweckgebunden für die Kindertagesbetreuung zugewiesen, sondern können von den Kommunen auch anderweitig genutzt werden.[38]

In Baden-Württemberg und Thüringen richten sich die konkreten Zahlungen – von einem kleinen Betrag in Thüringen abgesehen, der an die Kreise geht – nach vergleichbaren (kita- bzw. nutzungsbezogenen) Kriterien, wie sie die Finanzierungsregularien in den anderen Ländern zur expliziten Finanzierung des Kinderbetreuungssystem vorsehen.

Darüber hinaus bzw. davon unabhängig gibt es – allerdings vom Grundsatz her unabhängig von der Finanzierung der Kindertagesbetreuung – in allen Ländern Schlüsselzuweisungen oder Globalzuschüsse im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs. Diese dienen zur Finanzierung der kommunalen Ausgaben und kompensieren, dass den Kommunen keine ausreichenden Einnahmen aus anderen Quellen, insbesondere (eigenen) Steuereinnahmen, zur Verfügung stehen (Zimmermann 2009).

– **Pauschale Zuweisungen je Kind (in einem bestimmten Alter) oder (belegtem) Platz[39]** gibt es in unterschiedlichen Ausprägungen; sie werden in insgesamt acht Ländern angewandt. Die entsprechenden Beträge richten sich in zwei Fällen, Sachsen und Thüringen, an die Gemeinden und in sechs Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) (ggf. zusätzlich) an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Während Brandenburg einen Pauschalbetrag von derzeit etwa 800 Euro je Kind im Alter von bis zu 11 Jahren zuweist, leistet Thüringen einen (faktischen) Pauschalbetrag von 140 Euro je Kind und Monat im Alter zwischen drei und sechs Jahren und sechs Monaten und von 290 Euro für jedes Kind zwischen einem und unter 3 Jahren.

  Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen beziehen die Zuweisungen auf die Zahl der Kinder in Kindertagesbetreuung, berechnet in Vollzeitäquivalenten ohne weitere Differenzierung. In Mecklenburg-Vorpommern beläuft sich der Betrag derzeit auf 1.361,70 Euro, in Sachsen auf 2.085 Euro, jeweils pro Jahr.

---

37 Siehe hierzu z.B. das Schreiben des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 22. Dezember 2015 zum Kommunalen Finanzausgleich 2016.

38 Dies hat indirekt erhebliche Implikationen für die statistische Erfassung und Ausweisung dieser Mittel. So wurden die Landesausgaben in Baden-Württemberg lange Zeit unzureichend in der Ausgabenstatistik der Kinder- und Jugendhilfe untererfasst, während in Thüringen – und nunmehr auch in Baden-Württemberg – nicht sichergestellt ist, dass die dem Land zugerechneten Beträge auch entsprechend verwendet werden. Da diese Beträge formal sogar eigentlich – wie die Umsatzsteuer in den Ländern – zu den eigenen Einnahmen zählen, wären sie strenggenommen u.U. nicht einmal als Landesausgaben für die Kindertagesbetreuung zu erfassen.

39 Im Unterschied zur nachfolgenden „nutzungsorientierten Pauschale je Kind oder Platz" wird bei den hier betrachteten Pauschalen nicht nach dem Nutzungsumfang oder anderen Merkmalen des Kindes differenziert.

Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zahlen eine Pauschale, die nach dem Alter der Kinder differenziert, nicht aber nach dem Belegungsumfang. In beiden Fällen ist der Betrag für die unter dreijährigen Kinder erheblich höher als für die älteren Kinder (Sachsen-Anhalt: 210,04 Euro vs. 124,21 Euro, jeweils pro Monat; Schleswig-Holstein: 2.329 Euro vs. 643 Euro, jeweils pro Jahr).[40] In Rheinland-Pfalz wird eine „Pro-Kopf-Pauschale" von 1.000 Euro bzw. 2.050 Euro gezahlt, wenn der Ausbaustand bei den unter Dreijährigen mindestens 10 % bzw. 40 % beträgt.

Als Sonderfall der pauschalen Zuweisungen je Kind sind die Erstattungen der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz an die Kommunen zur Kompensation der teilweise abgeschafften Elternbeiträge nach der Anzahl der Kinder anzusehen. Während Hessen sich an der Bevölkerungsstatistik orientiert, gibt es in Rheinland-Pfalz gesonderte Beiträge je Kommune.

– **Nutzungs- bzw. belegungsorientierte Pauschalen je Kind oder Platz** differenzieren – in Abgrenzung zu den vorherigen Pauschalen – nach mehreren Merkmalen gleichzeitig. In der Regel wird mindestens nach dem Nutzungsumfang und dem Alter sowie ggf. auch dem Migrationshintergrund oder einer Behinderung differenziert. Belegungsorientierte Pauschalen werden in Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen an die Gemeinden, in Nordrhein-Westfalen an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und in Hessen direkt an die Träger der Einrichtungen gezahlt. Auch die beiden Gutscheinmodelle in Berlin und Hamburg nehmen belegungsorientierte Differenzierungen vor, die den nutzungs- bzw. belegungsorientierten Modellen in anderen Ländern entsprechen.

  Im Unterschied zu den nachfolgenden kostenbezogenen Zuweisungen werden nicht die tatsächlichen Kosten des Trägers bei der Höhe der Zuweisung berücksichtigt, sondern von den Ländern nutzungsbezogene Pauschalbeträge an die Gemeinden oder örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe transferiert.

  Die Struktur und die Höhe der Pauschalbeträge variiert dabei erheblich. Hessen, zum Beispiel, richtet seine Zahlungen an die Einrichtungsträger insbesondere nach zeitlichem Nutzungsumfang, Alter und bei den drei- bis sechsjährigen Kindern auch nach Art des Trägers. Differenziert wird jeweils nach drei Zeitkategorien: bei bis zu 25 Stunden 2.070 Euro, bei 25 bis zu 35 Stunden 3.100 Euro, bei mehr als 35 Stunden 4.130 Euro (alle Beträge pro Jahr) bei den unter Dreijährigen und 330 Euro, 440 Euro bzw. 580 Euro bei öffentlichen Trägern und bei freigemeinnützigen und sonstigen geeigneten Trägern 500 Euro, 660 Euro bzw. 880 Euro. Nordrhein-Westfalen wendet ein vergleichbares Modell, allerdings mit anderen Beträgen an, ohne dabei – an dieser Stelle – nach Trägerart zu differenzieren (siehe Kapitel 2.2.10).

40 Man kann darüber diskutieren, ob es sich hierbei wirklich um eine Pauschale je Kind handelt. Im Unterschied zu den nachfolgenden belegungs- bzw. nutzungsorientierten Modellen gibt es hier jeweils nur eine Form der Differenzierung, aber keine weitergehende.

Bayern verwendet ein etwas erweitertes Modell mit einem Basiswert (derzeit 1.029,26 Euro für Tagespflege, 1.084,23 Euro für Betreuung in der Kita), der mit unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren (Betreuungsaufwand z.B. für Kinder von drei bis sechs Jahren 1,0, U3 2,0, für Kinder mit Behinderung 4,5) und Buchungszeitfaktoren (Betreuungszeit der Kinder z.B. 2,0 bei 8 Stunden Buchung täglich) multipliziert die Förderungshöhe ergibt. Die Kommunen verdoppeln den o.g. Betrag.

– **Kostenbezogene Zuweisungen** orientieren sich an den tatsächlichen Kosten bzw. Ausgaben der einzelnen Träger, von denen das Land einen bestimmten Anteil übernimmt und diesen entweder direkt an die Träger überweist, wie z.B. Hessen oder das Saarland, oder aber an die Sitzgemeinden bzw. die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (z.B. Rheinland-Pfalz). Die jeweiligen Modalitäten sind dabei unterschiedlich komplex. In einigen Ländern wird übergreifend ein Teil der Betriebskosten finanziert, hier verstanden als Personal- *und* Sachkosten (z.B. 68 % der Personalkosten in Baden-Württemberg), in anderen nur ein Teil der Personalkosten (z.B. 29 % im Saarland durch das Land und 36% durch die Kreise). In anderen Ländern wird zudem differenziert nach der Art des Trägers und ggf. der Angebotsform, so z.B. in Rheinland-Pfalz, wo zwischen 27,5 % und 45 % der Personalkosten von kommunalen und 30 % bis 45 % der Personalkosten der freien Träger vom Land getragen werden. Auch das Land Niedersachsen bezieht sich im Ü3-Bereich auf die Personalkosten (20 % der Kosten für das gesetzlich vorgeschriebene Personal), während im U3-Bereich 52 % der Personal- und Sachkosten erstattet werden. Für die darüber hinausgehenden Kosten(arten) sind dann, ggf. abzüglich der Elternbeiträge und/oder Trägereigenanteile, die Gemeinden oder die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig.

Gibt es auf Ebene der Länder somit insgesamt vier – bzw., wenn man die Gutscheine als eigene Form ansieht, fünf – unterschiedliche Finanzierungsregime, die auf unterschiedliche Geldempfänger ausgerichtet sein können, reduziert sich die Zahl der Ausprägungen auf Ebene der Gemeinden bzw. der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf zwei Zuweisungsformen, die in einer unterschiedlich großen Anzahl von Ländern praktiziert werden:[41]

– Bei **nutzungsorientierten Pauschalen je Kind oder Platz** übernehmen die Kommunen den zum Landesanteil komplementären Anteil an der Pauschale, wobei es erhebliche Unterschiede im Umfang des Landes- bzw. Kommunalanteils gibt. So teilen sich in Bayern das Land und die Kommunen jeweils die Hälfte der Pauschalbeträge, während sich die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern pauschal mit 28,8 % des festgelegten Betrags beteiligen. In Sachsen-Anhalt erhöhen die Gemeinden die Landesförderung pauschal um 53 %.[42]

---

41 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Stadt Bremen ein nicht näher spezifiziertes pauschales Finanzierungssystem für betriebsnahe Einrichtungen verwendet.

42 Zu dieser Gruppe von nutzungsorientierten Pauschalen gehören prinzipiell auch die beiden Gutscheinsysteme in Berlin und Hamburg.

– Bei **kostenbezogenen Zuweisungen** übernehmen die Gemeinden einen zur Landesfinanzierung komplementären Anteil der Personal- oder Betriebsausgaben der einzelnen Träger. Es gibt dabei entweder konkrete Vorgaben des Landes zum Anteil der Kosten, den die Kommunen tragen, oder aber die Länder überlassen die weitere und konkrete Regelung den Gemeinden bzw. örtlichen Trägern.[43]

  Konkrete Festlegungen hinsichtlich der Kostenanteile der Kommunen gibt es z.B. im Saarland, wo die Kreise 36 % der Personalkosten und die Gemeinden 60 % der Sachkosten tragen, wobei letztere als angemessen angesehen werden, wenn sie sich auf 15 % der Personalkosten belaufen. In Baden-Württemberg haben die Träger einen (Mindest-) Finanzierungsanspruch, der sich auf 68 % bzw. 63 % der Betriebsausgaben bezieht. In Brandenburg übernehmen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zwischen 84 % und 88,6 % der Kosten des pädagogischen Personals, die Gemeinden tragen die Kosten für Grundstücke und Gebäude sowie nicht näher spezifizierte Anteile an den sonstigen Betriebskosten. In Bremen übernimmt die Stadt Bremen die Kosten der öffentlichen Eigenbetriebe.

  Eine zweite Form der kostenorientieren Zuweisung ist die Differenz- oder Fehlbedarfsfinanzierung. So tragen in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt die Gemeinden mindestens 50 % der nach Landes- und Kreiszuschuss noch verbleibenden Kosten. Die Stadt Bremen deklariert die Förderung der freien Träger als Fehlbedarfsfinanzierung, ähnlich auch Rheinland-Pfalz, wo die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die „durch Eigenleistung des Trägers, Zuweisungen des Landes und Elternbeiträge nicht gedeckten Personalkosten eines Kita-Trägers", ausgleichen." Ähnlich auch in Sachsen, wo die Gemeinden „die nicht durch Elternbeiträge gedeckten erforderlichen Personal- und Sachkosten eigener Einrichtungen und von Einrichtungen freier Träger (dort abzüglich Eigenanteil des Trägers) aus dem Landeszuschuss und eigenen Mittel" tragen; in Thüringen gibt es eine vergleichbare Regelung.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass es zwei unterschiedliche Spezifika hinsichtlich der Vor- oder Nachrangigkeit der öffentlichen bzw. kommunalen Zuweisungen gegenüber Trägereigenanteilen und Elternbeiträgen gibt. In einigen Ländern bzw. Gemeinden wird ein bestimmter Anteil festgelegt, der von den Kosten durch das Land bzw. die Kommune getragen wird; in anderen wird formuliert, dass das Land oder die Gemeinde die nach Trägereigenanteil und Elternbeiträgen noch verbleibenden Kosten ganz oder teilweise übernimmt. In fast allen Fällen werden die komplementären Anteile, die die Träger selbst zu einzubringen haben, und bisweilen auch die Rahmenbedingungen für die Elternbeiträge näher umschrieben, sodass diese feste Bestandteile der Finanzierungssysteme für die Kinderbetreuung sind

43 Diese Festlegung führt häufig dazu, dass die Finanzierungsregelungen auf kommunaler Ebene in einigen Ländern (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) nicht weiter spezifiziert werden können, da den Ländern hierzu keine Informationen vorliegen.

und die Unterschiede zwischen diesen beiden Finanzierungsstrukturen nicht so groß, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

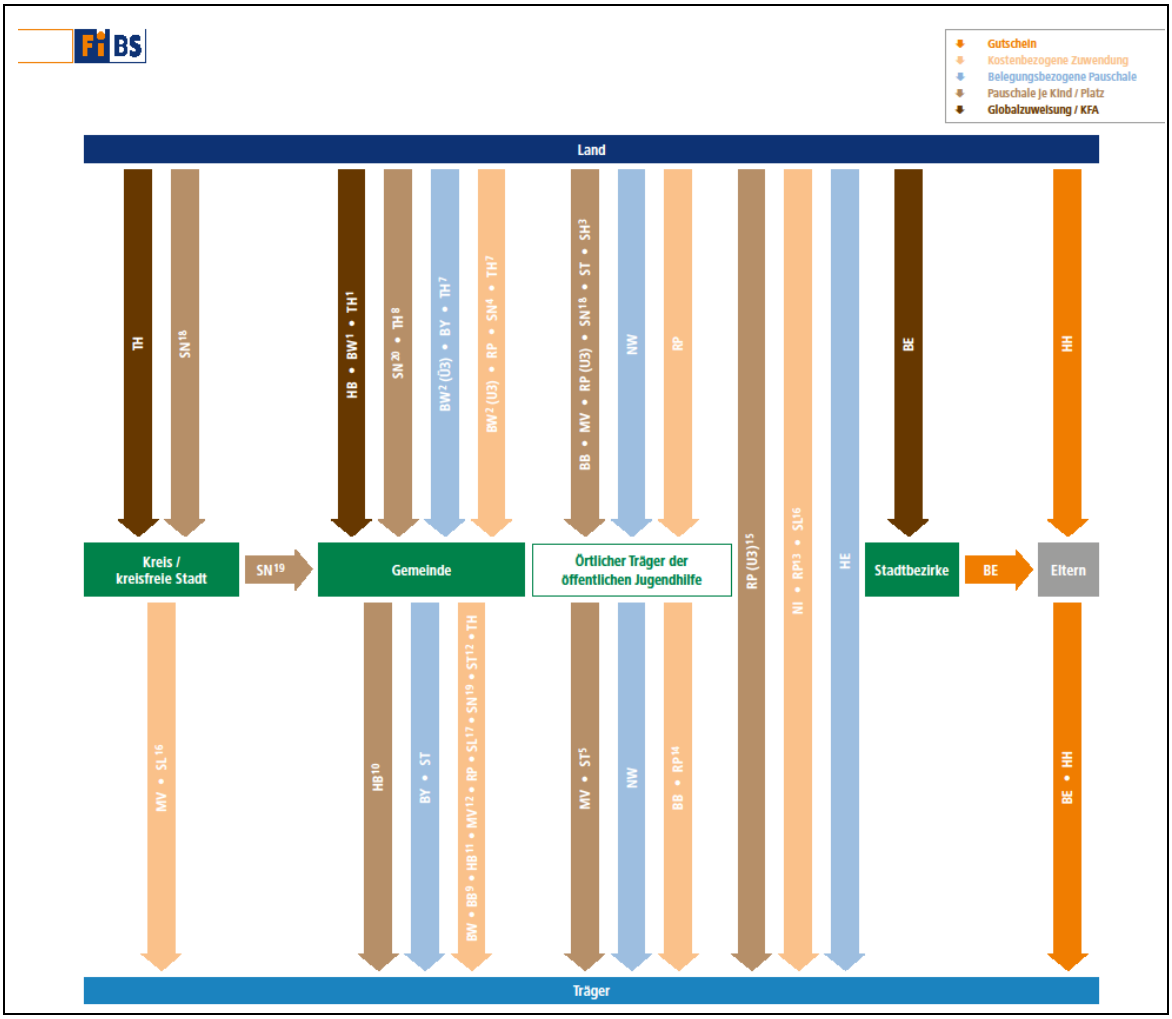


Abbildung 20: Schema der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den 16 Bundesländern[44]

Aus Sicht der Träger gibt es folglich zwei unterschiedliche Zuweisungsformen: Entweder handelt es sich um eine **Art Preis- oder Entgeltmodell**, bei dem die Träger in Abhängigkeit von Nutzungsumfang

44 Anmerkungen: 1) Die Regelung erfolgt über den KFA, die Umsetzung aber nach Kriterien, die in anderen Ländern zur Kita-Finanzierung genutzt werden. 2) Dies bezieht sich auf die genutzten Kriterien; 3) Basisförderung pauschal, ggf. bedarfsabhängig pauschalierte Aufstockung, 4) Betriebskosten; 5) Landesanteil zzgl. 53 %. 6) Es gibt beide Formen; Details sind dem Land nicht bekannt. 7) Basisförderung pauschal, Zuweisungen zweckgebunden. 8) Die Zuweisungen an die Gemeinden erfolgen auf Basis von kindbezogenen Pauschalen, ferner 1.000 Euro je Neugeborenem. 9) Kosten der Grundstücke/Gebäude, ggf. Fehlbedarfsfinanzierung. 10) Betriebsnahe Einrichtungen, Elternvereine. 11) freie Träger und Eigenbetriebe; 12) „Fehlbedarfsfinanzierung" i.H.v. mind. 50 % der nicht durch Land und Kreis gedeckten Kosten. 13) Ist-Personalkosten. 14) Nicht durch andere Finanziers gedeckte Personalkosten. 15) 1.000 Euro je zweijährigem Kind. 16) Personalkosten. 17) Personal- und Betriebskosten. 18) Investitions-und Betriebskosten. 19) Nur Betriebskosten. 20) Investitions- und Betriebskostenzuschüsse nur für kreisfreie Städte. 21) Fehlbedarfsfinanzierung der Betriebskosten.

und Kindesmerkmalen einen pauschalierten Betrag erhalten, oder es handelt sich um eine **kostenorientierte Zuwendung**, die meist einer Art Fehlbedarfsfinanzierung gleichkommt.[45]

Mit diesen beiden Grundsystemen sind unterschiedliche Herangehensweisen und Risikoverteilungen bzw. Verantwortlichkeiten verbunden. Im Preis- oder Entgeltmodell, das in fast allen anderen Bereichen der sozialen Dienste wie auch der Kinder- und Jugendhilfepolitik praktiziert wird, wird die Kinderbetreuung als soziale Dienstleistung im Interesse der öffentlichen Hand angesehen. Bei der Zuwendung wird ein Eigeninteresse des Trägers unterstellt, das eine finanzielle Eigenleistung erfordert und darüber hinaus förderungs- und teilfinanzierungswürdig ist. Rechtlich gesehen, handelt es sich dabei jedoch um eine Leistung, die erbracht wird, weil es einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung gibt und die ansonsten die öffentlichen Träger selbst erbringen und – abgesehen von Elternbeiträgen – vollständig finanzieren müssten (Diskowski 2012).[46] Der Eigenanteil erfordert zwingend entweder eine Quersubventionierung aus anderen Bereichen, in denen Überschüsse (Gewinne) erwirtschaftet werden (können), oder aber den Rückgriff auf andere Finanzierungsquellen, wie z.B. die Kirchensteuer.[47] Eine Besonderheit besteht insofern für die öffentlichen Träger, die zwar in vielen Ländern ebenfalls einen Trägereigenanteil übernehmen müssen, der jedoch aus dem Gemeindehaushalt bzw. dem Haushalt der kreisfreien Stadt, und damit aus öffentlichen Quellen, gespeist wird.[48]

Mit den unterschiedlichen Finanzierungswegen sind zugleich verschiedene „unternehmerische Risiken" bzw. Entscheidungssituationen verbunden. Beim Entgeltmodell liegt das Risiko ausschließlich beim Träger: Sind die Kosten höher als die pauschalen Zuweisungsbeträge, müssen die Träger die Differenz – ggf. über den ohnehin festgelegten Eigenanteil hinaus – aus eigenen Mitteln decken oder Kostenanpassungen vornehmen. Aus Sicht der Träger wird das Entgeltmodell aber bisweilen insofern als vorteilhaft angesehen, da sie aufgrund der klaren Festlegungen gut planen und die zu erwartenden Einnahmen kalkulieren können. Dies überträgt ihnen den Entscheidungsspielraum bezogen auf alle wirtschaftlichen und pädagogischen Belange, d.h. sie können entscheiden, wo sie welche Einrichtungen unter welchen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eröffnen bzw. aus welchen anderen Quellen sie

45 Fehlbedarfsfinanzierung bedeutet, dass ein nach anderen Einnahmen noch verbleibender „ungedeckter" Betrag übernommen wird. Es erscheint auf den ersten Blick zwar naheliegend, dass dies in allen Fällen gilt, in denen die Gemeinde einen bestimmten Kostenanteil übernimmt, gleichwohl ist dies zumindest nicht immer explizit formuliert.

46 Dies mag in der Vergangenheit anders gewesen sein, hat sich aber spätestens mit dem Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung ab dem vollendeten dritten Lebensjahr verändert (Wiesner 2016). Insofern kann sich die Praxis etlicher Länder zwar auf Tradition, nicht aber auf das Kinder- und Jugendhilfegesetz bzw. das Sozialgesetzbuch VIII berufen. Wiesner (2016) hält aus diesem Grund die grundlegende Überführung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in ein Entgeltmodell für angebracht.

47 Es ist darüber hinaus nicht ausgeschlossen, dass ein Teil der Träger die Differenz auch über höhere Elternbeiträge auffängt bzw. auffangen muss.

48 Hieraus ergibt sich eine statistische Besonderheit: Während die Trägereigenanteile der freien Träger in der Jahresrechnungsstatistik nicht erfasst werden, da es sich weder um Ausgaben noch um Einnahmen der öffentlichen Hand handelt, werden die Eigenanteile der öffentlichen Träger, deren Träger üblicherweise die Gemeinden bzw. kreisfreien Städte sind, als öffentliche Ausgaben erfasst. Hierauf wird weiter unten noch zurückzukommen sein (siehe Kapitel 3).

eventuelle Unterdeckungen quersubventionieren können. Sie können auch frei entscheiden, wie sie die Einrichtungen gestalten, welches und wie viel Personal sie einstellen etc.

Dies wird bei der Zuwendungs- oder Fehlbedarfsfinanzierung als schwieriger angesehen, da die Wirtschaftspläne i.d.R. mit der Gemeinde oder dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe abgestimmt werden müssen. Da die öffentliche Hand an den laufenden wie investiven Kosten anteilig beteiligt ist, besteht u.U. ein Interesse, diese zu begrenzen. Auf diesem Wege wird versucht, das prinzipiell bei der Gemeinde liegende Risiko, dass sie für den Ausgleich des „Fehlbedarfs" zuständig ist, zu begrenzen.

Aus Sicht der Träger ist auch von Bedeutung, dass es in der Praxis – wie Abbildung 20 nur zum Teil konkret aufzeigen kann – teilweise zu parallelen Zahlungsströmen mit den öffentlichen Finanziers kommen kann, bei denen sie einen Teil der Zuweisungen direkt vom Land und einen anderen Teil von den Gemeinden und/oder den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erhalten. Dies erfordert doppelten Abrechnungsaufwand und u.U. die Anpassung an unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten.[49]

Mit dieser Basisdarstellung sind die wesentlichen Strukturen der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beschrieben. Der Vollständigkeit halber ist aber darauf hinzuweisen, dass es über diese Grundstruktur hinaus weitere Regelungen gibt, die sich entweder auf konkrete Förderprogramme (z.B. Sprachförderung, Verbesserung des Personalschlüssels, Förderung der Fortbildung, etc.) oder auf („Ausnahme-") Fälle" beziehen. So regelt Brandenburg z.B. explizit, dass die Gemeinden für die Finanzierung des Fehlbedarfs zuständig sind, während Hamburg z.B. Sonderzuweisungen für kleine Einrichtungen in Ergänzung zum Kita-Gutschein leistet, die deren höhere Overhead-Kosten berücksichtigen.

2.3.2 Finanzierung der Kindertagespflege

Wie die (öffentliche) Finanzierung der Kindertageseinrichtungen erfolgt auch die Förderung der Kindertagespflege auf unterschiedlichen Ebenen. Es sind die Länder, die örtlichen Träger sowie die Gemeinden und kreisangehörigen Städte beteiligt – wie auch die Eltern über Beiträge. In einer Reihe von Ländern entspricht die Landesförderung im Grundsatz der der Kindertageseinrichtungen. Im Detail ist dabei allerdings danach zu unterscheiden, ob es genau die gleichen Regelungen sind (z.B. Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt) oder ob es (leichte) Abweichungen davon gibt, wie z.B. einen geringeren Multiplikator, wie in Bayern (einheitlich Faktor 1,3 statt 2,0 für unter Dreijährige), oder die Erstattungssätze geringer sind als bei den

49 Wiesner (2016) verweist in diesem Kontext darauf hin, dass Träger, die in mehreren Kommunen oder Ländern aktiv sind, sich bereits aus diesem Grund auf unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten einstellen müssen. Dies kann u.U. aber bereits innerhalb einer Kommune notwendig sein, wenn Land und Kommune den Träger nach unterschiedlichen Regularien finanzieren.

Kindertageseinrichtungen (Bremen, Hamburg, Hessen und Saarland). Bremen und Hamburg unterscheiden zudem nach der Qualifizierung der Tagespflegeperson. In einigen Ländern gibt es nur in Ausnahmefällen eine Landesfinanzierung, z.B. werden in Schleswig-Holstein nur bei einem Träger festangestellte Kräfte gefördert. In einigen wenigen Fällen, wie in Rheinland-Pfalz, gibt es im Prinzip keine Landesförderung. Allerdings gibt es hier indirekt eine leichte Aufweichung, da einerseits die Qualifizierung gefördert und andererseits die Pauschale für die zweijährigen Kinder auch für die Kinder in Kindertagespflege gezahlt wird. In einzelnen Ländern wird explizit die Fortbildung und Qualifizierung der Tagespflegepersonen gefördert, neben Rheinland-Pfalz z.B. auch in Mecklenburg-Vorpommern.

Für die konkreten Vergütungsregelungen sind ergänzend die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und/oder die Gemeinden zuständig, wozu über die hier genannten Aspekte keine weiteren Informationen vorliegen. Tabelle 25 (S. 279 im Anhang) fasst ergänzend die Regelungen zur Finanzierung der öffentlich geförderten Kindertagespflege zusammen.

2.3.3 Interkommunale Finanzierungsregelungen

Interkommunale Finanzierungsregelungen sind dann von Bedeutung, wenn Kinder eine Kindertageseinrichtung in einer anderen Kommune als der Wohnortkommune besuchen, z.B. weil die Arbeitsstätte der Eltern in dieser anderen Kommune liegt und sie eine arbeitsplatznahe Betreuung wünschen. Die detaillierten Ausführungen in den Länderportraits bzw. in der im Anhang wiedergegebenen Tabelle 26 (S. 281) zeigen, dass in den meisten Flächenländern zumindest Rahmenregelungen gelten, durch die sichergestellt wird, dass die Kommune, deren Kita-Plätze durch Kinder aus anderen Kommunen belegt werden, zumindest einen Teil der damit verbundenen Kosten erstattet bekommen (können). Zum Teil werden auch bereits auf Länderebene mehr oder minder konkrete Festlegungen getroffen, wie die Erstattung vorzunehmen bzw. der Erstattungsbetrag zu ermitteln ist. Im Detail zeigen sich Unterschiede dahingehend, wie spezifisch die Landesfestlegungen sind. In einigen Ländern werden konkrete Festlegungen hinsichtlich der Höhe des Ausgleichs getroffen, so z.B. in Nordrhein-Westfalen, wo der Ausgleich 40 % der Landespauschale beträgt, oder in Sachsen, wo der „aktuelle landesdurchschnittliche Gemeindeanteil nach Betreuungsart und -zeit" zu erstatten ist. In anderen Ländern wiederum regeln die Landesgesetze lediglich, dass die Kommunen Erstattungsansprüche haben und diese geltend machen können, so etwa im Saarland, in Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Für das Saarland wird aber darauf verwiesen, dass die Kommunen von dieser Regelung aufgrund der hohen administrativen Kosten kaum Gebrauch machen.

Zwischen Berlin und Brandenburg gibt es entsprechende Vereinbarungen im Staatsvertrag. Innerhalb Berlins gibt es ebenso wenig wie in Hamburg und Bremen Kostenerstattungsregelungen.

2.3.4 Weiterleitung der Bundesmittel

Bund und Länder haben 2007 eine Vereinbarung zum Ausbau des U3-Bereichs beschlossen. An diesem Ausbau hat sich der Bund mit zunächst 2,15 Mrd. Euro und anschließend mit weiteren 1,13 Mrd. Euro beteiligt (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 5.2). Ferner hat er sich seit 2008 mit insgesamt 3,5 Mrd. Euro an den Betriebskosten beteiligt. Seit dem 1.1.2014 wurde die Umsatzsteuerverteilung zur Finanzierung der höheren Betriebskosten zugunsten der Länder verändert.

Die genannten Investitionsmittel wurden den Ländern zur Verfügung gestellt und konnten abgerufen werden, sofern sie die im Rahmen der Gemeinschaftsförderung notwendigen komplementären Mittel in vergleichbarem Umfang einbrachten. Da bisher keine Informationen darüber vorliegen, wie diese Finanzströme in den Ländern organisiert sind, wurden die Länder hierzu gebeten, die Prozesse zu beschreiben. In Tabelle 27 (im Anhang, S. 285) sind die Antworten der einzelnen Länder wortgetreu wiedergegeben.

2.3.5 Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen haben in mehrfacher Hinsicht gezeigt, dass die öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den 16 Ländern einerseits sehr heterogen ist – es gibt keine zwei Länder, in denen die öffentlichen Finanzierungsstrukturen identisch sind –, und andererseits in den meisten Ländern sehr komplex ist. Es gibt in den meisten Ländern nicht nur mehrere Ebenen, die in die Finanzierung eingebunden sind, sondern es gibt zum Teil nebeneinanderstehende Regelungen, sei es hinsichtlich der Finanzierung einzelner Kostenarten und/oder der verschiedenen Arten von Trägern. In vielen Ländern gibt es zudem ergänzende Förderregelungen für ergänzende Sachverhalte, z.B. zur Verbesserung der Personalausstattung, zur Unterstützung der Sprachförderung, der Fort- und Weiterbildung o.Ä.

Konkret lassen sich zwischen Ländern und Kommunen vier Finanzierungsformen unterscheiden: Global-/Schlüsselzuweisungen, pauschale Zuweisungen je Kind (in einem bestimmten Alter) oder belegten Platz, nutzungs-/belegungsabhängige Pauschalen oder Zuweisungen, die sich an den tatsächlichen Kosten orientieren (Kita-Gutscheine sind eine Unterform der nutzungsabhängigen Pauschalentgelte). Abgesehen von Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, die ausschließlich an Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden geleistet werden, werden diese Formen der Finanzierung gleichermaßen an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Kommunen übertragen. Für die Weiterleitung und Ko-Finanzierung dieser Landesmittel an die Träger sind dann entweder die Kommunen oder die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. In der unmittelbaren Finanzbeziehung zwischen Kommunen bzw. örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe

reduzieren sich diese Formen auf zwei: nutzungs-/belegungsabhängige Pauschalen oder kostenanteilige Zuweisungen.[50]

Aus Sicht der Träger sind somit ein nutzungsdifferenziertes Entgeltmodell und eine Zuwendung zu unterscheiden, durch die ein Teil der Kosten durch die öffentliche Hand finanziert wird. Allerdings bedeutet auch das Entgeltmodell nicht notwendigerweise, dass dadurch die öffentliche Hand die gesamten Kosten trägt. Vielmehr tragen in allen Ländern die Eltern einen Teil der Kinderbetreuungskosten und in den meisten Ländern auch die Träger einen eigenen Anteil. Mit anderen Worten: Vollkostendeckung wird in allen Ländern auch unter Berücksichtigung der Elternbeiträge nicht angestrebt; lediglich für vier Länder (Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) wird berichtet, dass von den Trägern i.d.R. kein Eigenanteil erwartet wird. Zudem ist dabei zu beachten, dass zwar in den meisten Ländern formal von allen Trägern ein Eigenanteil erwartet wird, den die öffentlichen Träger aber aus dem kommunalen Haushalt finanzieren können. D.h. faktisch müssen nur die freien und anderen, nicht öffentlichen Träger einen Eigenanteil aus anderen Quellen finanzieren; bei den kirchlichen Trägern ist dies i.d.R. die Kirchensteuer.

Beim Entgeltmodell haben die Träger allerdings unter Umständen die Möglichkeit, durch eine entsprechende Personal- und Geschäftspolitik, den Eigenanteil auf ein Minimum zu reduzieren, indem sie z.B. jüngeres Personal einstellen etc. Dies stellt umgekehrt aber auch eine Herausforderung an die öffentlichen Entscheidungsträger dar, da die von ihnen festgesetzte Entgelthöhe indirekt determiniert, ob und in welchem Umfang auch die Kosten für ältere Mitarbeiter/innen getragen werden bzw. ob Träger bzw. Einrichtungen mit einem höheren Durchschnittsalter unter den Beschäftigten in gleichem Umfang ihre Kosten decken können wie Einrichtungen mit einem geringeren Durchschnittsalter. Bei der Zuwendungsfinanzierung spielen solche Unterschiede vom Grundsatz her keine Rolle, gleichwohl ist dabei nicht ausgeschlossen, dass indirekt auf die Geschäftspolitik Einfluss genommen wird, indem die Notwendigkeit bestimmter Kosten hinterfragt und ggf. von außen determiniert wird.

In fast allen Ländern gibt es interkommunale Finanzierungsregelungen, die sich auf die Inanspruchnahme von Kita-Plätzen in anderen als der Wohnsitzkommune beziehen. Allerdings sind auch hier die Unterschiede zwischen den Ländern beträchtlich und nur selten explizit festgelegt.

Die (Landes-) Förderung der Kindertagespflege unterscheidet sich im Binnenverhältnis zwischen Land und Kommune in einigen Ländern nicht von der Förderung der Kindertageseinrichtungen; in anderen gibt es – in unterschiedlichem Umfang – niedrigere Förderungs- bzw. Finanzierungssätze. Vereinzelt gibt es auch keine Landesförderung für die Kindertagespflege.

50 Der Vollständigkeit halber sei auf die beiden Sonderregelungen zur pauschalen Aufstockung des Landeszuschusses um 28,8 % bzw. 53 % in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt verwiesen.

Nach Auskunft der Länder werden die Bundesmittel durchgängig weitergeleitet, die dabei verfolgten strukturellen Wege sind jedoch wiederum sehr unterschiedlich.

2.4 Nicht-öffentliche Finanzierung

Neben der öffentlichen Finanzierung sind auch die Eltern und/oder Träger an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt. Im Folgenden werden die geltenden Prinzipien dargestellt.

2.4.1 Elternbeiträge

Die Elternbeiträge stellen einen elementaren Bestandteil der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland dar; sie sind in allen sechzehn Ländern existent. Allerdings gibt es einige Länder, die eine partielle Elternbeitragsfreiheit beschlossen haben. Zu unterscheiden ist dabei einerseits, wer die Elternbeiträge und deren Struktur festlegt (siehe Kapitel 2.4.1.1) und wer der Empfänger der Beiträge ist (siehe Kapitel 2.4.1.2), und andererseits, welchen Umfang die Elternbeiträge an der Gesamtfinanzierung einnehmen (siehe Kapitel 2.4.1.3). Anschließend wird der Frage nachgegangen, in welchen Ländern und in welchem Umfang Elternbeiträge abgeschafft wurden (siehe Kapitel 2.4.1.4). Der Vollständigkeit halber werden auch die Regelungen und die Höhe der Beiträge für das Mittagessen berichtet (siehe Kapitel 2.4.1.5).

2.4.1.1 Wer legt die Elternbeiträge fest?

Tabelle 3 zeigt, dass die Länder nur in zwei Fällen (Berlin und Hamburg) die Verantwortung für die Festlegung der Elternbeiträge selbst übernommen haben und die anderen Länder diese Aufgabe anderen Stakeholdern übertragen haben. In insgesamt sieben Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen) können die Träger die Elternbeiträge selbst festlegen, lediglich in Baden-Württemberg und Bayern sind sie dabei jedoch vollkommen unabhängig. In Brandenburg muss der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Grundsätzen der Höhe sowie der Staffelung zustimmen. Im Saarland sind die Beiträge auf 25 % der Personalkosten begrenzt, d.h. hier hat das Land den Rahmen vorgegeben, und in Schleswig-Holstein sind die Träger der Einrichtungen in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig. In Thüringen ist die Zuständigkeit über die kommunalen Ebenen (Land-) Kreis/kreisfreie Stadt bzw. Gemeinde/(kreisangehörige) Stadt sowie die Träger der Einrichtungen verteilt.

In zwei Ländern – Bremen und Mecklenburg-Vorpommern – ist ausschließlich der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. In Rheinland-Pfalz muss der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe Einvernehmen mit den Wohlfahrtsverbänden herzustellen. In Nordrhein-Westfalen sind die

Jugendämter zuständig, die auf Ebene der (Land-) Kreise und kreisfreien Städte oder der Gemeinden und (kreisangehörigen) Städte angesiedelt sein können.

In Hessen, Sachsen und Niedersachsen hängt die Zuständigkeit davon ab, auf welchen Ebenen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe angesiedelt sind. Das führt dazu, dass in Hessen und Sachsen die Gemeinden und die kreisfreien Städte und in Niedersachsen die Kreise und kreisfreien Städte oder die Gemeinden zuständig sind.

Wer legt Elternbeiträge fest?	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Land			X			X										
Örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe					X			X			X[3]				X	
(Land) Kreis/kreisfreie Städte							X[2]		X				X[2]			X
Gemeinde/kreisangehörige Städte							X		X				X	X		X
Jugendämter										X						
Träger der Einrichtungen	X	X		X[1]			X					X[4]			X	X
Sonstige																

Anmerkungen: 1) Zustimmungserfordernis zu den Grundsätzen der Höhe und Staffelung durch den örtlichen Träger. 2) nur kreisfreie Städte. 3) Die örtlichen Träger legen die Elternbeiträge im Einvernehmen mit den Wohlfahrtsverbänden fest. 4) Beiträge sind abhängig von den Personalkosten und dürfen in der Summe von 25% der anerkannten Personalkosten nicht übersteigen.
Quelle: FiBS-Befragung zur Kita-Finanzierung in den Ländern

Tabelle 3: Wer ist für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig?

Neben der Frage, wer für die Festlegung der Elternbeiträge unmittelbar zuständig ist, stellt sich die Frage, ob das Land, sofern die Kommunen oder Träger für deren Festlegung verantwortlich sind, Rahmenvorschriften erlassen kann. Letzteres ist nach den uns vorliegenden Informationen in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland der Fall.

2.4.1.2 Wer ist der Empfänger der Elternbeiträge

Nach Tabelle 4 sind die Träger der Einrichtungen in zwölf von sechzehn Ländern die alleinigen Empfänger der Elternbeiträge. In Nordrhein-Westfalen sind es die Jugendämter, in Rheinland-Pfalz die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in Sachsen-Anhalt die Gemeinden bzw. kreisangehörigen Städte, die diese Aufgabe aber auch den Einrichtungsträgern überantworten können und in Thüringen können es neben den Trägern auch die (Land-) Kreise und kreisfreien Städte oder die Gemeinden und (kreisangehörigen) Städte sein.

An wen werden die Elternbeiträge gezahlt?	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Land																
Örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe											X					
(Land) Kreis/kreisfreie Städte																X
Gemeinde/kreisangehörige Städte														X[2]		X
Jugendämter										X						
Träger der Einrichtungen	X	X	X	X	X	X	X		X			X	X		X	X
Sonstige								X[1]								

Anmerkungen: 1) Die Kindertageseinrichtung. 2) Die Erhebung kann nach § 13 Abs. 3 Satz 2 KiFöG LSA auf die Träger von Tageseinrichtungen übertragen werden.
Quelle: FiBS-Befragung zur Kita-Finanzierung in den Ländern

Tabelle 4: Wer ist der Empfänger der Elternbeiträge?

2.4.1.3 Höhe und Kriterien zur Festlegung der Elternbeiträge

Wie in Kapitel 2.4.1.1 ausführlicher dargestellt, sind in vielen Ländern vor allem die Träger der Einrichtungen für die Festlegung der Höhe und Struktur der Elternbeiträge verantwortlich; vereinzelt muss der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zustimmen oder Rahmenvorgaben des Landes sind einzuhalten. In anderen Fällen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die Kommunen für die Festsetzung zuständig, das Land selbst zeichnet nur in den beiden Stadtstaaten verantwortlich. Angesichts dieser begrenzten Länderzuständigkeit sind die vorliegenden Informationen zur Höhe und den Kriterien der Abstufung der Beiträge eingeschränkt.[51] Die folgenden Informationen stellen die vorliegenden Informationen auf der Basis der Befragungsergebnisse zusammen.

Im Saarland sind die Beiträge auf 25 % der Personalkosten begrenzt. In Sachsen sind grundsätzlich die Gemeinden für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig; übergreifend ist festgelegt, dass sich die Bemessungsgrundlage für den Elternbeitrag nach den zuletzt bekannt gemachten gemeindedurchschnittlichen und jahresdurchschnittlichen Personal- und Sachkosten des Platzes nach Einrichtungsart und Betreuungszeit (Krippe, Kindergarten, Hort) richtet. Von diesen Kosten sollen mindestens 20 % und höchstens 30 % (bei Krippen höchstens 23 %) als „ungekürzter" Elternbeitrag erhoben werden. Auch in Sachsen-Anhalt sind grundsätzlich die Gemeinden für die Festlegung der Elternbeiträge verantwortlich. Diese sollen aber stundenweise nach Betreuungszeiten gestaffelt sein, auch ist eine Geschwisterregelung für zwei oder mehr Kinder vorzusehen.

In Hamburg ist die Höhe der Elternbeiträge insbesondere von Einkommen und Nutzungsdauer sowie sonstigen Kriterien, wie z.B. der Zahl der Familienmitglieder, abhängig. In Nordrhein-Westfalen ist eine soziale Staffelung vorzusehen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern und die Betreuungszeit berücksichtigt.

Da ansonsten entweder die Gemeinden, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die Träger der Einrichtungen für die Festlegung der Elternbeiträge zuständig sind, kann eine weitergehende und ansatzweise vollständige Übersicht über die Gestaltungskriterien nur durch eine Erhebung auf kommunaler und Trägerebene gewonnen werden.

Weitergehende und genauere Informationen über den Anteil der Elternbeiträge lassen sich aus den statistischen Analysen in Kapitel 3.3 gewinnen. Danach variieren die Elternbeiträge zwischen 5 % in Rheinland-Pfalz und 25 % in Mecklenburg-Vorpommern.[52]

---

51 Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass nach der Höhe der Elternbeiträge auch nicht explizit gefragt wurde. Es wurde allerdings danach gefragt, ob dem Land die Höhe der Beitragseinnahmen bekannt sei. Dies scheint – da die Elternbeiträge fast überall durch die Träger vereinnahmt werden – nur selten der Fall zu sein.

52 Da in Mecklenburg-Vorpommern die Beiträge der Eltern für das Mittagessen Bestandteil der Elternbeiträge sind, ist nicht ausgeschlossen, dass dieser vergleichsweise hohe Anteil der Elternbeiträge an den Gesamtausgaben auch darauf zurückzuführen ist.

2.4.1.4 Abschaffung der Elternbeiträge (Einführung der Elternbeitragsfreiheit)

In den vergangenen gut zehn Jahren wurde wiederholt über die Abschaffung von Elternbeiträgen (formal: Einführung der Elternbeitragsfreiheit) diskutiert. Unsere Erhebung zeigt, dass Elternbeiträge in der Hälfte der Länder zumindest partiell abgeschafft wurden (Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland) (siehe Tabelle 5). In der anderen Hälfte ist dies nicht der Fall (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen).

Wurden die Elternbeiträge ganz oder teilweise abgeschafft?	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Ja		X	X			X	X		X	X	X	X				
Nein	X			X	X			X					X	X	X	X

Quelle: FiBS-Befragung zur Kita-Finanzierung in den Ländern

Tabelle 5: Wurden die Elternbeiträge abgeschafft?

Im Saarland wurden die Elternbeiträge für das letzte Kita-Jahr bereits im Jahr 2004 abgeschafft, Rheinland-Pfalz folgte im Jahr 2006 mit der Abschaffung der Beiträge für das Regelangebot im letzten Kita-Jahr. Dort wurde in den Folgejahren einerseits die Beitragsfreiheit sukzessive ausgeweitet (siehe Tabelle 6), andererseits wurde der Umfang im Jahr 2008 durch ein Drei-Stufen-Modell eingeschränkt.

Wann wurde ggf. Elternbeitragsfreiheit eingeführt?	BW	BY[1]	BE	BB	HB	HH[2]	HE	MV	NI	NW	RP[3]	SL	SN	ST	SH	TH
Abschaffung der Beiträge für das letzte Kita-Jahr		(2012)[1]	2007			2009	2007		2007	2011	2006	2004				
Abschaffung der Beiträge für das vorletzte Kita-Jahr			2011			2014					2007					
Abschaffung der Beiträge für das drittletzte Kita-Jahr			2013			2014					2008					
Abschaffung Beiträge für dreijährige Kinder			geplant			2014					2009					
Abschaffung Beiträge für zweijährige Kinder			geplant			2014					2010					
Abschaffung Beiträge für einjährige Kinder			geplant			2014										

Anmerkungen: 1) der Elternbeitrag ist nicht abgeschafft, weil die Träger den Beitrag festsetzen, aber es gibt einen Beitragszuschuss von derzeit 100 Euro für Kinder im letzten Kindergartenjahr, was faktisch in der überwiegenden Zahl der Fälle zur Beitragsfreiheit führt. 2) Die Beitragsbefreiung gilt für die täglich fünfstündige Grundbetreuung. 3) Der Beitrag ist nur für das Regelangebot abgeschafft, seit 2008 durch dreistufiges Modell relativiert.
Quelle: FiBS-Befragung zur Kita-Finanzierung in den Ländern

Tabelle 6: Wann wurden die Elternbeiträge abgeschafft?

Hessen und Niedersachsen haben im Jahr 2007 die Elternbeiträge für das letzte Kita-Jahr ebenso abgeschafft wie Berlin, wo die Beitragsfreiheit sukzessive ausgeweitet wurde: 2011 für das vorletzte und 2013 für das drittletzte Kita-Jahr. Ende April 2016 hat das Abgeordnetenhaus die sukzessive weitere Ausdehnung der Elternbeitragsfreiheit in den kommenden Jahren auf alle Kita-Jahre beschlossen.

In Hamburg wurde im Jahr 2009 die täglich fünfstündige Nutzungsdauer für das letzte Kindergartenjahr beitragsfrei gestellt, im Jahr 2014 folgten alle anderen Jahrgänge, d.h. in Hamburg ist die täglich fünfstündige Nutzungsdauer für alle Kinder beitragsfrei. In Nordrhein-Westfalen ist das letzte Kindergartenjahr in vollem Umfang beitragsfrei. In Bayern ist der Elternbeitrag zwar nicht abgeschafft worden, weil die Träger diesen Beitrag festsetzen, aber es gibt einen Beitragszuschuss von derzeit 100 Euro für Kinder im letzten Kindergartenjahr, was in der überwiegenden Zahl der Fälle zur Beitragsfreiheit führt.

Kompensation der Einführung der Elternbeitragsfreiheit

Neben der Frage, ob die Elternbeiträge abgeschafft wurden, und wenn ja, in welchem Umfang, ist von Interesse, ob und in welchem Umfang die Empfänger der Elternbeiträge, i.d.R. die Träger, vereinzelt die Kommunen, für den Einnahmenausfall eine Kompensation erhalten haben.[53]

Von den acht Ländern, die angegeben haben, dass die Elternbeiträge abgeschafft wurden (siehe Tabelle 5), geben vier an, dass bzw. in welchem Umfang die Träger für den Einnahmeausfall entschädigt wurden. In Bayern wurden im Jahr 2012 insgesamt 65 Mio. Euro und im Jahr 2016 128 Mio. Euro dafür aufgewendet. In Nordrhein-Westfalen stiegen die Landesausgaben für die Kompensation der Einnahmeausfälle von 98 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 155 Mio. Euro im vergangenen Jahr 2015. In Rheinland-Pfalz belaufen sich die Kompensationszahlungen im laufenden Jahr 2016 auf 122 Mio. Euro.

Für Hessen wird angegeben, dass die Gemeinden Kompensationszahlungen für den Einnahmeausfall erhalten, der als Pauschale je Kind gemäß Bevölkerungsstatistik gezahlt wird. Es liegen jedoch keine Angaben über die Gesamthöhe der Kompensationszahlungen vor.[54]

2.4.1.5 Exkurs: Beiträge für das Mittagessen

Die Frage der Elternbeiträge für das Mittagessen ist insofern von Interesse, als sie die Nutzung von Kindertageseinrichtungen beeinflussen können, wenn die Eltern der Auffassung sind, dass sie diesen Beitrag nicht zahlen können (oder wollen). Zum anderen ist zu fragen, ob auch die Beiträge für das Mittagessen abgeschafft wurden, wenn die Elternbeiträge vollständig oder für bestimmte Zielgruppen abgeschafft wurden.

Die Befragung hat ergeben, dass die Beiträge für das Mittagessen lediglich in Hamburg abgeschafft wurden, wobei nicht alle Länder auf diese Frage geantwortet haben und vielfach keine konkreten Informationen zur Höhe vorliegen, da die Festsetzung in die Zuständigkeit der Träger fällt. Auch wenn die Vermutung naheliegt, dass nur die wenigsten Träger hier aktiv geworden sind, setzt eine Verifizierung dieser These eine Befragung auf Trägerebene voraus. Die vollständige Übersicht findet sich in Kapitel 6.1.4 (siehe S. 285).

2.4.2 Eigenfinanzierung der Träger

Die von den Trägern zu leistenden Eigenanteile sind komplementär zu den öffentlichen Mitteln und den Elternbeiträgen. Nach den Ergebnissen unserer Befragung sind die Träger in zwölf von sechzehn Ländern an der Finanzierung beteiligt. Lediglich Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und

53 Wenn das Land der Empfänger der Elternbeiträge ist, führt die Abschaffung der Elternbeiträge zu Einnahmeausfällen; eine weitergehende Kompensation ist in diesem Fall nicht erforderlich.

54 Zu Berlin, Hamburg, Niedersachsen und dem Saarland liegen diesbezüglich keine weitergehenden Informationen vor.

Sachsen-Anhalt geben an, dass die Träger nicht an der Finanzierung beteiligt seien. Tabelle 7 ergänzt die vorliegenden Informationen und gibt Auskunft über die in den Landesministerien vorliegenden Informationen zu Umfang und grundlegender Struktur der Eigenanteile. Fünf Länder geben an, dass ihnen hierzu keine Informationen vorliegen, und sechs Länder verweisen auf unterschiedliche Regelungen, z.B. weil das Land nicht für deren Festsetzung zuständig sei. Bayern führt aus, dass „im Grunde der Eigenanteil der Träger immer gleich (sei), da die gesetzliche Förderung immer gleich (sei), aber unterschiedlich hohe Betriebskosten … entsprechend unterschiedliche Eigenanteile" bedeuten würden.

In Berlin werden privat-gewerbliche Träger nicht finanziert; ansonsten ist der Eigenanteil bei allen Arten von Träger gleich und beläuft sich auf 7 % der Kosten. In Nordrhein-Westfalen müssen kirchliche Träger 12 %, andere freie Träger 9 %, Elterninitiativen 4 % und kommunale Träger 21 % aus eigenen Mitteln finanzieren. In Rheinland-Pfalz beziehen sich die Eigenanteile der Träger auf einen festgelegten Anteil an den Personalkosten sowie die übrigen Betriebskosten. Der Trägeranteil an den Personalkosten ist für freie Träger und kommunale Träger je nach Angebotsform (Krippengruppe, altersgemischte Gruppe, Kindergartengruppe, Teilzeit- bzw. Ganztagsangebot) unterschiedlich. Er beträgt bei kommunalen Trägern zwischen 5 % und 15 %, bei freien Trägern zwischen 5 % und 12,5 %.

Ist der Eigenanteil für alle Träger gleich oder unterschiedlich?	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Alle Träger tragen den gleichen Eigenanteil																
Der Eigenanteil differiert zwischen den Trägerarten					X											
Es werden unterschiedliche Regelungen angewandt, z.B. weil das Land nicht für die Festlegung der Regelungen zuständig ist und die zuständige Einheit unterschiedliche Regelungen erlassen haben		X[1]	X[2]							X[3]	X[4]	X[5]	X[6]			
Hierzu liegen keine Informationen vor	X			X			X		X						X	X

Anmerkungen: 1) Im Grunde ist der Eigenanteill der Träger immer gleich, da gesetzliche Förderung immer gleich, aber unterschiedlich hohe Betriebskosten bedeuten entsprechend unterschiedliche Eigenanteile. 2) Privat-gewerbliche werden nicht finanziert. Ansonsten gleicher Eigenanteil. 3) Kirchliche Träger 12 %, Andere Freie Träger 9 %, Elterninitiativen 4 %, Kommunale Träger 21 %. 4) Der Trägeranteil an den Personalkosten ist für freie Träger und kommunale Träger je nach Angebotsform (Krippe, Altersgemischte Gr. etc.) unterschiedlich. 5) Grundsätzlich gleich (10% bei Personalkosten), nur bei Investitionskosten ist der Eigenanteil von kommunalen Trägern höher (40 statt 30%). 6) Eigenanteil ist abhängig von der Leistungsfähigkeit des Trägers. Höhe festgelegt in Finanzierungsvereinbarung zwischen Gemeinde und freiem Träger.

Quelle: FiBS-Befragung zur Kita-Finanzierung in den Ländern

Tabelle 7: Struktur des Eigenanteils der Träger

Im Saarland müssen die Träger grundsätzlich den gleichen Eigenanteil einbringen (10 % der Personal- und 40 % der Sachkosten), nur bei den Investitionskosten ist der Eigenanteil von kommunalen Trägern mit 40 % höher als bei freien (30 %). In Bremen soll die Beteiligung der Träger an den Kosten angemessen sein. Auch in Sachsen ist der Eigenanteil abhängig von der Leistungsfähigkeit des Trägers und wird hinsichtlich seiner konkreten Höhe in einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Gemeinde und freiem Träger festgelegt, der Anteil liegt zwischen null und fünf Prozent. Für Brandenburg wird

darauf verwiesen, dass sich der Eigenanteil der Träger aus der Differenz zwischen der Höhe der Personalkosten, dem diesbezüglichen öffentlichen Zuschuss und den Elternbeiträgen ergebe.[55]

2.5 Zusammenfassung und erste Ableitungen

Die Ausführungen in den vorhergehenden Abschnitten haben gezeigt, dass die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland sehr heterogen und vielfältig ist, was insbesondere für die öffentliche Finanzierung gilt. Im Gegensatz dazu kann die Finanzierung durch Träger und Eltern fast schon als homogen bezeichnet werden. Lediglich für Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und mit Einschränkungen Bayern wird darauf verwiesen, dass die Träger nicht an der Finanzierung beteiligt sind. Darüber hinaus müssen in einigen Ländern ausschließlich die freien Träger Eigenanteile einbringen. Alle Länder sehen grundsätzlich Elternbeiträge vor, allerdings hat die Hälfte der Länder die Elternbeitragsfreiheit für unterschiedliche Altersgruppen bzw. Nutzungsumfänge eingeführt. Gleichwohl wird sich im Folgenden zeigen, dass Elternbeiträge in allen Ländern einen mehr oder weniger relevanten Teil der Finanzierung der Kindertagesbetreuung ausmachen. Sowohl bezogen auf die Träger als auch die Eltern ist zudem festzustellen, dass der Umfang der Finanzierungsbeteiligung zwischen den Ländern, den Trägerarten und ggf. auch den einzelnen Trägern variiert. Dies gilt bundesweit vor allem für die Elternbeiträge, da die Höhe der Beiträge in einer Reihe von Ländern durch die Träger selbst festgelegt wird.

Die öffentliche Finanzierung variiert in den Ländern ebenfalls stark. Allerdings lassen sich die Finanzierungsbeiträge zwischen den Ländern und den nachfolgenden Ebenen auf vier Arten von Instrumenten begrenzen: allgemeine Pauschalen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (Schlüsselzuweisungen), allgemeine Pauschalen je Kind (in einem bestimmten Alter), nutzungsorientierte Pauschalen je Kind und kostenorientierte Zuwendungen. Im Verhältnis zwischen der öffentlichen Hand und den Trägern reduzieren sich diese vier letztlich auf zwei Formen: nutzungsorientierte Festbetragsmodelle auf der einen und kostenorientierte (Fehlbedarfs-) Finanzierung auf der anderen Seite. Die Komplexitätsreduktion darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass häufig mehrere Formen miteinander kombiniert bzw. auf unterschiedliche Teilbereiche unterschiedliche Regelungen angewandt werden. Zudem gibt es daneben häufig noch Förderprogramme, die unterschiedlichen Zielen und Aufgaben dienen, wie Sprachförderung, Verbesserung des Personalschlüssels, Förderung der Fortbildung etc.

Die Kindertagespflege wird in diesem Kontext sehr unterschiedlich gehandhabt. Während im Verhältnis von Land zu Kommunen – örtlichen Trägern wie Kreise oder Gemeinden – bisweilen bei den

55 Die beiden Bertelsmann-Studien (o.J.a, o.J.b) kommen für Brandenburg in den drei Modellregionen zu einem Eigenanteil von jeweils unter einem Prozent. Darüber hinaus ermittelt das Statistische Bundesamt (2012) in seiner Studie zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft einen durchschnittlichen Trägereigenanteil von 7 %.

Zuweisungen nicht zwischen beiden Bereichen differenziert wird, kommt es vielfach zu Differenzierungen in der konkreten Ausgestaltung. Sie reichen von unterschiedlichen Faktoren oder Multiplikatoren über deutlich geringere Zuweisungen bis hin zu einer prinzipiellen Nicht-Förderung (die dann durch eine implizite Berücksichtigung an anderer Stelle wieder partiell aufgehoben wird).

3. Entwicklung der Ausgaben für frühkindliche Bildung und Erziehung in Deutschland

Die folgenden Abschnitte nähern sich in mehreren Schritten an die öffentlichen und privaten Ausgaben für den frühkindlichen Bereich insgesamt und in den einzelnen Ländern an. Die Zielsetzung der folgenden Abschnitte besteht darin, einen Überblick über die Entwicklungen der vergangenen Jahre und eine Grundlage für eine Analyse der Effekte unterschiedlicher Verteilungsmodelle der angedachten Bundesfinanzierung zu erhalten. Im Hinblick darauf ist es hilfreich, die Ausgangslage in den Ländern und die wesentlichen Ursachen für die Unterschiede zwischen den Ländern zu kennen. Frühere Analysen haben gezeigt – und die nachfolgenden Analysen werden dies bestätigen –, dass die Ausstattung des Kinderbetreuungssystems gemessen an den Ausgaben, aber auch der Zahl der Kinder in Kindertagesbetreuung sehr heterogen ist (siehe u.a. den Ländermonitor der Bertelsmann-Stiftung (z.B. Bock-Famulla/Lange/Strunz 2015)). Des Weiteren hat jede konkrete Ausgestaltung einer Bundesbeteiligung unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Länder. Es ist daher sinnvoll, diese Effekte bereits im Vorfeld zu analysieren und berücksichtigen zu können, um aus unterschiedlichen Überlegungen resultierende Konzepte frühzeitig einschätzen zu können. Dies schränkt die zentrale Rolle der politisch Verantwortlichen nicht ein, bietet ihnen jedoch die Möglichkeit, die Effekte im Vorhinein zu studieren.

Kapitel 3.1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Kinderbetreuungsausgaben zwischen den Jahren 2000 und 2015. Daran schließt sich in Kapitel 3.2 eine Analyse der Entwicklung der Kinderbetreuungsausgaben und deren Verteilung zwischen den verschiedenen Finanziers in den Ländern an. In Kapitel 3.3 werden diese Ausgabenbeträge in Kennziffern überführt, die eine vergleichende Betrachtung der Situation in den Ländern ermöglichen. Kapitel 3.4 gibt abschließend einen Überblick über die wesentlichen Einflussfaktoren auf die unterschiedlich hohen Ausgaben je Kind. Die notwendigen methodischen Anmerkungen werden aus Gründen der Lesbarkeit am Ende dieses Abschnitts in Kapitel 3.5 dargestellt. Kapitel 6.2.1 ergänzt diese Darstellung mit einem Überblick über die Entwicklung der Ausgaben für die Kinderbetreuung im Bundesgebiet, wie sie im Bildungsfinanzbericht ausgewiesen wird.

3.1 Entwicklung der Ausgaben der Kindertagesbetreuung für die Kinder im Alter bis zum Schuleintritt zwischen 2000 und 2015

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht seit Anfang der 2000er Jahre den Bildungsfinanzbericht, der vorher von der Bund-Länder-Kommission vorgelegt wurde. In diesem Bildungsfinanzbericht werden die Ausgaben für den Bildungsbereich insgesamt betrachtet, wobei der frühkindliche Bereich im Zeitablauf in unterschiedlichen Abgrenzungen ausgewiesen wurde. So wurden zunächst die Ausgaben nur für den Elementarbereich, d.h. die drei- bis sechsjährigen Kinder, getrennt nach öffentlichen und privaten Trägern, ausgewiesen. Ab dem Jahr 2005 wurden ergänzend die Ausgaben für die unter Dreijährigen sowie den Hortbereich ausgewiesen, allerdings in zusammengefasster Form; für das Jahr 2005

ausschließlich für die öffentlichen Träger, ab 2007 auch für Einrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft. Ab dem Berichtsjahr 2012 werden die Ausgaben für die drei Gruppen, unter Dreijährige, Drei- bis Sechsjährige und Hort, getrennt ausgewiesen.

Der Bildungsfinanzbericht 2015 verwendet zwei statistische Grundlagen. Zum einen werden die Daten der Jahresrechnungsstatistik für die Kindertagesbetreuung aufbereitet. Hier werden in der Tabelle 4.1.1-1 die öffentlichen Ausgaben für die Kindertagesbetreuung einschließlich der Ausgaben für Kindertagespflege und Horte in einer Zeitreihe von 2000 bis 2015 dargestellt, wobei für 2013 und 2014 vorläufige Ist-Zahlen benannt werden und für 2015 Sollangaben gemacht werden. Zum anderen wird auf die Daten des Bildungsbudgets zurückgegriffen, die in Tabelle 2.4.1a dargestellt werden. Die Daten des Bildungsbudgets ermöglichen eine Aufteilung der Ausgaben für unter Dreijährige, für Dreijährige bis zum Schuleintritt sowie für schulpflichtige Kinder in Kindertageseinrichtungen (Horte/Hortgruppen/altersgemischte Gruppen), zudem ermöglichen sie eine Abschätzung der Kosten des privaten Sektors. Hier liegen Daten für das Bildungsbudget bis zum Jahr 2013 vor.

Da sich die Aufgabenstellung der AG Frühe Bildung insbesondere auf den Bereich der Kinder bis zum Schuleintritt bezieht, ist es von Interesse, die Ausgaben für die frühe Bildung ausschließlich für diese Zielgruppe auszuweisen. Da die Daten des Statistischen Bundesamtes im Rahmen des Bildungsfinanzberichts diese ausschließlich für die Jahre 2012 und 2013 explizit ausweisen (Statistisches Bundesamt 2015a, 2016a), müssen für die anderen Jahre gesonderte Berechnungen vorgenommen werden.

Abbildung 21 fasst die Entwicklung der Ausgaben für die Kinderbetreuung der null- bis sechsjährigen Kinder, d.h. ohne den Hort, für den Zeitraum von 2000 bis 2015 zusammen, wie sie die Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik der TU Dortmund berechnet hat. Dabei wurden für die Jahre 2012 und 2013 die im Bildungsbudget für diese beiden Jahre ausgewiesenen Daten zugrunde gelegt; für die verbleibenden Jahre bis einschließlich zum Jahr 2011 wurden die in den Bildungsfinanzberichten für die Krippen und den Hort gemeinsam ausgewiesenen Beträge um den Anteil der Hortkinder bereinigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für den Hort vollständig als Ausgaben der Länder ausgewiesen werden. Dies hängt mit dem Schätzverfahren zusammen, dass das Statistische Bundesamt verwendet. Da jedoch bekannt ist, dass die Ausgaben für den Hort nur anteilig von den Ländern getragen werden, wird ein anderes Verfahren angewendet. Dies geht davon aus, dass sich die Finanzierungsanteile beim Hort genauso verhalten wie bei der Kindertagesbetreuung im jeweiligen Land. In der Aufsummierung der Länderergebnisse ergibt die Schätzung für Deutschland, dass im Durchschnitt 41 % der öffentlichen Ausgaben für den Hortbereich von 1,6 Mrd. Euro (2012) bzw. 1,8 Mrd. Euro (2013) von den Ländern und 59% von den Kommunen getragen werden.

Bei der Zeitreihe ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass es im Jahr zu Fehlbuchungen in einigen Ländern gekommen ist. Dies wurde dadurch korrigiert, dass hilfsweise die Angaben des nächsten Jahres als Länderausgaben angesetzt wurden.

Um die privaten Anteile in der Zeitreihe zu berücksichtigen, wird auf Tabelle 2.4.1.a zurückgegriffen. Dort werden die privaten Ausgaben – ohne die privaten Ausgaben für den Hort – für das Jahr 2012 mit 5,2 Mrd. Euro ausgewiesen. Dieser Prozentanteil des Jahres 2012 wird auch für die anderen Jahre zugrunde gelegt. Bei dem privaten Anteil werden Elternbeiträge, die Beiträge zum Mittagessen bei freien Trägern sowie der Eigenanteil der freien Träger berücksichtigt.

Auf dieser Basis sind die Ausgaben für die Kinderbetreuung der Kinder bis zum Schuleintritt von 10,7 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 23,8 Mrd. Euro im Jahr 2013 angestiegen. Auf Basis der in der Haushaltplanung vorgesehenen Ansätze ist bis zum Jahr 2015 von einem weiteren Anstieg auf 26,9 Mrd. Euro auszugehen. In diesem Kontext sind die öffentlichen Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen von 8,1 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 18,2 Mrd. Euro im Jahr 2013 gewachsen. Bis 2015 ist von einem weiteren Anstieg auf 20,5 Mrd. Euro auszugehen.[56]

Schlüsselt man diese öffentlichen Gesamtausgaben etwas weiter auf, dann haben sich die Ausgaben der Länder in diesem Zeitraum von 3,5 Mrd. Euro (2000) auf 8,5 Mrd. Euro 2013 erhöht und sollen, laut Haushaltsplanung, bis 2015 weiter auf 9,7 Mrd. Euro ansteigen. Bei den Kommunen zeigt sich zunächst ein Anstieg von 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 9,3 Mrd. im Jahr 2013. Für die beiden letzten Jahre zeigen die vorliegenden Planungsdaten einen leichten Anstieg auf 9,9 bzw. 10,3 Mrd. Euro (2014 bzw. 2015).

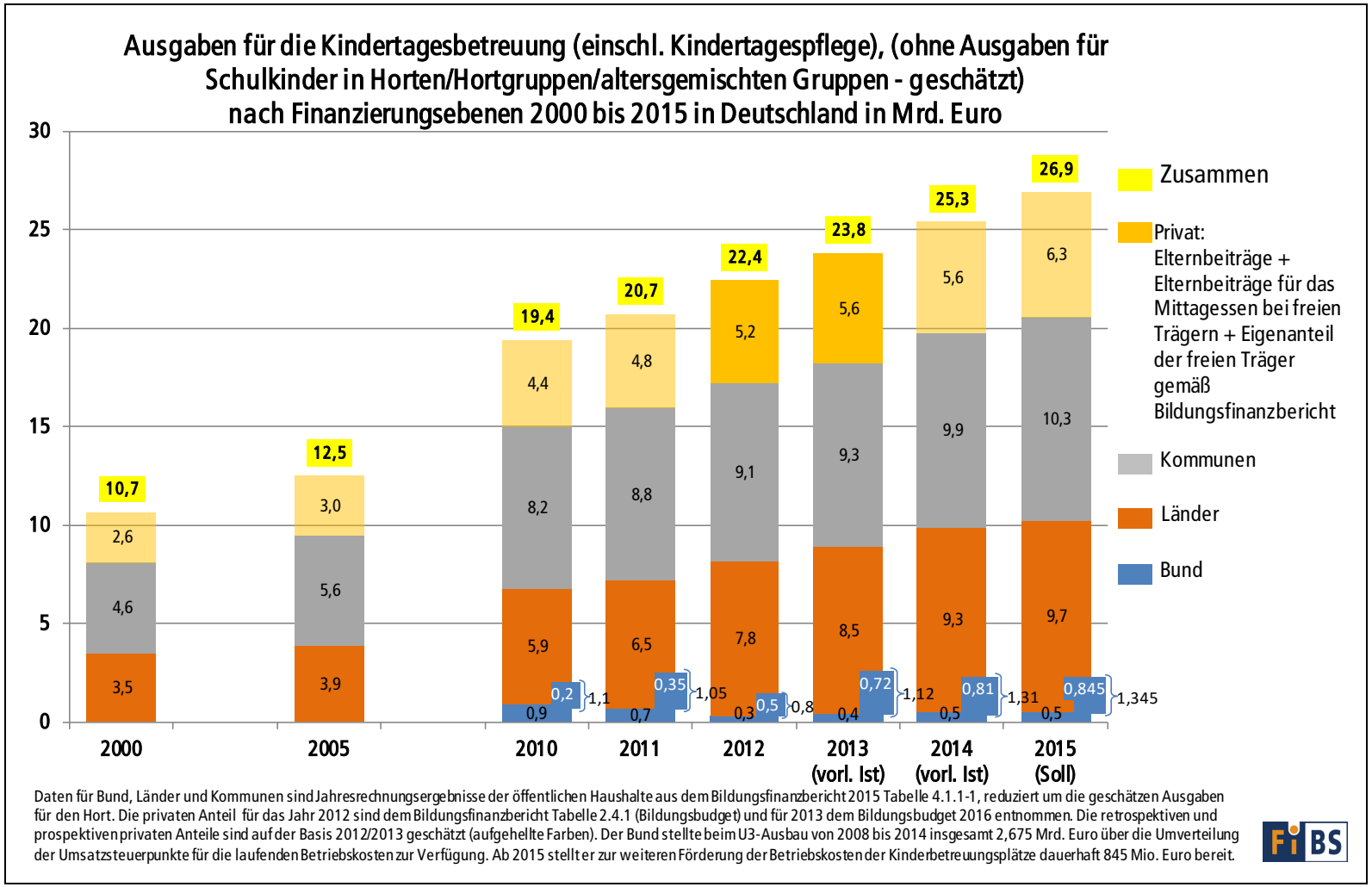
Beim Bund wurden die Ausgaben für Investitionen im Rahmen des U3-Ausbaus berücksichtigt. Rechts neben den Säulen mit den Kerndaten der Finanzierung der Kinderbetreuung in Deutschland ist für den Zeitraum ab dem Jahr 2010 ergänzend der über die modifizierte Verteilung der Umsatzsteuer den Ländern vom Bund überlassene Anteil an der Umsatzsteuer für die Beteiligung an den Betriebskosten im Rahmen des U3-Ausbaus wiedergegeben. Dies zeigt, dass sich der Bund in den vergangenen sechs Jahren in zunehmendem Umfang an den Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligt hat. Konkret ist der über diesen Weg an die Länder umverteilte Betrag von 200 Mio. Euro (2010) auf zuletzt 845 Mio. Euro (2015) angestiegen. Würde man diesen Betrag zu den Ausgaben hinzuaddieren, beliefe sich der Bundesanteil an der Finanzierung im Jahr 2015 auf 1,345 Mrd. Euro. Entsprechend würde sein Anteil – bezogen auf die Ausgaben für die Kinder im Alter bis zum Schuleintritt – um vier Prozentpunkte auf 6,6 % der öffentlichen Ausgaben ansteigen, während sich der Anteil der Länder um drei und der der Kommunen um etwa einen Prozentpunkt verringern würde. Bezogen auf die öffentlichen und privaten Gesamtausgaben beliefe sich der Bundesanteil auf 5,0%.

56 Bei den Ausgabenbeträgen wie auch den Angaben zur Verteilung der Ausgaben auf die Finanziers sind die unterschiedlichen Abgrenzungen zu beachten, d.h. ob nur die Kinder im Alter bis zum Schuleintritt oder auch die Hortkinder betrachtet werden, die zu jeweils unterschiedlichen Größenordnungen führen. Dies liegt daran, dass Bund, Länder und Kommunen unterschiedlich an der Finanzierung der drei Teilbereiche beteiligt sind.

Die im Kontext der Abschaffung des Betreuungsgeldes den Ländern zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel für die Kindertagesbetreuung, die ebenfalls über eine Modifikation der Umsatzsteueranteile realisiert wurde, würden – bei Zurechnung zum Bund – zu einer weiteren Erhöhung um bis zu 4 Prozentpunkte bezogen auf die öffentlichen Ausgaben führen. Die Anteile der Länder und Kommunen würden sich wiederum um etwa drei bzw. einen Prozentpunkt verringern. Auch bei dieser Betrachtung ist der Bund im Vergleich zu Ländern und Kommunen allerdings nur unterproportional an den Ausgaben beteiligt. Die Kommunen weisen den größten Anteil auf, gefolgt von den Ländern.[57] Gemessen an den öffentlichen und privaten Gesamtausgaben beliefe sich der Bundesanteil auf bis zu 8 %, allerdings abhängig davon, wie sich die Ausgaben für den frühkindlichen Bereich insgesamt sowie bei den einzelnen Finanzier in den kommenden Jahren entwickeln.

Die privaten Finanzierungsanteile beliefen sich in 2012 auf 5,2 Mrd. Euro und im Jahr 2013 auf 5,6 Mrd. Euro. Insgesamt stiegen die privaten Ausgaben von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 5,6 Mrd. Euro im Jahr 2013 und werden voraussichtlich bis zum Jahr 2015 auf 6,3 Mrd. steigen.

57 Bei den Ausgabenbeträgen wie auch den Angaben zur Verteilung der Ausgaben auf die Finanziers sind die unterschiedlichen Abgrenzungen zu beachten, d.h. ob nur die Kinder im Alter bis zum Schuleintritt oder auch die Hortkinder betrachtet werden, die zu jeweils unterschiedlichen Größenordnungen führen. Dies liegt daran, dass Bund, Länder und Kommunen unterschiedlich an der Finanzierung der drei Teilbereiche beteiligt sind.



Daten für Bund, Länder und Kommunen sind Jahresrechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte aus dem Bildungsfinanzbericht 2015 Tabelle 4.1.1-1, reduziert um die geschätzen Ausgaben für den Hort. Die privaten Anteil für das Jahr 2012 sind dem Bildungsfinanzbericht Tabelle 2.4.1 (Bildungsbudget) und für 2013 dem Bildungsbudget 2016 entnommen. Die retrospektiven und prospektiven privaten Anteile sind auf der Basis 2012/2013 geschätzt (aufgehellte Farben). Der Bund stellte beim U3-Ausbau von 2008 bis 2014 insgesamt 2,675 Mrd. Euro über die Umverteilung der Umsatzsteuerpunkte für die laufenden Betriebskosten zur Verfügung. Ab 2015 stellt er zur weiteren Förderung der Betriebskosten der Kinderbetreuungsplätze dauerhaft 845 Mio. Euro bereit.

Abbildung 21: Ausgaben für die Kindertagesbetreuung (ohne Hort) für die Jahre 2000 bis 2015

3.2 Entwicklung der Kindertagesbetreuungsausgaben in den Ländern (inklusive Hort)

3.2.1 Ausdifferenzierung der Kindertagesbetreuungsausgaben, inklusive Hort, 2000 bis 2015

Die im vorhergehenden Abschnitt herangezogenen, wenn auch modifizierten, Daten des Bildungsfinanzberichts haben – mit Blick auf die übergeordnete Zielsetzung der vorliegenden Studie – gewisse Einschränkungen: Zum einen sind länderbezogene Analysen auf dieser Grundlage nicht möglich, hierzu bedarf es einer Gesamtbetrachtung inklusive des Hortes. Zum anderen werden die sonstigen, nicht öffentlichen Einnahmen nicht weiter differenziert. Es ist daher ergänzend auf weitere und in anderen Abgrenzungen aufbereitete Daten der Jahresrechnungsstatistik zurückzugreifen, sodass mit den nachfolgenden Betrachtungen ein Wechsel in den statistischen Grundlagen verbunden ist. Da in der Jahresrechnungsstatistik aber zugleich die Einnahmen aus Elternbeiträgen und die Trägereigenanteile untererfasst sind, werden zur Generierung eines möglichst vollständigen und aktuellen Bildes zum einen ergänzende Daten der TU Dortmund zu den Elternbeiträgen zugespielt. Diese wurde zum anderen wiederum durch Daten zu den Elternbeiträgen in Hamburg ergänzt, die durch die Senatsbehörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zur Verfügung gestellt wurden.

Darüber hinaus werden auch die Trägereigenanteile auf Basis vorliegender übergreifender Informationen des Statistischen Bundesamtes (2012) sowie eigener Berechnungen auf Länderebene ergänzt. Die Bundesmittel werden anhand der vorliegenden und vom BMFSFJ zur Verfügung gestellten Daten ergänzend einbezogen. Mit diesen Zuspielungen dürften die tatsächlichen Kinderbetreuungsausgaben sowohl auf Bundesebene als auch in den Ländern bestmöglich approximiert sein.

Abbildung 22 zeigt die auf dieser Basis ermittelten Ausgaben und deren Verteilung auf die verschiedenen Finanziers zwischen den Jahren 2000 und 2015. Grundsätzlich werden für den gesamten Zeitraum die Grundmittel der öffentlichen Hand entsprechend der Tabelle 4.1.1-1 des Bildungsfinanzberichts, einschließlich der Bundeszuwendungen an die Länder,[58] bis 2005 die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Elternbeiträge und sonstigen Einnahmen ausgewiesen. Für die Zeit ab 2008 werden die von der TU Dortmund sowie der Senatsbehörde für Hamburg ausgewiesenen Elternbeiträge und darüber hinaus, ab 2011, die sich aus Trendberechnungen ergebenden sonstigen Einnahmen[59] berücksichtigt. Die Eigenanteile der freien Träger wurden auf Basis der vorliegenden Informationen für die einzelnen Jahre geschätzt.

---

58 Diese Daten wurden anhand der uns vom BMFSFJ zur Verfügung gestellten Informationen einbezogen und weichen daher hinsichtlich ihrer Verteilung auf die einzelnen Jahre von den bisherigen Betrachtungen ab.

59 Die sonstigen Einnahmen wurden für die Zeit bis 2011, als Differenz der sonstigen Einnahmen und der Elternbeiträge berechnet und für den Zeitraum ab 2012 auf der Basis einer Trendberechnung der Entwicklungen seit dem Jahr 2005 fortgeschrieben. Dies kann in Einzelfällen zu einer leichten Über- oder Unterschätzung der sonstigen Einnahmen führen.

Auf der Basis dieser Daten steigen die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung in Deutschland von 9 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 25,8 Mrd. Euro im Jahr 2013. Dieser Betrag ist damit für das Jahr 2015 fast identisch mit dem Betrag von 26,3 Mrd. Euro, den das Statistische Bundesamt für das gleiche Jahr, unter Einbeziehung der Horte sowie der Elternbeiträge für das Mittagessen ermittelt hat. Da auch die Ausgabenbeträge für die Jahre 2011 und 2012 fast identisch mit denen des Statistischen Bundesamtes sind, ist das Ergebnis unserer Berechnungen als ausgesprochen valide einzustufen. Diese Daten haben aber gegenüber dem Statistischen Bundesamt den Vorteil, dass die Finanzierungsbeiträge wesentlich detaillierter und differenzierter aufgeschlüsselt werden.[60]

Deutliche Unterschiede in der Bedeutung für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung zeigen sich – wie auch in den Daten des Statistischen Bundesamtes – hinsichtlich der Beträge, die die einzelnen Finanziers beisteuern, und insbesondere in den absoluten wie relativen Erhöhungen der jeweiligen Volumina. Den, relativ gesehen, größten Anstieg verzeichnen die Bundesausgaben, die von gerade einmal 16 Mio. Euro im Jahr 2000 – unter Berücksichtigung des Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau" und der weiteren spezifischen Förderprogramme (Aktionsprogramm Kindertagespflege, Lernort Praxis, Programm Schwerpunkt-Kitas „Sprache & Integration", Bundesprogramm „Sprach-Kitas", Betriebliche Kinderbetreuung und Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung) auf knapp 250 Mio. Euro im Jahr 2015 angestiegen sind. Allerdings lagen die Bundesausgaben mit fast 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2013 und gut 1,0 Mrd. im Jahr 2014 zwischenzeitlich noch deutlich höher.[61]

Die Länderausgaben sind, ausgehend von 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2000, um 8,1 Mrd. Euro auf voraussichtlich etwa 10,4 Mrd. Euro (Soll) im Jahr 2015 angestiegen; die Ausgaben der Kommunen haben sich von 5,2 Mrd. Euro um knapp 6,1 Mrd. Euro auf 11,3 Mrd. Euro erhöht. Allein im Vergleich zum Jahr 2008, in dem der Krippenausbau begonnen wurde, haben sich die Ausgaben der Länder um 5,4 Mrd. Euro (+106 %) und die der Kommunen um 3,8 Mrd. Euro (+51 %) erhöht.[62] Die Elternbeiträge sind trotz der in einigen Ländern geltenden Befreiung für bestimmte Altersgruppen bzw. Leistungsumfänge durchgängig angestiegen. Betrugen sie im Jahr 2000 knapp 1,3 Mrd. Euro, sind es nun 3,8 Mrd. Euro, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass im Jahr 2000 im Wesentlichen nur die Beitragsein-

60 Die geringfügigen Unterschiede sind einerseits auf die Einbeziehung des Mittagessens durch das Statistische Bundesamt im Bildungsfinanzbericht zurückzuführen, wodurch der Privatfinanzierungsanteil höher als hier ausgewiesen ist, und andererseits auf eine umfänglichere Berücksichtigung der Finanzierung durch den Bund, wobei die modifizierte Umsatzsteuerverteilung (noch) nicht berücksichtigt wurde.

61 Durch die Berücksichtigung dieser Förderprogramme bzw. des tatsächlichen Mittelabrufs liegen die Bundesausgaben in den letzten Jahren zum Teil deutlich über den vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Beträgen.

62 Würde man in diesen Berechnungen die modifizierte Umsatzsteuerverteilung berücksichtigen, durch die die Länder 845 Mio. Euro an Umsatzsteuereinnahmen zusätzlich erhalten haben, die ansonsten dem Bund zugestanden hätten, dann beliefe sich der Bundesanteil an den Kinderbetreuungsausgaben auf 1,345 Mrd. Euro und der Länderanteil auf knapp 9,5 Mrd. Euro, sofern die weitere Umverteilung eines Teils dieser Mittel auf die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nicht berücksichtigt wird.

nahmen der öffentlichen Einrichtungen, im Jahr 2015 hingegen die Beitragseinnahmen aller Träger erfasst wurden. Insofern erscheint es angemessener, den relativen Anstieg der Elternbeiträge erst ab dem Jahr 2008, dem ersten Jahr, für das die TU Dortmund entsprechende Daten ermittelt hat, zu betrachten. Seither sind die Elternbeiträge um 41 % angestiegen.

Die sonstigen Einnahmen von Privaten, die in den öffentlichen Haushalten erfasst werden, beliefen sich zuletzt auf – geschätzt – knapp 754 Mio. Euro[63] und sind damit voraussichtlich im Zeitablauf angestiegen. Im Jahr 2005 betrugen diese Einnahmen 670 Mio. Euro; im Jahr 2000 270 Mio. Euro.

Mit diesem unterschiedlich dynamischen Ausgabenanstieg bei den einzelnen Finanziers hat sich auch die Lastenverteilung zwischen diesen erheblich verändert (siehe Abbildung 23), ohne dass dies die Tatsache beeinflusst hat, dass die Kommunen die Hauptlast der Kinderbetreuungsausgaben tragen.[64] Ihr Anteil ist gegenüber dem Spitzenwert von 56% im Jahr 2000 bzw. 46 % im Jahr 2008 auf 41 % im Jahr 2015 gesunken. Mit 40 % im Jahr 2014 war er allerdings zwischenzeitlich auch noch etwas geringer. Zwischen den Eckjahren 2000 und 2015 ist der Finanzierungsanteil der Länder von 24 % auf 38 % angestiegen; er war in den vergangenen Jahren zeitweise allerdings auch noch etwas höher. Die Elternbeiträge hatten zuletzt einen Anteil von 14 %. Dies ist – aufgrund des Konzeptwechsels – geringfügig mehr als im Jahr 2000, und einerseits noch deutlich höher als im Jahr 2005, und andererseits niedriger als im Jahr 2008. Seinerzeit hatten die Elternbeiträge einen Anteil von 16,6 % an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Der Finanzierungsanteil der freien Träger beträgt durchgängig knapp 4 %, der Eigenanteil der öffentlichen Träger ist in den kommunalen Ausgaben enthalten. Die sonstigen Einnahmen machen durchgängig knapp 3 % des Gesamtbudgets aus. Der Finanzierungsanteil des Bundes ist mit zuletzt 0,9 % weiterhin als gering anzusehen; zwischenzeitlich betrug er über 4 %.

63 Die letzten vorliegenden Ist-Daten zu diesen sonstigen Einnahmen von Privaten beziehen sich auf das Jahr 2011. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass in diesen Beträgen u.U. auch Rückzahlungen enthalten sein können, die freie Träger leisten müssen, weil sie im Vorjahr zu hohe Vorauszahlungen erhalten haben. Die Ausführungen in Kapitel 2.2 haben gezeigt, dass die Einrichtungsträger in einigen Ländern Mittel als Vorauszahlungen auf Basis früherer Belegungsdaten erhalten – und zum Teil auch mit pauschalen Erhöhungsbeträgen –, die sie anschließend ggf. zurückzahlen müssen, sofern sich bei den finalen Abrechnungen zeigt, dass sie dadurch zu hohe Vorauszahlungen erhalten haben, so z.B. im Saarland. Diese Rückzahlungen wären strenggenommen von den Ausgaben der entsprechenden Vorjahre abzuziehen. Es ist aber nicht bekannt, ob bzw. in welchem Umfang dies ggf. der Fall ist.

64 Es ist allerdings zu beachten, dass sich, wie bereits erwähnt, die Abgrenzung der Ausgaben für die frühkindliche Bildung über die Jahre geändert hat. Ferner weichen die Anteilswerte hier, aufgrund der anderen Abgrenzung (Einbeziehung des Hortes) von den vorhergehenden Werten ab.

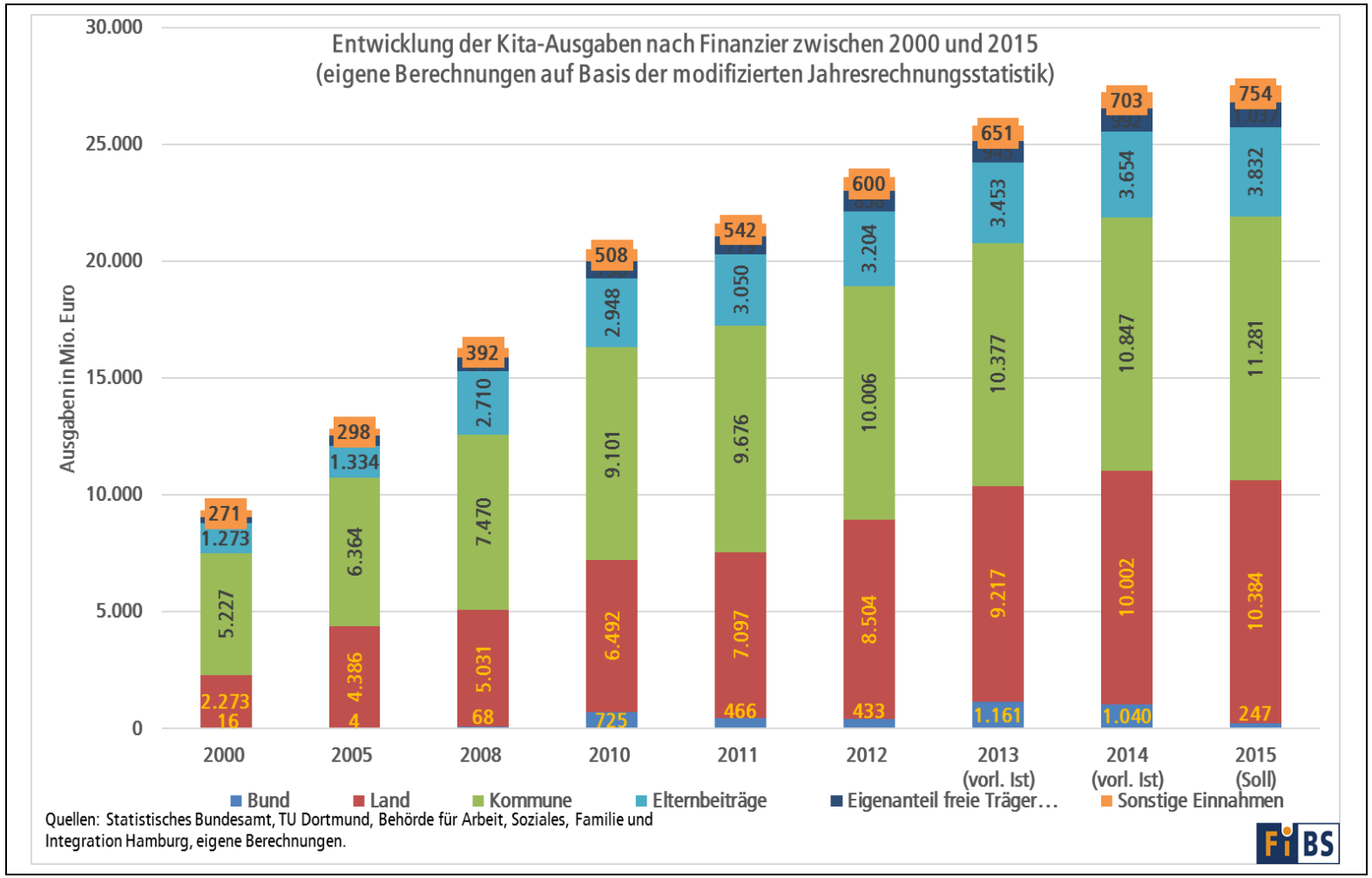


Abbildung 22: Entwicklung der Kindertagesbetreuungsausgaben (Grundmittel) insgesamt (inklusive Hort) zwischen 2000 und 2015 laut (modifizierter) Jahresrechnungsstatistik (einschließlich kalkulatorischer Trägeranteile[65])

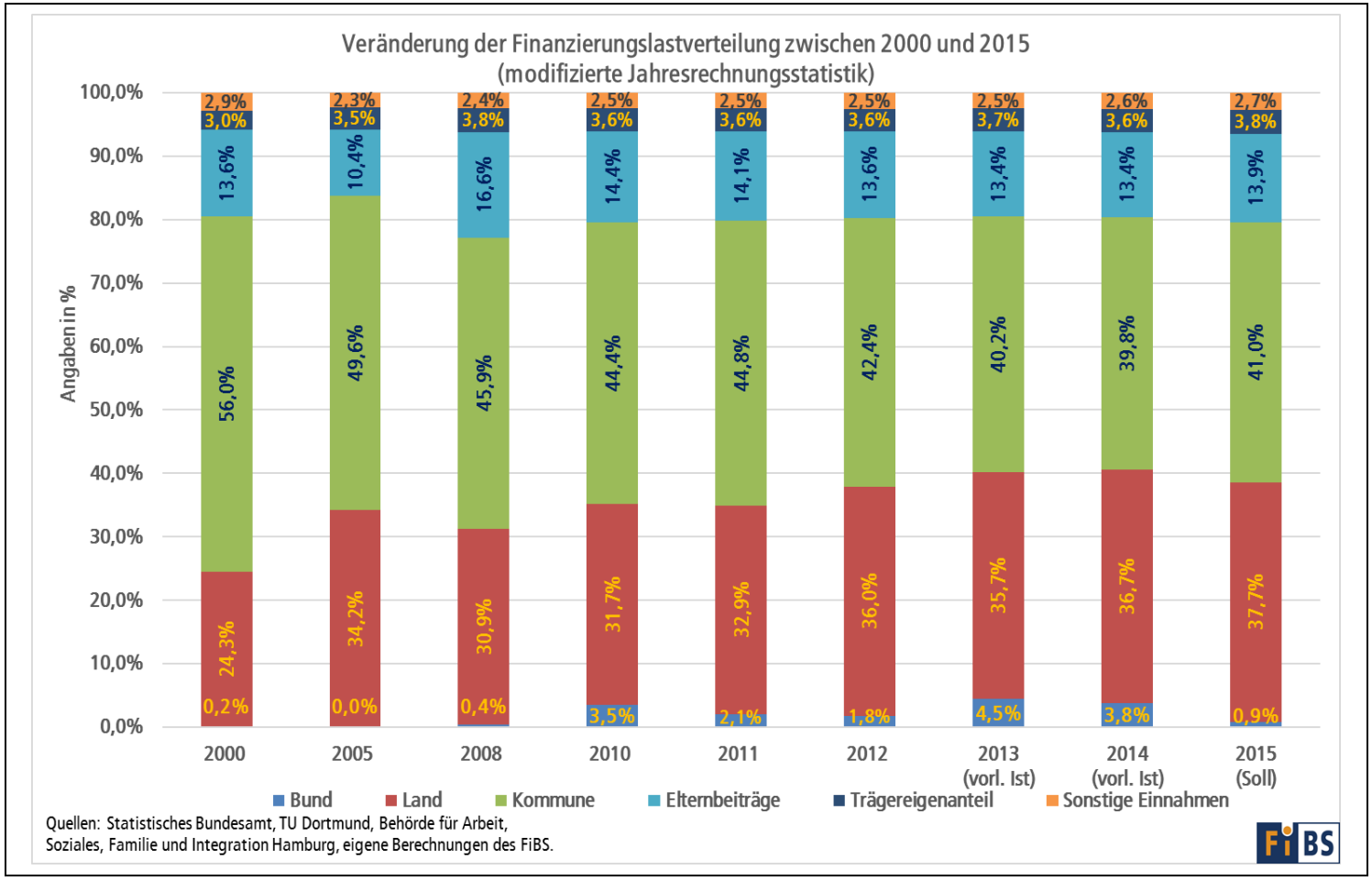


Abbildung 23: Veränderung der Finanzierungslastverteilung zwischen 2000 und 2015 laut (modifizierter) Jahresrechnungsstatistik

65 Der Ausgabenanteil, den die freien Träger aus den öffentlichen Haushalten erhalten, wurde für jedes relevante Jahr anhand der Kinder- und Jugendhilfestatistik ermittelt und entsprechend angesetzt, wobei von einem durchschnittlichen Eigenanteil von 7 % ausgegangen wurde, wie durch Erhebungen des Statistischen Bundesamtes (2012) ermittelt wurde.

3.2.2 Vergleich der Kindertagesbetreuungsausgaben nach Ländern zwischen 2008 und 2015

In den folgenden Betrachtungen werden diese bundesweiten Daten durch differenzierte Daten für die einzelnen Länder ergänzt, wobei es insbesondere um die aktuelle Höhe und Verteilung der Ausgaben insgesamt sowie deren Größenordnung im Verhältnis zu ausgewählten Kennziffern geht. Dennoch soll dabei auch ein Blick auf die Entwicklungen der vergangenen Jahre geworfen werden, um einen Eindruck über die wesentlichen Veränderungen zu erhalten. Begonnen wird dabei mit dem aktuellen Ausgabenniveau und der Ausgabenverteilung auf die verschiedenen Finanziers. Anschließend wird die „Ausgangssituation" im Jahr 2008 dargestellt. Das Jahr 2008 wird aus zwei Gründen herangezogen: (1) Der Kita-Ausbau hat seinerzeit begonnen, d.h. das Jahr 2008 ist der Beginn der dynamischen Entwicklung der vergangenen Jahre. (2) Seit diesem Zeitpunkt liegen zudem genauere Daten zur Höhe der Elternbeiträge vor, da die Berechnungen der TU Dortmund mit dem Jahr 2008 beginnen. Die Gegenüberstellung beider Jahre kann somit auf der Grundlage einer einheitlichen Datenbasis erfolgen. Da wir anhand der vorliegenden Informationen die Trägereigenanteile auf Landesebene zumindest kalkulatorisch berechnen können, werden diese in der folgenden Darstellung berücksichtigt.

Abbildung 24 zeigt die absolute Höhe der Finanzierungsbeträge, die die unterschiedlichen Finanziers in den einzelnen Ländern im vergangenen Jahr 2015 zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung beigesteuert haben. Die Gesamtaufwendungen schwanken zwischen 221 Mio. Euro in Bremen und knapp 5,7 Mrd. Euro in Nordrhein-Westfalen, wobei die Gesamtsumme insbesondere die Größe des Landes bzw. die Zahl der Kinder in Kinderbetreuung widerspiegelt.

Wichtiger als die absolute Höhe der Gesamtausgaben ist im Ländervergleich die Ausgabenverteilung zwischen den verschiedenen Finanziers, die in Abbildung 25 für das Jahr 2015 wiedergegeben wird. Abgesehen von den drei Stadtstaaten, in denen die öffentliche Finanzierung ausschließlich durch die Länder erfolgt (Anteilswerte zwischen 85 % in Berlin und 92 % in Hamburg), sind die Kommunen in allen Ländern, mit Ausnahme Bayerns[66] und Nordrhein-Westfalens[67], der Hauptfinanzier der Kinderbetreuung. Ihr Anteil schwankt zwischen 36 % in Mecklenburg-Vorpommern und 56 % in Hessen. Weitgehend komplementär zum Anteil der Kommunen verhält sich der Finanzierungsanteil der Länder: Er ist mit 20 % in Schleswig-Holstein und Hessen am niedrigsten und in Bayern mit 43 % am höchsten. Die geringsten Unterschiede zwischen dem Landes- und Kommunalanteil gibt es in Nordrhein-Westfalen und in Mecklenburg-Vorpommern. Der Anteil des Bundes beträgt bis zu knapp 2 %, und ist in Niedersachsen am höchsten. Den geringsten Bundesanteil erhielt im vergangenen Jahr das Saarland mit 0,3 %.

66 In Bayern waren die Kommunen bis einschließlich 2012 der Hauptfinanzier der Kindertagesbetreuung, seither ist es das Land.

67 In Nordrhein-Westfalen gilt dies derzeit nur für die Planungsdaten des Jahres 2015.

Der Finanzierungsanteil der Eltern variiert zwischen 5 % in Bremen und Rheinland-Pfalz und 25 % in Mecklenburg-Vorpommern, gefolgt von Schleswig-Holstein mit 19,6 %. In der Tendenz machen die Elternbeiträge in den ostdeutschen Ländern einen höheren Anteil an den Ausgaben für die Kinderbetreuung aus als in den westdeutschen Ländern. Abgesehen vom Schleswig-Holstein liegen vier der fünf ostdeutschen Länder unter den fünf Ländern mit den höchsten Finanzierungsanteilen durch Elternbeiträge. Lediglich Thüringen hat mit einem Elternbeitragsanteil von 15,4 % einen Wert, der unter dem von mehreren westdeutschen Ländern, Hessen (16,9 %), Baden-Württemberg (16,0 %) und dem Saarland (15,5 %), liegt. Ob dieser deutlich höhere Elternbeitragsanteil in den ostdeutschen Ländern auch darauf zurückzuführen ist, dass die Nutzungsquoten deutlich höher sind als in den westdeutschen, kann nur in Abhängigkeit von den Kosten je Kind, gerechnet in Vollzeitäquivalenten, ermittelt werden (siehe hierzu weiter unten).

Die Eigenanteile der freien Träger – die Anteile der öffentlichen Träger sind implizit in den kommunalen Ausgaben enthalten – variieren zwischen 0 % in Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt und fast 10 % im Saarland. Die weiterhin erfassten Einnahmen von Dritten belaufen sich auf bis zu 5,9 % in Schleswig-Holstein.

Abbildung 26 präsentiert die Veränderungen in den Finanzierungsanteilen der einzelnen Finanziers zwischen den Jahren 2008 und 2015 auf einen Blick und verdeutlicht dadurch, wie sich die Ausgabenverteilung zwischen den verschiedenen Finanziers in den vergangenen acht Jahren in den einzelnen Ländern verschoben hat. Unmittelbar erkennbar ist, dass sich der Länderanteil in fast allen Ländern (mit Ausnahme von Sachsen) – zum Teil deutlich – erhöht hat, während der der Kommunen in allen Flächenländern deutlich gesunken ist. Auch der Bundesanteil ist in fast allen Ländern höher als im Jahr 2008; die Ausnahmen sind Hamburg, das 2008 einen recht hohen Anteil hatte, und Sachsen.

Zudem sind auch die Elternbeiträge in den meisten Ländern geringer als noch zu Beginn des U3-Ausbaus. Dies betrifft nicht nur die Länder, in denen die Elternbeiträge für bestimmte Altersgruppen oder Nutzungsumfänge abgeschafft wurden. Ausweislich der vorliegenden Informationen sind auch die sonstigen Einnahmen von Dritten in einigen Ländern etwas geringer als noch im Jahr 2008, in anderen Ländern hingegen etwas höher.

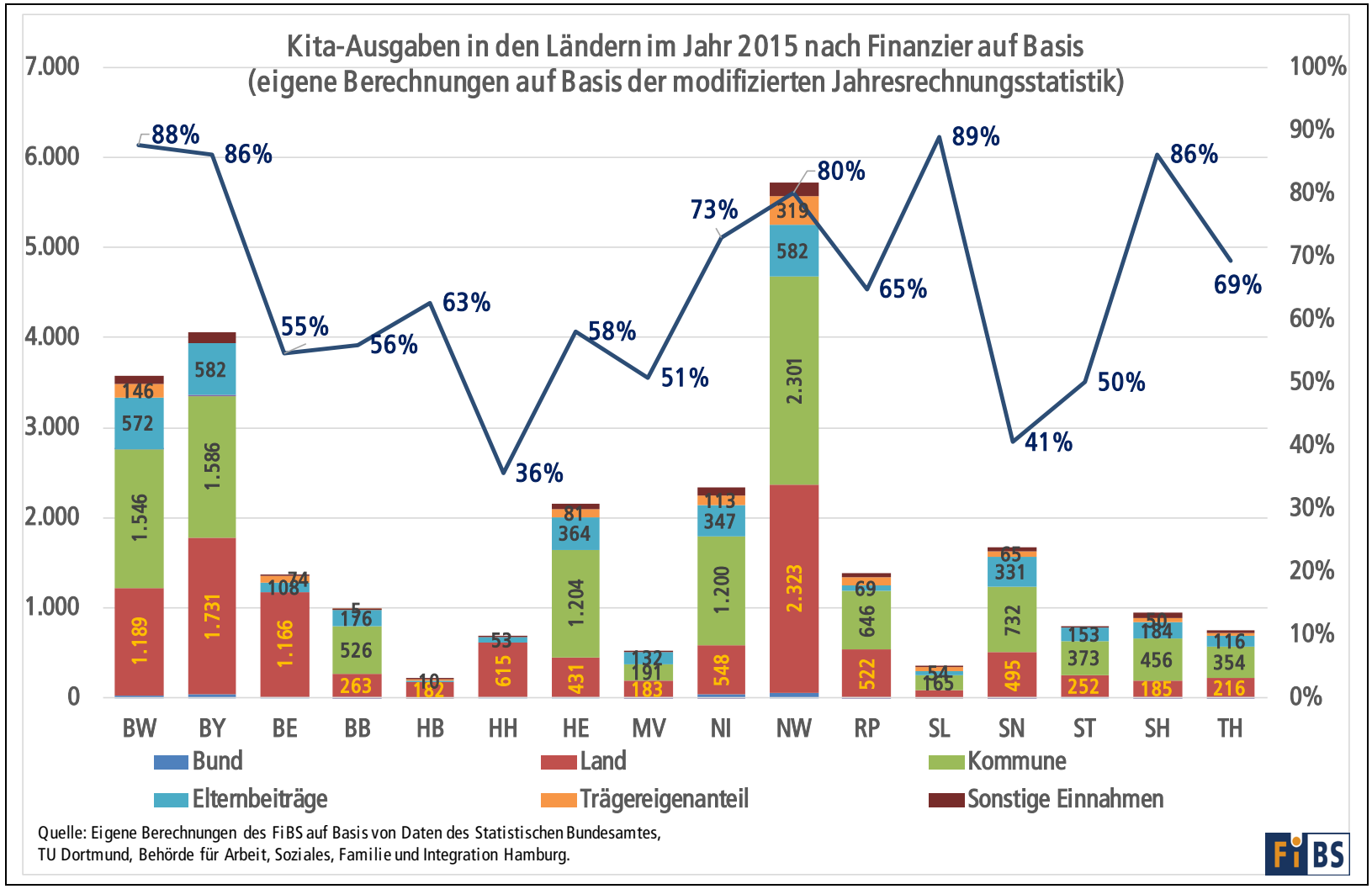


Abbildung 24: Kinderbetreuungsausgaben (Grundmittel) in den Ländern im Jahr 2015 nach Finanziers

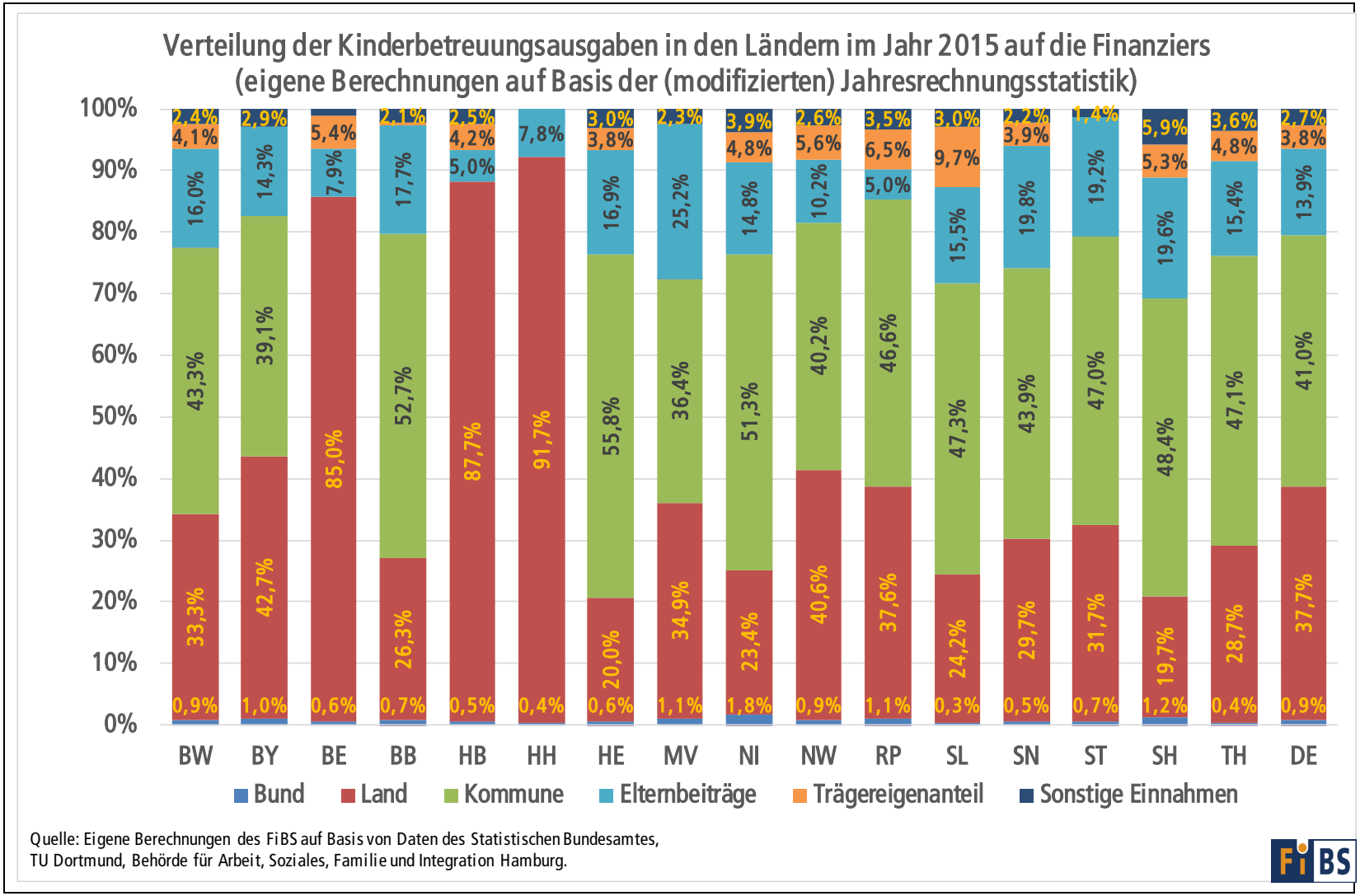


Abbildung 25: Verteilung der Kinderbetreuungsausgaben (Grundmittel) im Jahr 2015 auf die Finanziers

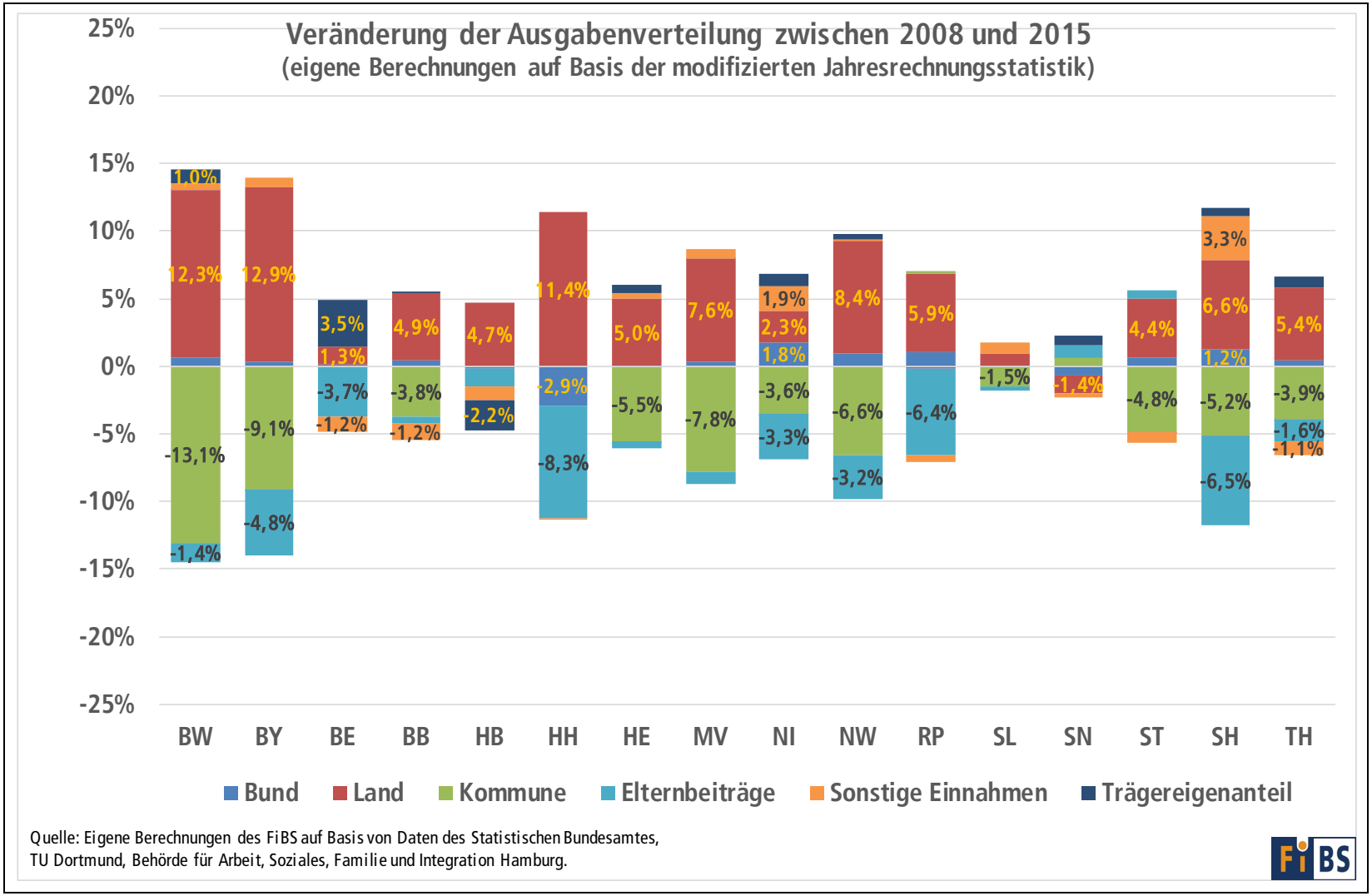


Abbildung 26: Veränderung der Finanzierungsanteile der Finanziers zwischen 2008 und 2015

3.3 Analyse ausgewählter Indikatoren zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern

In den vorhergehenden Abschnitten wurde die Entwicklung der Kinderbetreuungsausgaben bundesweit sowie in den einzelnen Ländern in absoluter Höhe und hinsichtlich ihrer Finanzierungslastverteilung dargestellt. Die absolute Höhe der Ausgaben ist maßgeblich von der Anzahl der in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder sowie der zeitlichen Nutzungsstruktur abhängig, wenngleich auch weitere Faktoren, wie z.B. die Personalschlüssel, die Qualifikations- und Trägerstruktur sowie Merkmale der Kinder darauf Einfluss nehmen (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 3.4). Die absoluten Ausgabenbeträge sind somit für den Vergleich der Finanzierung der Kindertagesbetreuung zwischen den Ländern nicht geeignet. Dazu müssen diese Ausgabenbeträge in Relation zu makroökonomischen Kennziffern sowie zur Zahl der betreuten Kinder in Beziehung gesetzt werden.

3.3.1 Kinderbetreuungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt

Die Ausführungen in diesem Abschnitt konzentrieren sich zunächst auf die Kinderbetreuungsausgaben, wie sie im Anhang zum Bildungsfinanzbericht ausgewiesen werden. Soweit allerdings die Elternbeiträge in die Betrachtung einbezogen werden, werden diese wie bereits teilweise in den vorhergehenden Abschnitten auf Grundlage der Berechnungen der TU Dortmund sowie der Daten der zuständigen Senatsbehörde in Hamburg berücksichtigt, da diese ein besseres Bild über die tatsächlichen Größenordnungen geben als die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Daten.

Abbildung 27 verdeutlicht, dass die öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in den vergangenen zehn Jahren in allen Ländern erheblich angestiegen sind. Gleichzeitig zeigen sich erhebliche Niveauunterschiede, insbesondere zwischen Ost- und Westdeutschland, bedingt durch den in Ostdeutschland traditionell deutlich höheren Anteil an Kindern im U3-Bereich sowie unter den Schulkindern (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 3.4.1). Wurden in Westdeutschland im Jahr 2005 0,4 bis 0,5 % des BIP für den frühkindlichen Bereich ausgegeben, waren es im Osten zu diesem Zeitpunkt mindestens 0,8 %. Im Jahr 2013 (vorläufiges Ist) beliefen sich die Ausgaben in den ostdeutschen Ländern auf mindestens 1,0 %, in Brandenburg sogar auf über 1,2 %, wohingegen es in den westdeutschen Ländern weiterhin mit höchstens 0,8 % des BIP (Ausnahme: Rheinland-Pfalz mit 0,9 %) ein deutlich geringerer Anteil war. Den geringsten (öffentlichen) Ausgabenanteil hatten Hamburg und Bayern, deren Ausgabenanteil auch im Jahr 2013 kaum über der 0,6 %-Marke lag. Das bedeutet, dass die westdeutschen Länder im Jahr 2013 das Niveau erreicht haben, das die ostdeutschen Länder bereits im Jahr 2005 hatten. Betrachtet man ergänzend die voraussichtlichen Kinderbetreuungsausgaben des Jahres 2015 und setzt diese in Beziehung zum BIP des vergangenen Jahres, zeigt sich eine sehr unterschiedliche Entwicklung. Während in der einen Hälfte der Länder das Ausgabenniveau

im Verhältnis zur wirtschaftlichen Entwicklung weiter angestiegen ist, ist es in der anderen Hälfte zurückgegangen. Hierzu dürfte auch beigetragen haben, dass die Ausbaugeschwindigkeit abgenommen hat und dadurch auch der Bedarf an investiven Ausgaben zurückgegangen ist.[68]

Betrachtet man die Soll-Ausgaben 2015 von Ländern und Kommunen differenziert im Verhältnis zum BIP 2015 (siehe Abbildung 28), dann tragen die Kommunen in den meisten Flächenländern den größeren Anteil. In den meisten westdeutschen Ländern belaufen sich die kommunalen Ausgaben auf 0,3 % bis 0,5 % des BIP; den höchsten Wert verzeichnet Schleswig-Holstein mit 0,53 %. In den ostdeutschen Ländern sind es zwischen 0,5 % und 0,7 %, in Brandenburg sogar 0,8 %. Verglichen damit schwankt der Landesanteil etwas stärker. Meist liegt er in Westdeutschland zwischen 0,2 und 0,3 %, in Nordrhein-Westfalen bei 0,36 %, in Rheinland-Pfalz bei 0,40 %; in Ostdeutschland liegt er zwischen 0,4 und 0,5 %. Da es keine föderalen Untergliederungen gibt, werden die gesamten Kinderbetreuungsausgaben in den Stadtstaaten vom Land getragen.

Abbildung 29 ergänzt diese Darstellung, indem die Ausgabenanteile aller Finanziers in Relation zum BIP dargestellt werden; sie zeigt, dass der von den Eltern finanzierte Anteil an den Kita-Ausgaben auch in Relation zum BIP in den ostdeutschen Ländern besonders hoch ist. Die Elternbeiträge belaufen sich hier auf 0,20 % in Thüringen bis 0,33 % in Mecklenburg-Vorpommern. In den westdeutschen Ländern liegen die Elternbeiträge bei 0,03 % in Bremen und 0,22 % in Schleswig-Holstein; letzteres ist das einzige westdeutsche Bundesland, in dem die Elternbeiträge im Verhältnis zum BIP die ostdeutschen Werte erreichen.

Abbildung 30 bis Abbildung 32 setzen die Ergebnisse aus Abbildung 29 grafisch um. Durch diese Form der Darstellung wird deutlich, dass sowohl die Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Finanziers (siehe Abbildung 30) als auch die aller Finanziers (siehe Abbildung 31), und damit insbesondere auch die Elternbeiträge (siehe Abbildung 32), in wirtschaftlich schwächeren Ländern deutlich höher sind als in den wirtschaftlich stärkeren. Auffallend ist dabei, dass die Trendlinie bezogen auf die Elternbeiträge deutlich steiler verläuft als diejenige für die öffentlichen Ausgaben.

68 Legt man den Mittelabruf bei den Investitionsprogrammen des Bundes als Indiz für diese These zugrunde, dann zeigt sich zwischen 2014 und 2015 in allen Ländern ein deutlicher Rückgang. Wurden 2014 noch knapp 1 Mrd. Euro an die Länder ausgeschüttet, waren es 2015 nicht einmal 160 Mio. Euro. Dies liegt aber auch daran, dass die Finanzierungsprogramme mittlerweile deutlich kleiner sind als noch in den Vorjahren.

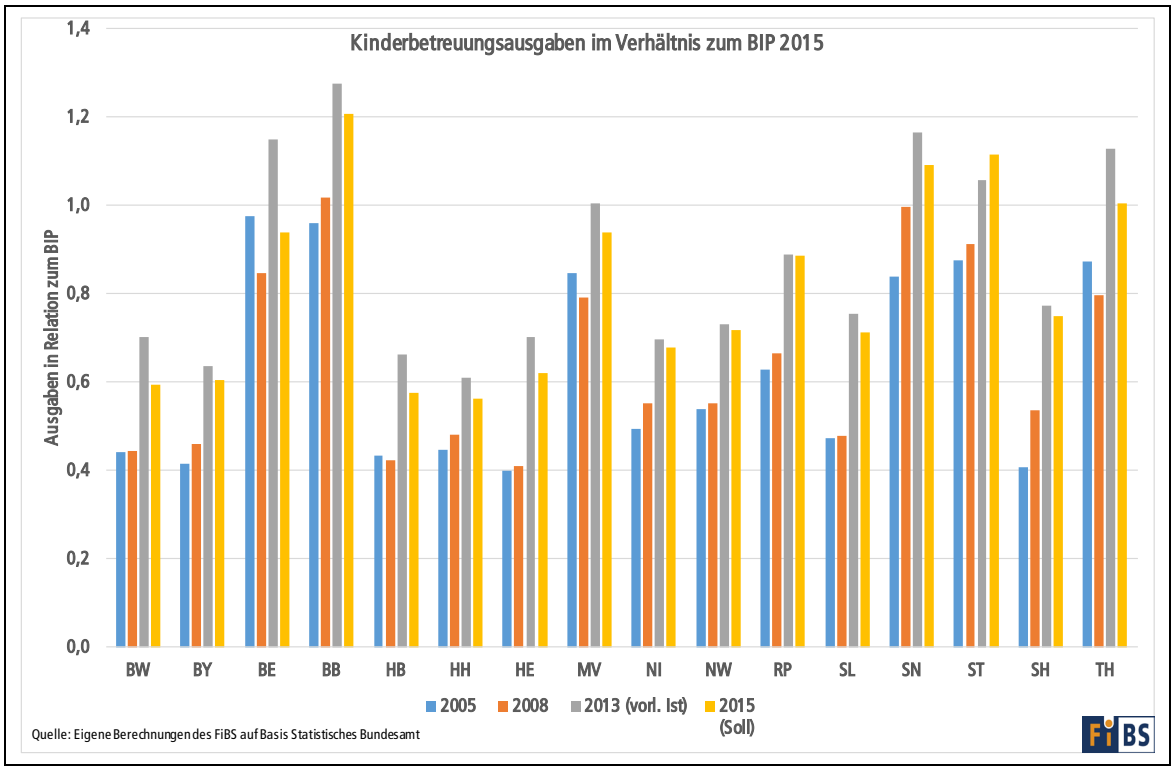


Abbildung 27: Veränderung der öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zwischen 2005 und 2015

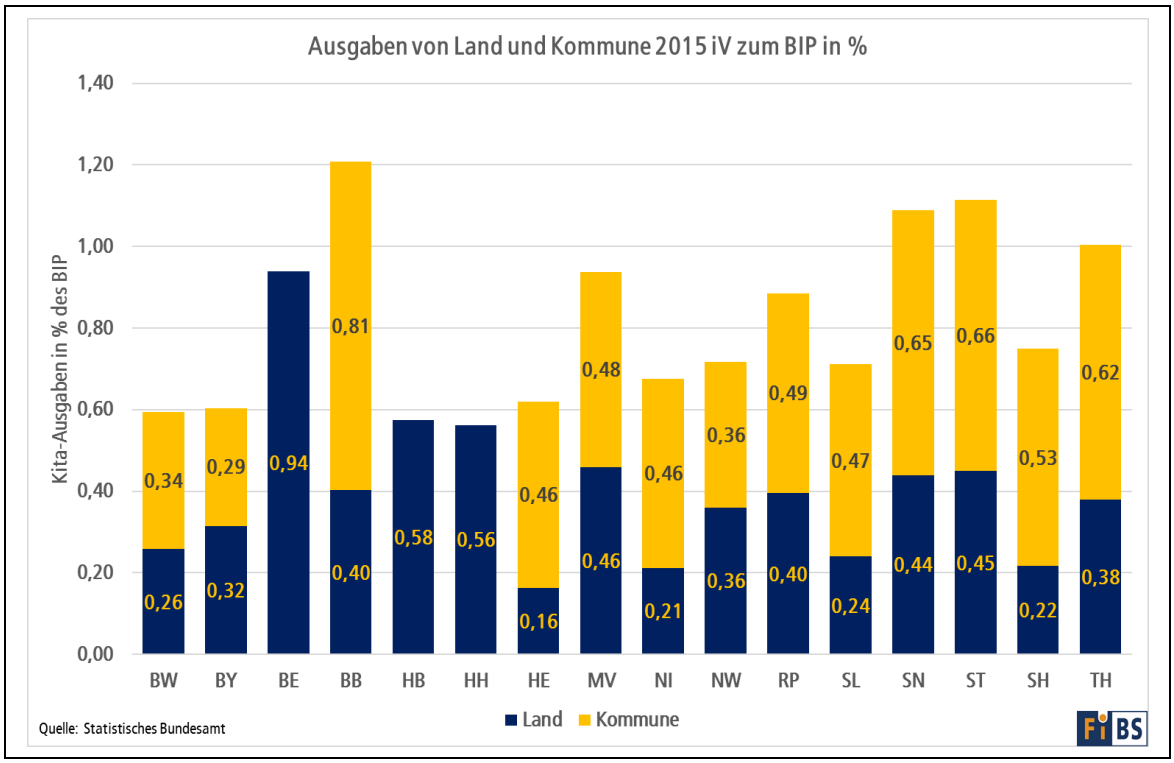


Abbildung 28: Kinderbetreuungsausgaben 2015 von Ländern und Kommunen in Relation zum BIP

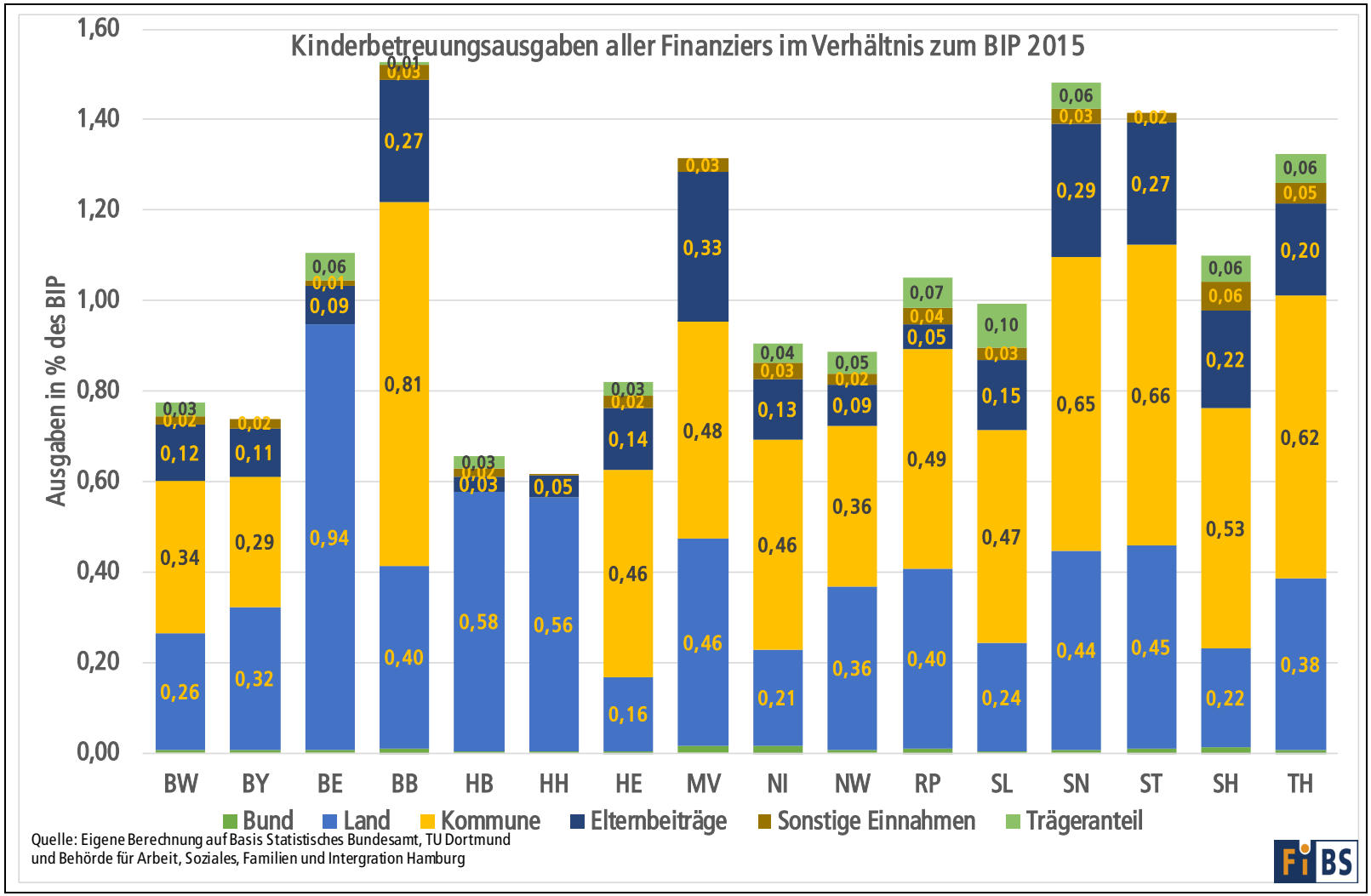


Abbildung 29: Kinderbetreuungsausgaben 2015 (Soll) aller Finanziers im Verhältnis zum BIP

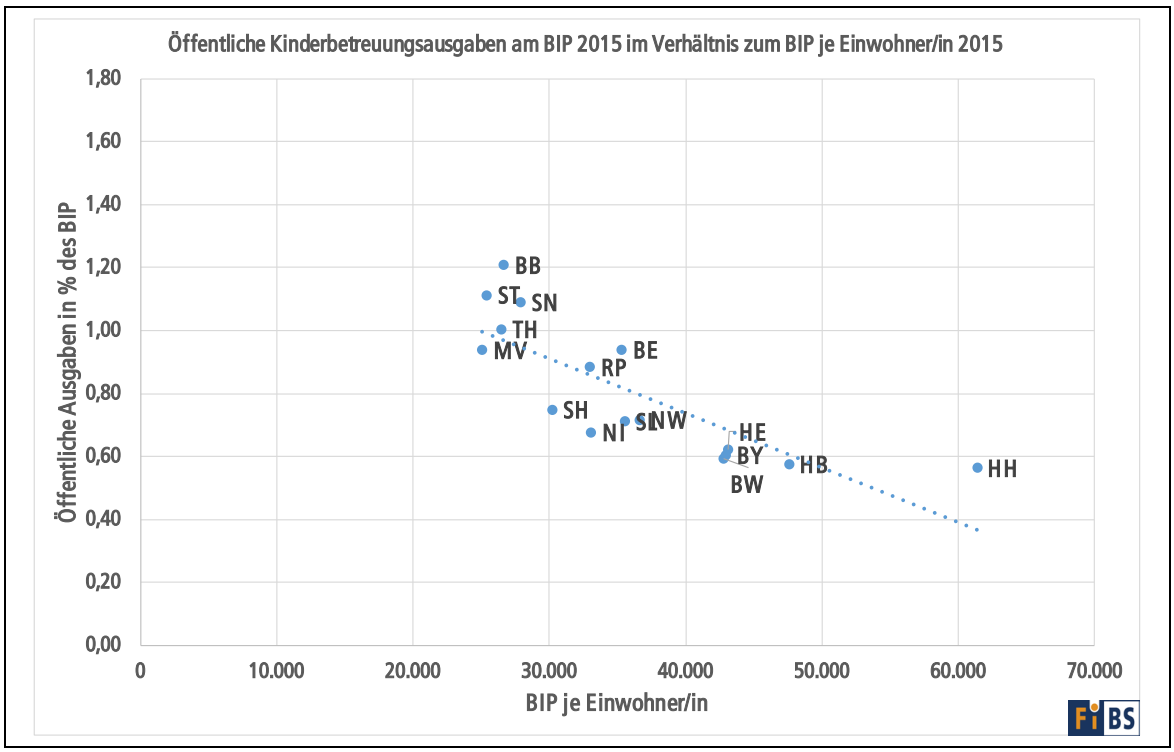


Abbildung 30: Öffentliche Kinderbetreuungsausgaben 2014 (vorl. Ist) eines Landes, gemessen am BIP im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/in

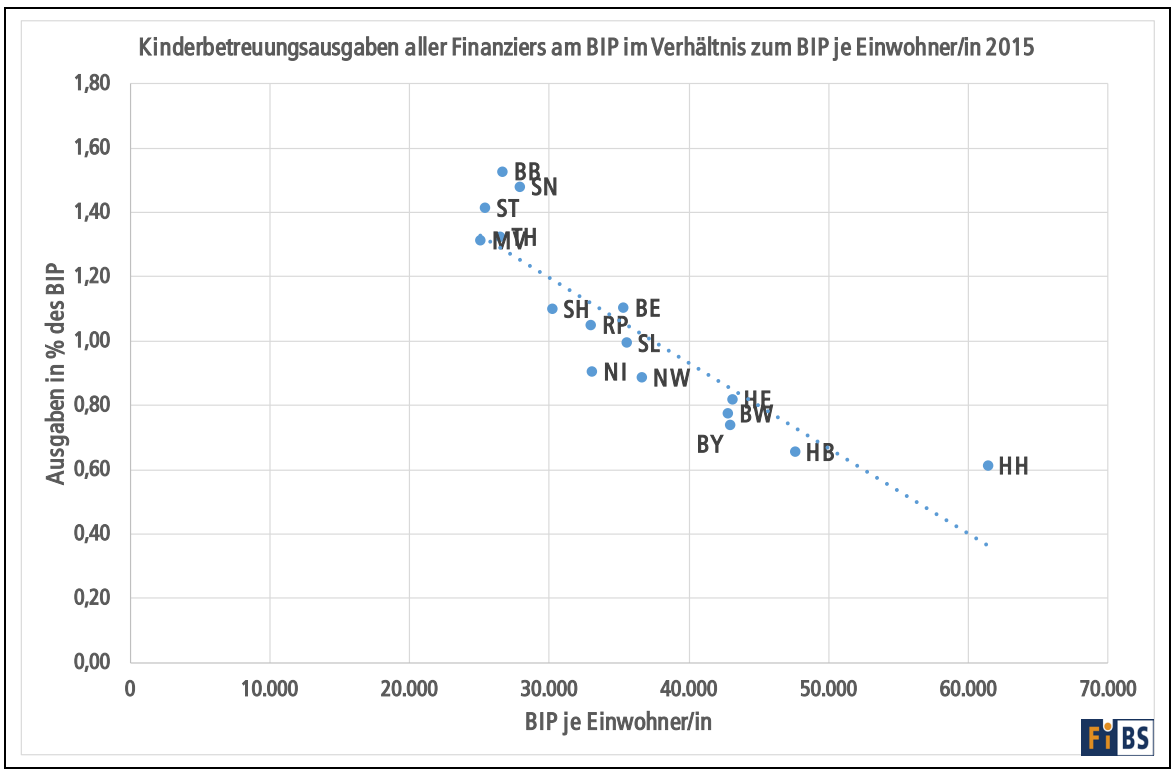


Abbildung 31: Kinderbetreuungsausgaben aller Finanziers 2015 im Verhältnis zum BIP in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/in 2015

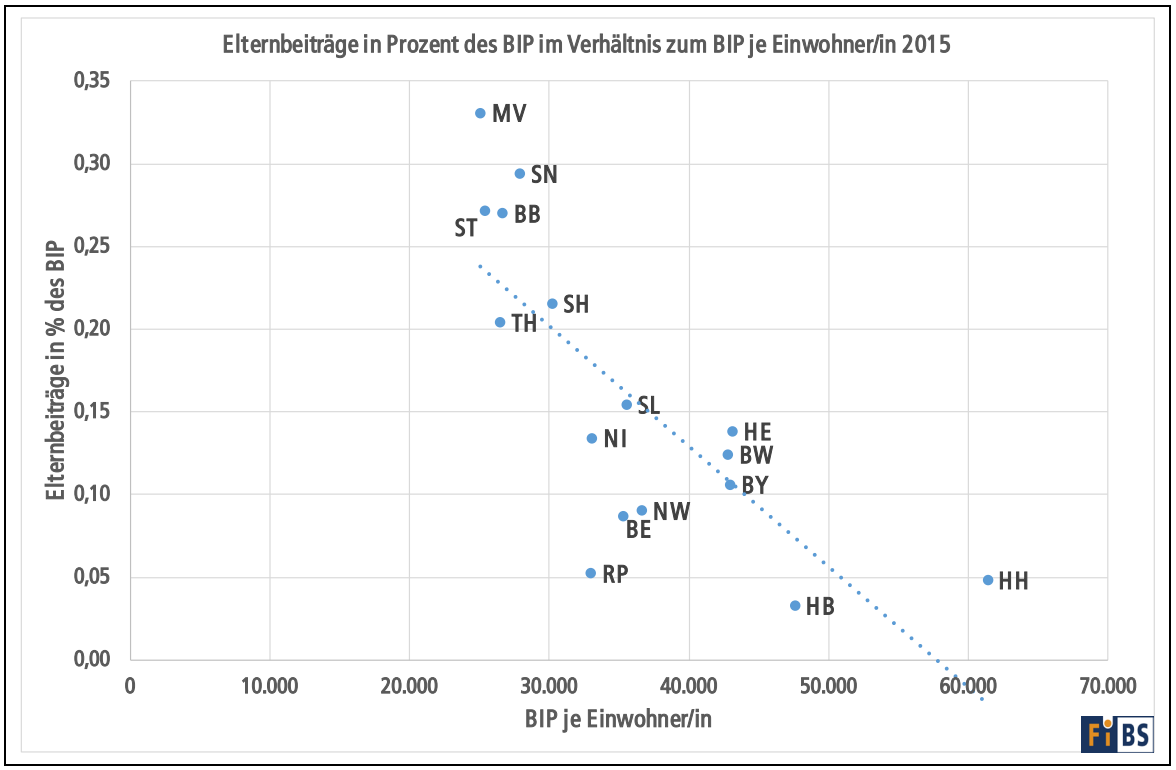


Abbildung 32: Elternbeiträge 2015 im Verhältnis zum BIP in Relation zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/in 2015

3.3.2 Kosten je Kind im Alter von null bis sechs Jahren

Neben den Kinderbetreuungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt des Landes, die vom Statistischen Bundesamt als eine Kennziffer genutzt wird, werden andere Kennziffern herangezogen. Die Bertelsmann-Stiftung (Bock-Famulla/Lange/Strunz 2015) greift z.B. auf die Ausgaben je Kind im Alter von bis zu sechs Jahren zurück. In der folgenden Abbildung 33 werden die aktuellen, auf der Basis unserer Berechnungen ermittelten Ausgabenbeträge nach Finanzier dargestellt.

Es zeigt sich, dass Brandenburg mit 7.000 Euro etwas höhere Ausgaben als das Saarland hat, danach kommen Sachsen und Sachsen-Anhalt mit 6.800 bzw. 6.600 Euro. Die niedrigsten Ausgaben nach dieser Kennziffer hat Niedersachsen mit 5.100 Euro je Kind im Alter von null bis sechs Jahren. Es folgen in dichtem Abstand Bayern, Hamburg, Bremen und Baden-Württemberg mit Beträgen zwischen 5.300 und 5.400 Euro.

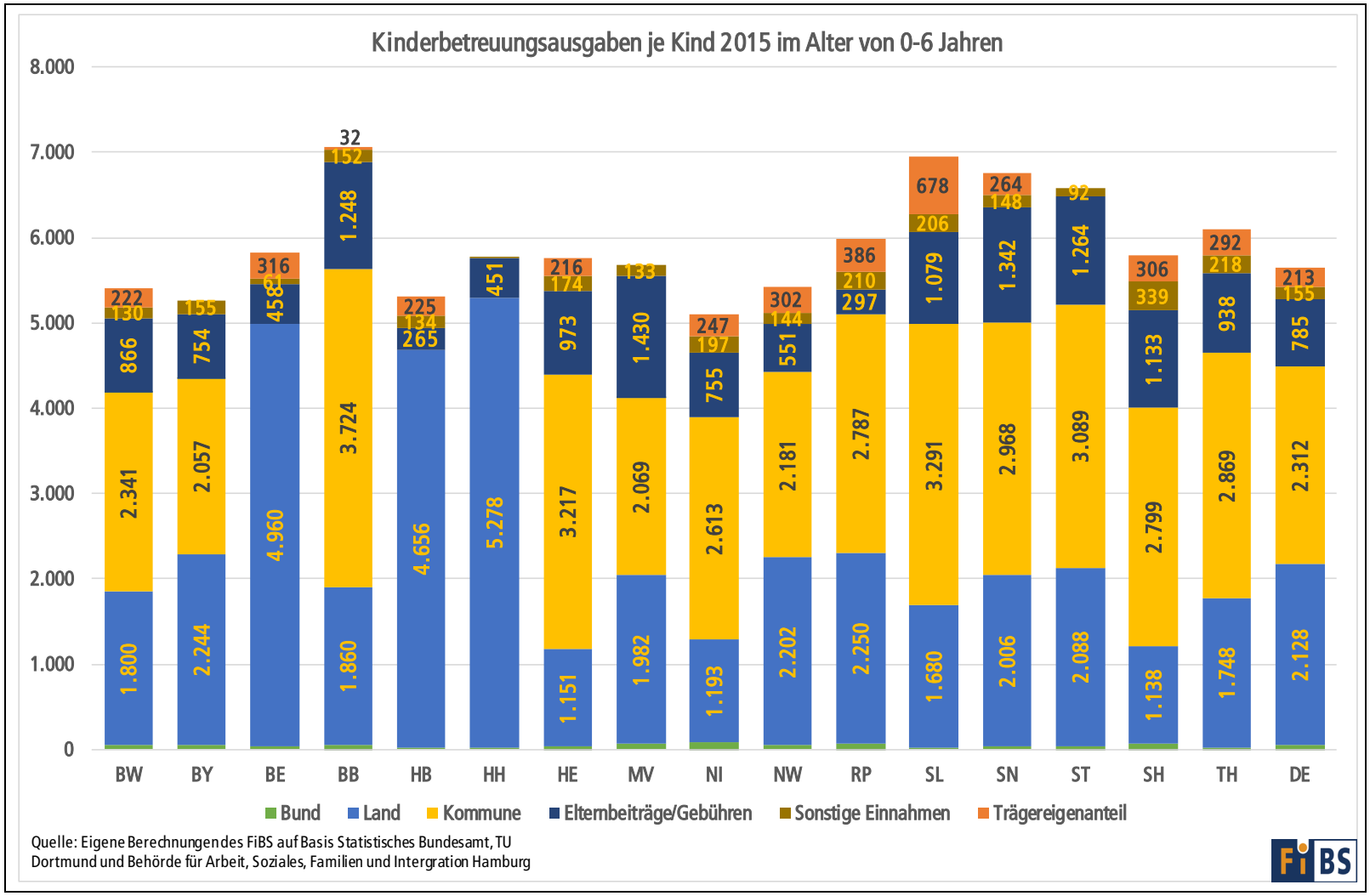


Abbildung 33: Kinderbetreuungsausgaben 2015 je Kind im Alter von null bis sechs Jahren

Betrachtet man die Ausgaben der Kommunen, fallen die Beträge mit über 3.700 Euro in Brandenburg und 3.300 Euro im Saarland am höchsten aus, während sie mit gut 2.050 Euro in Bayern und 2.070 Euro in Mecklenburg-Vorpommern am niedrigsten ausfallen. Die höchsten Landesbeiträge geben – strukturbedingt – die Stadtstaaten mit 4.650 bis 5.300 Euro aus. Unter den Flächenländern schwanken die Beträge von 1.150 Euro in Hessen bis zu 2.250 Euro in Bayern und Rheinland-Pfalz.

Die im Durchschnitt aller Kinder im Alter von bis zu sechs Jahren höchsten Elternbeiträge fallen in Mecklenburg-Vorpommern mit 1.430 Euro an, Sachsen folgt mit 1.350 Euro. Am unteren Rand liegen Bremen mit 265 Euro und Rheinland-Pfalz mit 300 Euro.

3.3.3 Kosten je Kind im Alter von null bis zehn Jahren

Berücksichtigt man, dass auch Schulkinder, wenngleich in sehr großem Unterschied zwischen den Ländern, in Kindertageseinrichtungen betreut werden, wäre es möglicherweise angemessener, die Zahl der Kinder im Alter von bis zu zehn Jahren als Basis für diese Ausgabenkennziffer zugrunde zu legen.

Abbildung 34 zeigt die damit verbundenen Ergebnisse, die – nicht überraschend – deutlich geringere Ausgabenbeträge je Kind ausweisen als die vorhergehende Darstellung. Gleichwohl ändert sich an der Reihenfolge vergleichsweise wenig. Brandenburg hat hier den höchsten Wert mit 4.500 Euro, gefolgt von Sachsen mit 4.400 Euro und dem Saarland mit 4.350 Euro. Die geringsten Ausgaben je Kind zwischen null und zehn Jahren hat Niedersachsen mit knapp 3.200 Euro, gefolgt von Baden-Württemberg und Bayern mit rund 3.350 bis 3.400 Euro. Bremen und Hamburg haben nunmehr, bedingt durch die Altersstruktur der Kinder, im Vergleich zur vorhergehenden Kennziffer etwas höhere Ausgaben. Auch bei den Finanzierungsbeträgen der einzelnen Finanziers ergeben sich vergleichsweise geringe Veränderungen, sodass auf eine ausführliche Darstellung verzichtet wird.

In den folgenden Abschnitten werden die Ausgaben je Kind in Kinderbetreuung ermittelt.

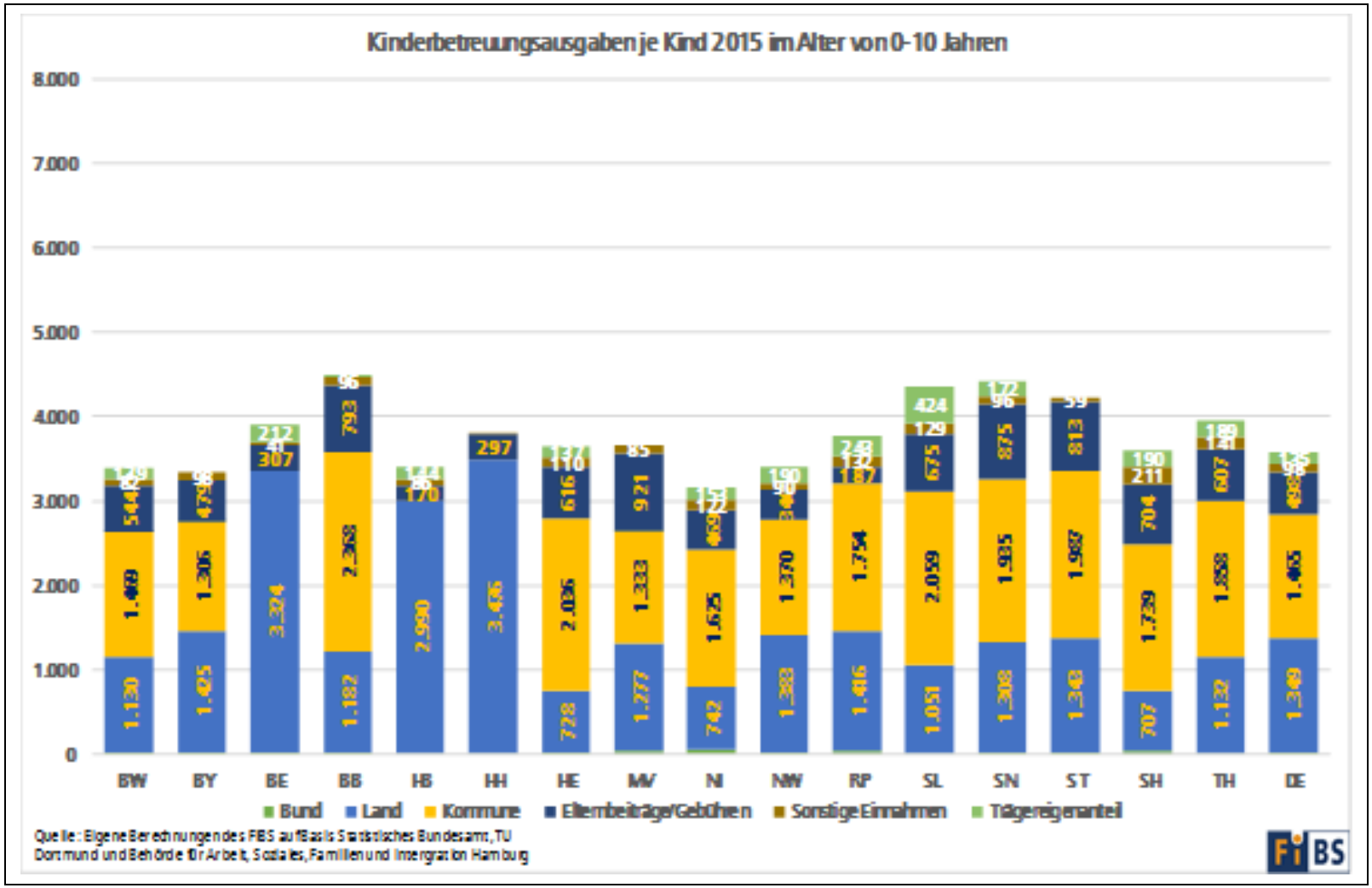


Abbildung 34: Kinderbetreuungsausgaben 2015 je Kind im Alter von null bis zehn Jahren

3.3.4 Kosten je Kind

Da in den vorhergehenden Betrachtungen nur die Ausgaben und deren Lastenverteilung unabhängig vom Anteil bzw. der Anzahl der Kinder in Kindertageseinrichtungen betrachtet wurde, werden in der folgenden Abbildung 35 die Ausgaben je Kind insgesamt sowie nach Finanzier für die einzelnen Länder aufgeschlüsselt. In einem ersten Schritt werden die Ausgaben, der allgemeinen Praxis folgend (siehe etwa Statistisches Bundesamt 2015), durch die Zahl der Kinder, unabhängig von Alter und täglicher bzw. wöchentlicher Nutzungszeit, ermittelt und dargestellt. Die Analyse der nach Alter und Nutzungsdauer gewichteten Ausgaben je Kind erfolgt im nachfolgenden Kapitel.

Abbildung 35 zeigt zunächst, dass die Ausgaben zwischen 4.900 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und rund 10.300 Euro im Saarland variieren; Nordrhein-Westfalen gibt 9.400 Euro je Kind in Kindertagesbetreuung aus, Rheinland-Pfalz rund 9.200 Euro. Zu den Ländern mit den niedrigsten Ausgaben zählen neben Mecklenburg-Vorpommern auch Sachsen und Sachsen-Anhalt mit 5.550 Euro bzw. 5.650 Euro und Brandenburg mit 5.750 Euro. In den verbleibenden Ländern liegen die Ausgaben je Kind zwischen 7.700 Euro in Bayern und knapp 8.900 Euro in Berlin.

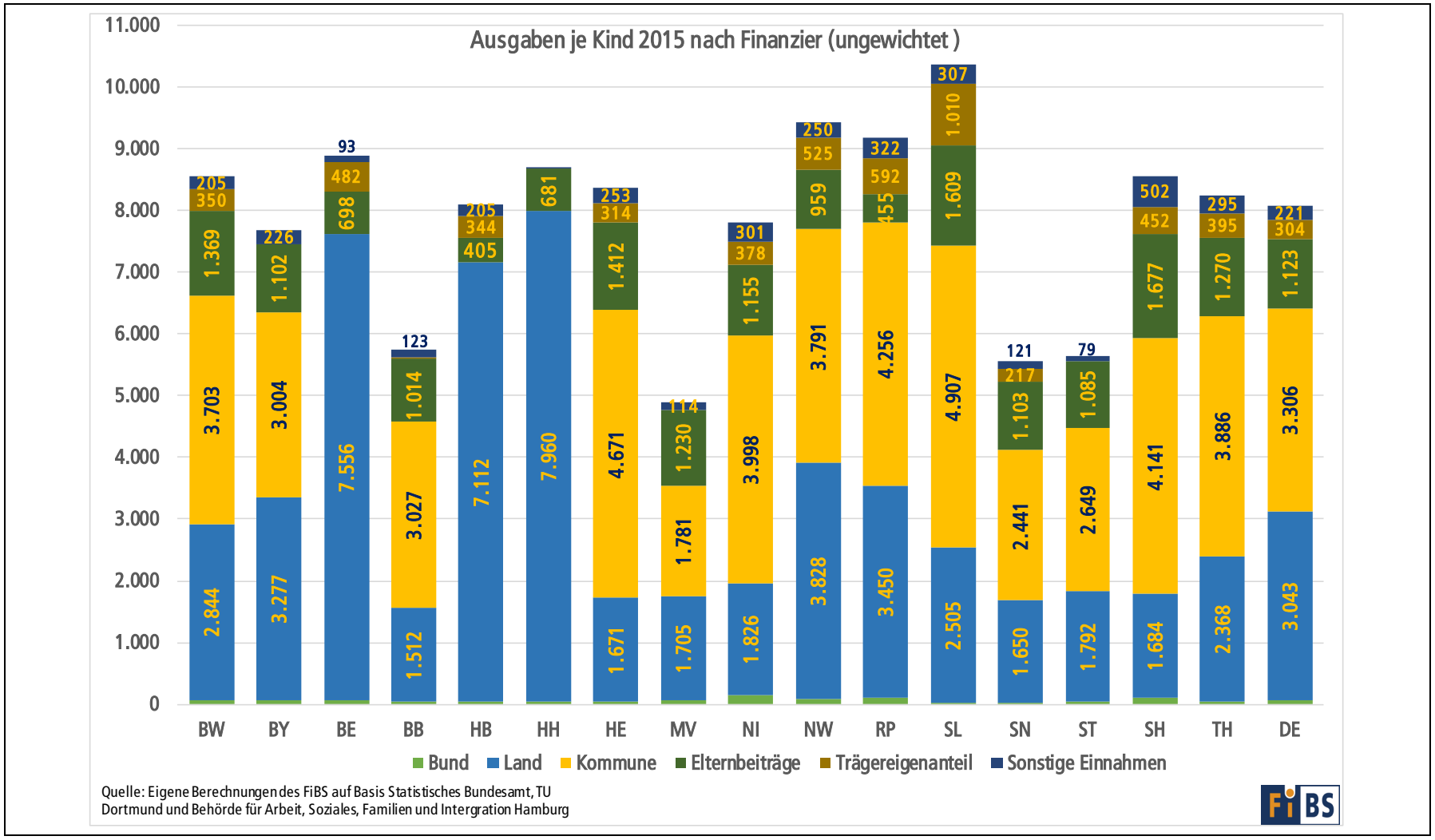


Abbildung 35: Ausgaben je Kind in Kindertagesbetreuung nach Finanzier (ungewichteter Wert) 2015

3.3.5 Vollzeitäquivalente Kosten je Kind

Die Betrachtungen im vorhergehenden Kapitel folgen der üblichen Praxis der Kostenbetrachtung (siehe z.B. den Ländermonitor der Bertelsmann-Stiftung (Bock-Famulla/Lange/Strunz 2015 sowie Textor 2015). Dabei wird jedoch vernachlässigt, dass die Nutzungsstruktur nach Alter der Kinder, insbesondere bezogen auf den U3-Bereich, und täglicher oder wöchentlicher Anwesenheitszeit in der Kita bzw. in der Kindertagespflege sowie den Anteil der Kinder, der in Kindertagespflege betreut wird, erheblich variiert. Die in Abbildung 36 ausgewiesenen Ausgaben je Kind gewichten daher nach Altersgruppen, zeitlichem Nutzungsumfang sowie Kindertageseinrichtung vs. Kindertagespflege. Im Rahmen dieser Gewichtungen werden U3-Kinder mit dem Faktor 2 gewichtet, Kinder in Tagespflege mit dem Faktor 0,75 und die Betreuungsstunden werden durch die Zahl der Kinder in der entsprechenden Altersgruppe dividiert und ins Verhältnis zu einer 40-Stunden-Woche gesetzt.

Dieses Verfahren führt dazu, dass sich die Zahl der Kinder, in Vollzeitäquivalente umgerechnet, gegenüber dem vorhergehenden Abschnitt in den meisten Ländern, aber nicht durchgängig, erhöht.[69] Die auf dieser Grundlage ermittelten Kosten je Kind sind meist geringer als die ungewichteten Kosten je Kind im vorhergehenden Abschnitt, wie der unmittelbare Vergleich von Abbildung 35 mit Abbildung 36 zeigt. Der Umfang der Veränderung wird dabei auch von der zeitlichen Nutzungsstruktur beeinflusst (siehe hierzu Kapitel 3.3.2).

Die Kosten je Kind (VZÄ) schwanken, wie Abbildung 36 zeigt, nunmehr zwischen 4.400 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und 9.100 Euro in Schleswig-Holstein. Während die ostdeutschen Länder weiterhin – und nunmehr ohne Ausnahmen – unterdurchschnittliche Ausgaben je Kind (VZÄ) haben, zeigen sich unter den westdeutschen Ländern einige Verschiebungen. Die höchsten Ausgaben je Kind (VZÄ) nach Schleswig-Holstein hat Niedersachsen mit 8.850 Euro, gefolgt vom Saarland mit 8.750 Euro. Nordrhein-Westfalen, Bayern, Bremen und Baden-Württemberg liegen mit Ausgabenwerten zwischen 8.600 und 8.200 Euro recht nahe beieinander.

Besonders groß sind die Unterschiede zwischen den Ausgaben je Kind (ungewichtet) und den Ausgaben je Kind (VZÄ) in Thüringen (8.250 vs. 5.750 Euro) und in Berlin (8.900 vs. 6.550 Euro), aber auch im Saarland (10.300 vs. 8.750 Euro) und in Rheinland-Pfalz (9.200 vs. 7.900 Euro) sowie – allerdings in umgekehrter Richtung – in Niedersachsen (7.800 vs. 8.850 Euro).

69 Die niedrigsten Werte haben Niedersachsen mit einem Faktor von 0,88 und Bayern mit 0,93, d.h. hier führt der hohe Anteil von Kindern mit einem Stundenvolumen von bis zu 25 Stunden pro Woche dazu, dass der Multiplikatorwert von 2 für die unter dreijährigen Kinder überkompensiert wird. Auf der anderen Seite stehen Länder wie Berlin und Thüringen mit Werten von 1,36 bzw. 1,43; d.h. hier werden insgesamt relativ hohe Stundenvolumina gebucht. Zudem ist der Anteil an U3-Kindern in Tagesbetreuung relativ hoch.

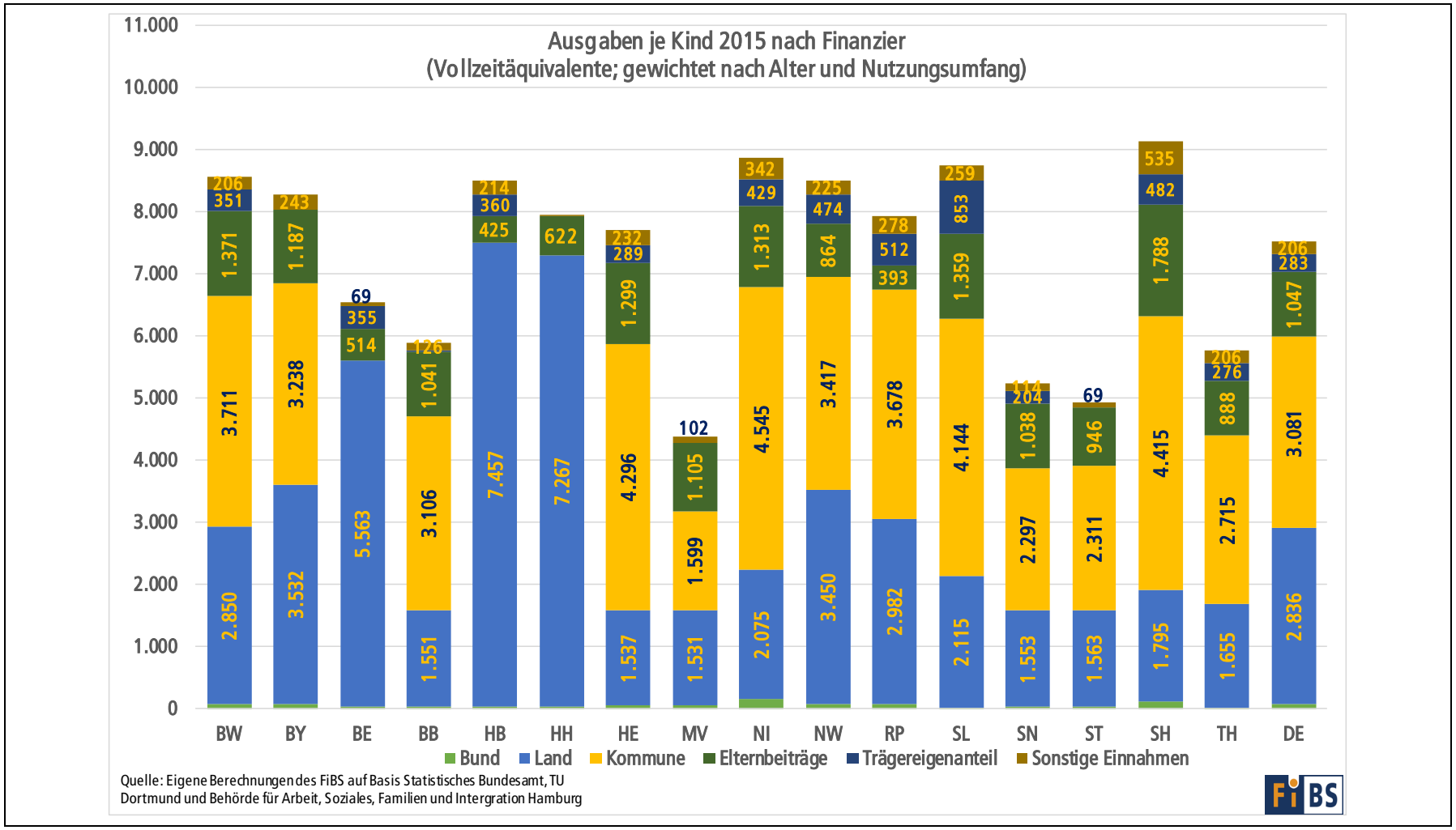


Abbildung 36: Ausgaben je Kind (Vollzeit-Äquivalent) in Kindertagesbetreuung nach Finanzier 2015

Zu beachten ist gleichzeitig, dass sich die Gesamthöhe der Ausgaben je Kind aus sehr unterschiedlichen Beiträgen der einzelnen Finanziers zusammensetzt. So schwanken die durchschnittlichen Elternbeiträge zwischen knapp 400 Euro je vollzeitäquivalentem Platz und Jahr in Rheinland-Pfalz und fast 1.800 Euro pro Jahr in Schleswig-Holstein. In neun Ländern – wie auch im Bundesdurchschnitt – zahlen Eltern im Schnitt mehr als 1.000 Euro pro Jahr; in zwei Ländern – Rheinland-Pfalz und Bremen – weniger als 500 Euro; Berlin liegt geringfügig darüber.

Die höchsten kommunalen Ausgabenbeträge schultern die Gemeinden in Niedersachsen mit 4.550 Euro je vollzeitäquivalentem Kind, gefolgt vom Saarland mit 4.100 Euro. Den geringsten Beitrag leisten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit 1.600 Euro sowie in Sachsen und Sachsen-Anhalt mit jeweils rund 2.300 Euro. Die Länderausgaben variieren – abgesehen von den Stadtstaaten, deren Beträge zwischen 5.550 Euro (Berlin) und 7.450 Euro (Bremen) liegen – zwischen rund 1.550 Euro in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt auf der einen und etwa 3.500 Euro in Bayern und Nordrhein-Westfalen auf der anderen Seite. Die freien Träger tragen bis zu 850 Euro im Saarland, wobei sich dieser Betrag auf ein durchschnittliches vollzeitäquivalentes Kind bezieht, unabhängig davon, ob es eine Einrichtung eines freien oder öffentlichen Trägers besucht.

3.3.6 Ausgaben je Kind in Prozent des BIP je Einwohner/in

Neben den Ausgaben je Kind wird in der internationalen Literatur zum Teil auch auf die Ausgaben je Kind im Prozent des BIP je Einwohner/in rekurriert (siehe z.B. OECD 2015). Abbildung 37 zeigt, dass sich durch diese modifizierte Betrachtungsweise ein zum Teil deutlich verändertes Bild zeigt.

In Schleswig-Holstein belaufen sich die Ausgaben je Kind (VZÄ) auf 30 % des BIP je Einwohner/in, gefolgt von Niedersachsen (27 %), während der Ausgabenwert in Hamburg bei 13 % liegt.

Diese Betrachtungsweise verdeutlicht zudem, dass Eltern in Schleswig-Holstein durchschnittlich fast 6 % bezogen auf das BIP je Einwohner/in für einen Vollzeitplatz ausgeben müssen, wobei das Einkommen in aller Regel niedriger ist als das BIP je Einwohner/in. In Bremen sind es weniger als 1,0 %, in Hamburg 1,0 % und in Rheinland-Pfalz 1,2 %. Dies zeigt, dass die Einkommensbelastung erheblich divergiert und in der Tendenz und im Durchschnitt höher ist, wenn das Einkommen niedriger ist.

In den Flächenländern geben die Länder selbst bis zu 9,4 % des BIP je Einwohner/in aus (Nordrhein-Westfalen), den geringsten Anteil hat Hessen mit 3,6 %. Meist liegt der Anteil zwischen (knapp) 6 % und 7 %. Die Kommunen steuern zwischen 6,4 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 15 % (Schleswig-Holstein) ihrer Wirtschaftskraft je Einwohner/in bei.

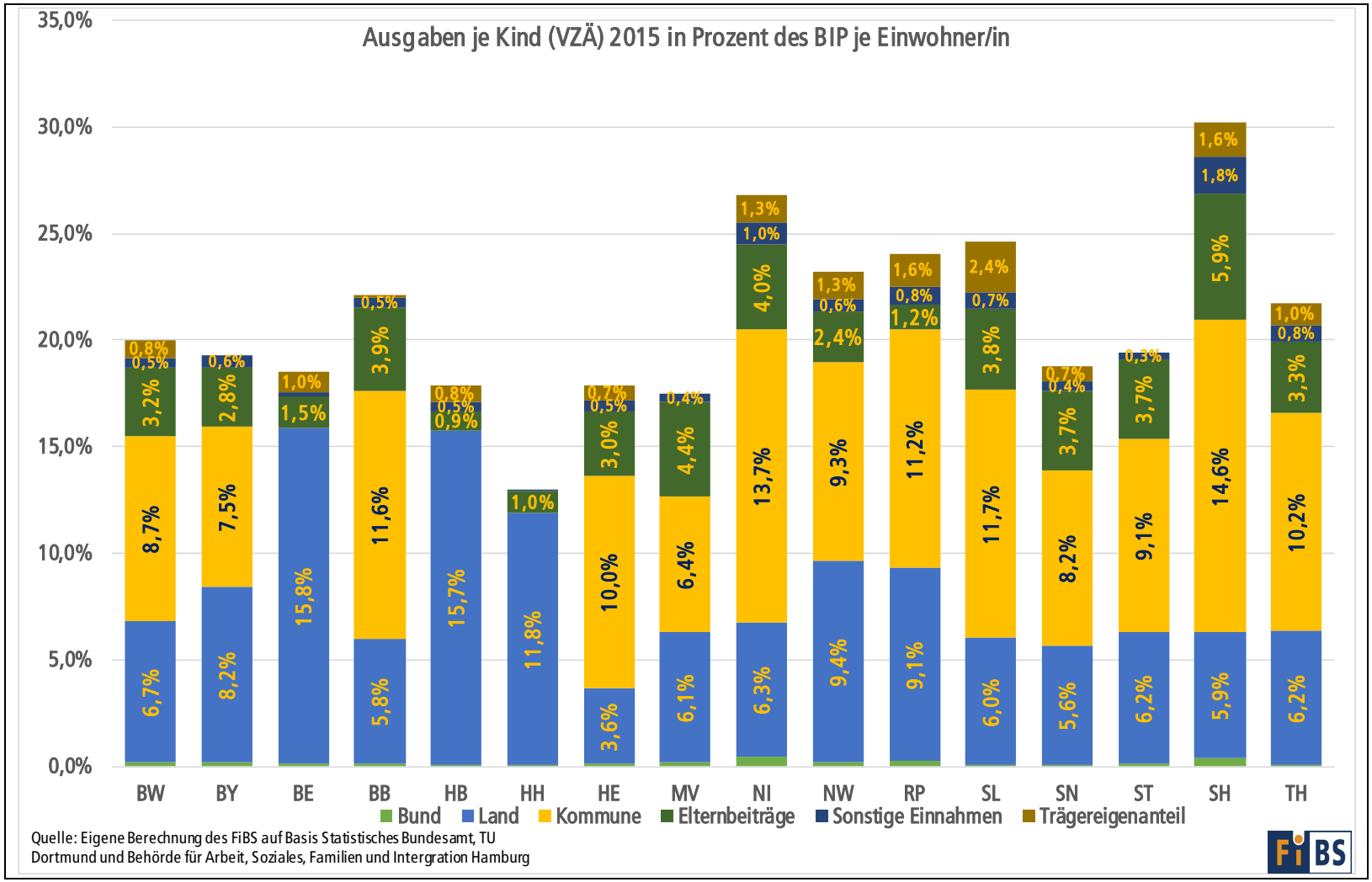


Abbildung 37: Ausgaben je Kind (VZÄ) in Prozent des BIP je Einwohner/in

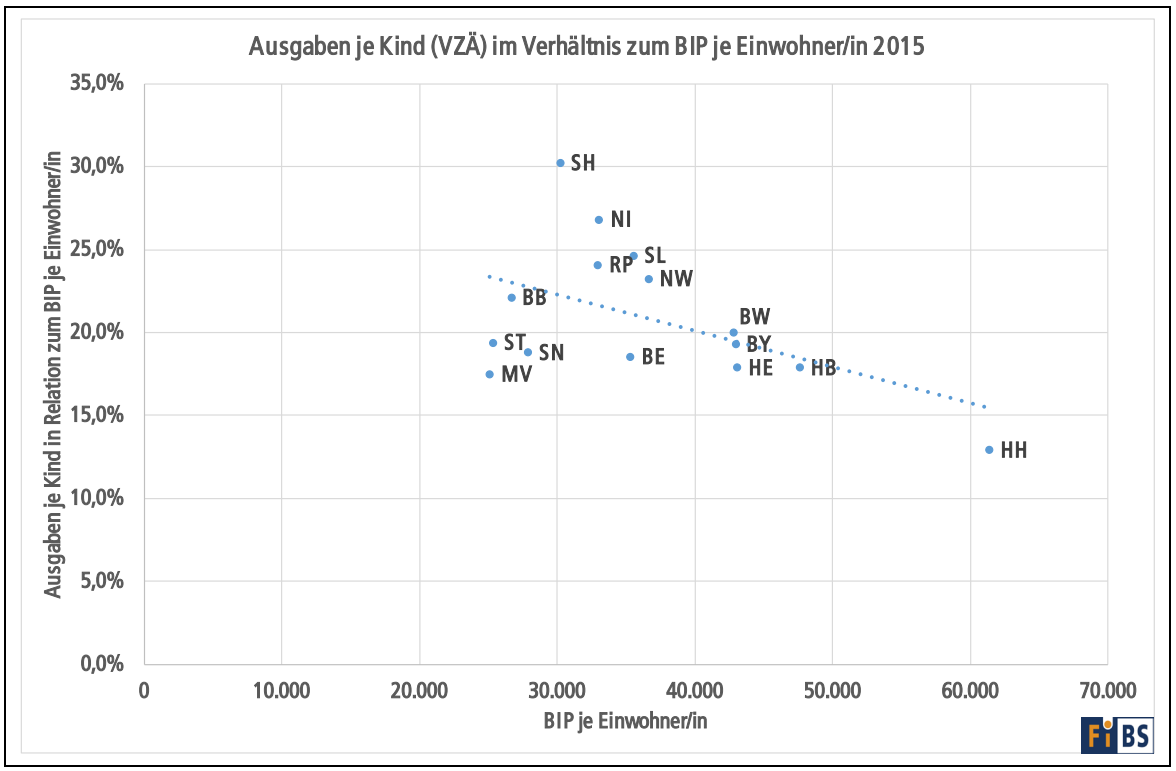


Abbildung 38: Kinderbetreuungsausgaben am BIP in Relation zum BIP je Einwohner/in

Stellt man dieses Verhältnis grafisch dar (siehe Abbildung 38), zeigt sich, dass die Kinderbetreuungsausgaben in Relation zum BIP insbesondere in den westdeutschen Ländern negativ mit der wirtschaftlichen Situation korrelieren. D.h. die Ausgaben sind besonders in den Ländern hoch, die ein vergleichsweise niedriges BIP haben, während sie umso niedriger werden, je besser die wirtschaftliche Situation. Allerdings zeigen sich im Einzelfall auch erhebliche Unterschiede bei annähernd vergleichbarem BIP je Einwohner/in. Die ostdeutschen Länder fallen aufgrund ihrer deutlich geringeren Ausgaben je Kind etwas aus dem beschriebenen Rahmen heraus.

3.3.7 Zusammenfassung

Die Betrachtung der unterschiedlichen Ausgabenkennziffern in den vorhergehenden Abschnitten zeigt ein sehr heterogenes Bild, das stark davon beeinflusst wird, welcher Indikator zugrunde gelegt wird. Bei den makroökonomischen Kennziffern, wie z.B Kinderbetreuungsausgaben im Verhältnis zum BIP des Landes haben die ostdeutschen Länder in aller Regel die höchsten Werte, während die westdeutschen Länder trotz der Steigerungen in den vergangenen Jahr erst jetzt das Ausgabenniveau erreichen, das die ostdeutschen Länder bereits zu Beginn des Kinderbetreuungsausbaus vorweisen konnten.

Bei den Ausgaben je Kind – unabhängig davon, ob die ungewichteten Ausgaben oder die Ausgaben je vollzeitäquivalentem Kinder betrachtet werden – verhält es sich meist umgekehrt. Hier verzeichnen

die ostdeutschen Länder fast durchgängig deutlich geringere Werte als die westdeutschen Länder, wobei es auch innerhalb der ostdeutschen bzw. westdeutschen Länder erhebliche Unterschiede in den Ausstattungskennziffern gibt. Angesichts der unterschiedlichen Nutzungsquoten, insbesondere bei den unter Dreijährigen, aber auch bei den Schulkindern, sowie der unterschiedlichen zeitlichen Nutzungsstruktur erscheint die Umrechnung der Ausgaben in vollzeitäquivalente Größen sachgerechter und für einen Vergleich besser geeignet.

Setzt man die makroökonomischen Ausgabenkennziffern in Beziehung zum BIP je Einwohner/in, einer Kennzahl für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bundesländer, dann zeigt sich überwiegend ein negativer Zusammenhang, d.h. Länder, die wirtschaftlich etwas weniger leistungsfähig sind, geben im Schnitt mehr für frühkindliche Bildung und Erziehung aus als wirtschaftlich stärkere. Demgegenüber zeigt sich bei den mikroökonomischen Kennziffern auf den ersten Blick ein weniger eindeutiges Bild (siehe hierzu die ausführlicheren Analysen in Kapitel 6.2.5 im Anhang); vielmehr wird es stark durch die grundlegenden Differenzen zwischen den ost- und westdeutschen Ländern beeinflusst. Betrachtet man nur die westdeutschen Länder, dann zeigt sich allerdings auch hier tendenziell eine negative Korrelation, d.h. wirtschaftlich stärkere westdeutsche Länder geben weniger aus als wirtschaftlich schwächere. Dies wird besonders deutlich, wenn die Ausgaben je Kind (VZÄ) in Relation zum BIP je Einwohner/in gesetzt werden. In diesem Fall liegen die Punkte fast genau auf einer geraden Linie, die zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg verläuft. Der grundlegende Niveauunterschied zwischen den ost- und westdeutschen Ländern weicht dieses Bild für die gesamtdeutsche Situation jedoch ein Stück auf.

Übergreifend scheint sich in der pointierten Zusammenfassung dennoch eine gewisse Diskrepanz zwischen Quantität und Qualität zu zeigen, d.h. Länder mit hohen Betreuungsquoten geben vergleichsweise geringe Beträge je Kind aus, während die geringeren Betreuungsquoten mit deutlich besseren Ausstattungsmerkmalen einhergehen.

3.4 Einflussfaktoren auf die Kosten je Kind (VZÄ) in den Ländern

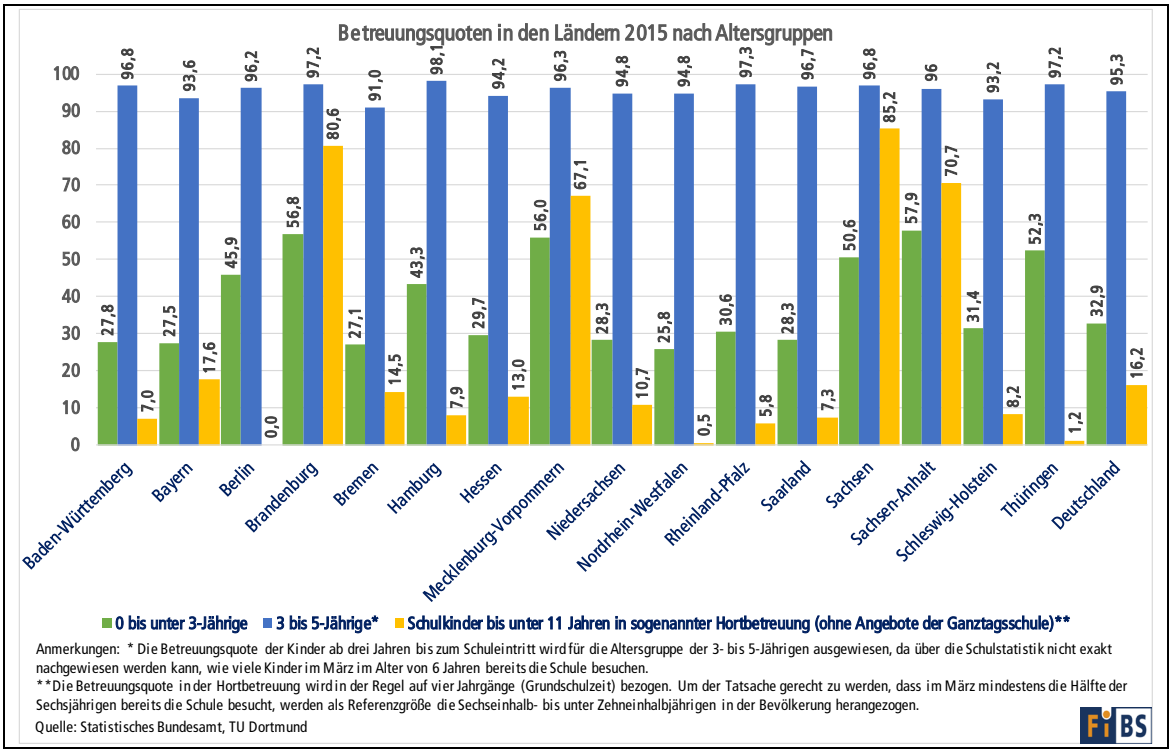
Es gibt eine Reihe von Faktoren, die Auswirkungen auf die Kinderbetreuungsausgaben in den Ländern haben. Einige Faktoren wirken vor allem auf die Gesamtausgaben, wie z.B. die Betreuungsquoten, die wiedergeben, welcher Anteil der Kinder einer bestimmten Altersgruppe in Kindertagesbetreuung sind, andere nehmen vor allem Einfluss auf die Ausgaben je Kind (VZÄ). Im Folgenden wird daher ein Überblick über wesentliche Faktoren gegeben, die Auswirkungen auf das Ausgabenniveau insgesamt bzw. je Kind haben.

3.4.1 Betreuungsquoten

Die Anzahl der Kinder in Kinderbetreuung spielt bei den Gesamtausgaben eine zentrale Rolle. Die Betreuungsquoten drücken aus, welcher Anteil der Kinder einer bestimmten Ziel- bzw. Altersgruppe

daran partizipiert. Es liegt nahe anzunehmen, dass höhere Betreuungsquoten auch mit höheren Ausgaben einhergehen, wenngleich dies je nach Kennziffer in unterschiedlichem Maße geschieht.

Abbildung 39 zeigt die Betreuungsquoten differenziert nach den unter Dreijährigen, den Drei- bis Sechsjährigen sowie den Schulkindern bis zum Alter von elf Jahren. Während die Länder bei den Drei- bis Sechsjährigen relativ nahe beieinander liegen, differieren die Quoten sowohl bei den Schulkindern als auch insbesondere bei den unter Dreijährigen.



Anmerkungen: * Die Betreuungsquote der Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt wird für die Altersgruppe der 3- bis 5-Jährigen ausgewiesen, da über die Schulstatistik nicht exakt nachgewiesen werden kann, wie viele Kinder im März im Alter von 6 Jahren bereits die Schule besuchen.
**Die Betreuungsquote in der Hortbetreuung wird in der Regel auf vier Jahrgänge (Grundschulzeit) bezogen. Um der Tatsache gerecht zu werden, dass im März mindestens die Hälfte der Sechsjährigen bereits die Schule besucht, werden als Referenzgröße die Sechseinhalb- bis unter Zehneinhalbjährigen in der Bevölkerung herangezogen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, TU Dortmund

Abbildung 39: Betreuungsquoten nach Ländern und Altersgruppen

Von den drei- bis sechsjährigen Kindern sind durchgängig deutlich über 90 % in Kinderbetreuungseinrichtungen. Dennoch sind auch hier Unterschiede erkennbar: Während die Quote in Bremen bei 91 % liegt, sind es in Hamburg 98 %. Deutlich geringere Werte werden bei den unter Dreijährigen erreicht, deren Quoten zwischen 26 % in Nordrhein-Westfalen und 58 % in Sachsen-Anhalt schwanken, wobei sich mehr oder weniger eine Dreiteilung erkennen lässt: Die ostdeutschen Flächenländer liegen durchgängig bei Werten von über 50 %, die westdeutschen Flächenländer höchstens bei Werten von 31 % in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg verzeichnen Werte zwischen 43 % und 46 %.

Von den Schulkindern gehen in den ostdeutschen Flächenländern zwischen 67 % und 85 % in Kinderbetreuungseinrichtungen (Ausnahme: Thüringen mit 1 %). In den westdeutschen Ländern sind es bis zu 17,6 % in Bayern. Bei den Betreuungsquoten der Schulkinder ist allerdings zu beachten, dass es

mit den Ganztagsschulen eine potenzielle Alternative gibt, sodass deren Betreuungsquote nicht unabhängig von dem Anteil an Schülerinnen und Schülern gesehen werden kann, die Ganztagsschulen besuchen. Letztere sind kostentechnisch allerdings im Schulsystem verbucht. Geht man von einer komplementären Situation aus, dann ist zu erwarten, dass Länder mit hohen Betreuungsquoten von Schulkindern im Kinderbetreuungssystem mit geringen Quoten an Ganztagsschüler/innen einhergehen – und umgekehrt (siehe hierzu aktuell Bock-Famulla/Lange/Strunz 2015). Auch wenn diese Unterschiede dazu führen, dass die Kosten entweder im Schul- oder im Kinderbetreuungssystem veranschlagt werden – und somit nicht unkommentiert verglichen werden sollten bzw. die damit verbundenen Unterschiede u.U. bei der Einschätzung von Finanzkennziffern angemessen berücksichtigt werden sollten – hat die Größenordnung der im Kinderbetreuungssystem betreuten Schulkinder Auswirkungen auf die Gesamtausgaben für das Kinderbetreuungssystem und indirekt möglicherweise auch auf die Ausgaben je Kind (VZÄ).

Setzt man die Betreuungsquoten wiederum in Relation zur wirtschaftlichen Situation der Länder, gemessen am BIP je Einwohner/in, zeigt sich ein differenziertes Bild (siehe ausführlich Kapitel 6.2.5.2 im Anhang). Während die Betreuungsquoten bei den unter Dreijährigen relativ deutlich negativ mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit korrelieren, zeigt sich bei den Drei- bis Sechsjährigen kein Zusammenhang.

3.4.2 Zeitliche Nutzungsstruktur

Abbildung 40 fasst die zeitliche Nutzungsstruktur im Jahr 2015, differenziert nach Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege, zusammen. Sie verdeutlicht einerseits, dass in fast allen Ländern erhebliche Unterschiede in der zeitlichen Inanspruchnahme zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege bestehen, und andererseits die beträchtlichen Unterschiede in den Nutzungsstrukturen in beiden Formen zwischen den 16 Ländern. Da sich auch bei den anderen Merkmalen (U3, 3- bis 6-Jährige, Hort) erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern zeigen, ist es u.E. angemessen – um nicht zu sagen: zwingend – eine Ausgabenkennziffer zu entwickeln, die diese Unterschiede angemessen berücksichtigt. Aus diesem Grund wurde weiter oben ein (ggf. erstes und ausbaufähiges) Konzept für die Berechnung von Kosten je Kind auf der Grundlage von vollzeitäquivalenten Kinderzahlen berechnet.

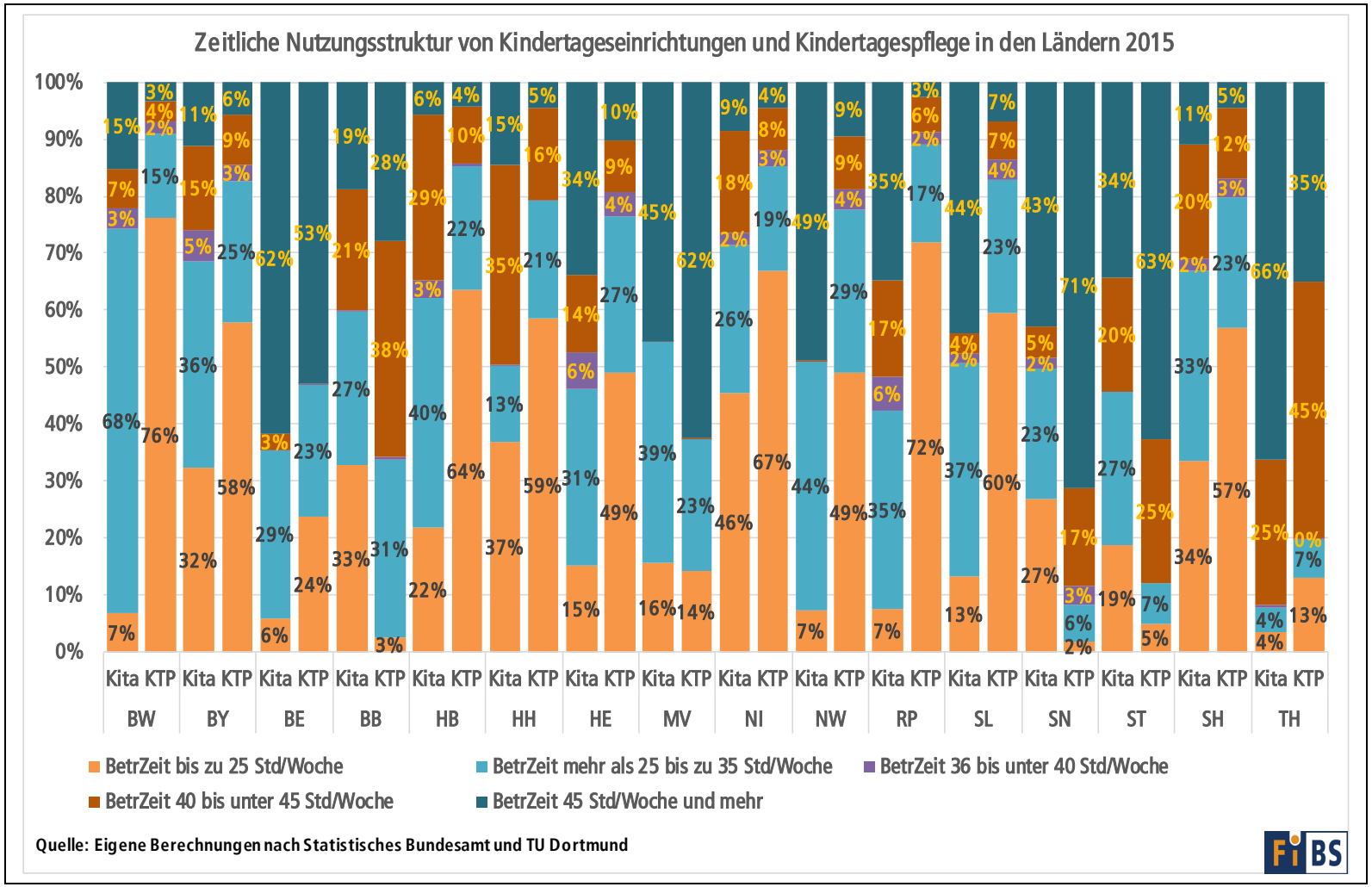


Abbildung 40: Zeitliche Nutzungsstruktur in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in den Ländern 2015

3.4.3 Personalschlüssel

Ein zentraler Einflussfaktor auf die Ausgaben je Kind sind die von den Ländern festgesetzten Personalschlüssel. Der Personalschlüssel ist eine rechnerische Größe, er stellt i.d.R die (vollzeitäquivalente) Zahl der Kinder der in Vollzeitäquivalente umgerechnete Zahl der Beschäftigten in den Einrichtungen gegenüber. Der Personalschlüssel nimmt dadurch unmittelbar Einfluss auf die Fachkraft-Kind-Relation. Je geringer die Zahl der Kinder ist, die in einem Land von einer Fachkraft betreut werden soll, desto mehr Erzieher/innen bzw. Fachkräfte müssen bei gegebener Kinderzahl eingestellt werden. Die folgende Tabelle 8 gibt einen Überblick über die für die einzelnen Länder vom Statistischen Bundesamt (2015c) festgelegten Werte, bezogen auf die verschiedenen Altersgruppen.

Bei den unter Dreijährigen schwankt die Zahl an Kindern je Fachkraft zwischen 2,9 in Baden-Württemberg und 6,0 in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt. In den drei letztgenannten Ländern hat eine Fachkraft somit mehr als doppelt so viele Kinder zu betreuen wie in Baden-Württemberg. Bei den Gruppen mit ausschließlich drei- bis sechsjährigen Kindern schwanken die Werte zwischen 7,0 in Baden-Württemberg und 13,2 in Mecklenburg-Vorpommern. Unterschiedlich ist die Praxis in den Ländern, wie viele Kinder in altersübergreifenden Gruppen auf eine Fachkraft kommen sollen. Während die Werte zwischen 7,0 in Baden-Württemberg und 12,4 in Mecklenburg-Vorpommern variieren, zeigt sich eine sehr unterschiedliche Differenzierung im Verhältnis zu den Fachkraft-Kind-Schlüsseln der Drei- bis Sechsjährigen. Einige Länder, wie etwa Baden-Württemberg und Hamburg, nehmen keine Veränderungen vor, während der Schlüssel in einigen Ländern sogar größer ist (z.B. Berlin, Bremen und Saarland), obwohl jüngere Kinder tendenziell mehr Betreuung benötigen als ältere. In der Mehrzahl der Länder müssen Fachkräfte in altersgruppenübergreifenden Gruppen weniger Kinder betreuen, so z.B. in Bayern, Brandenburg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen.

Land	Gruppe mit Kindern unter 3 Jahren	Gruppe mit Kindern im Alter von 3 Jahren bis zur Schule	Gruppe mit Kindern im Alter von 2 Jahren bis zur Schule	Altersgruppen-übergreifende Gruppe mit Schulkindern	Altersgruppen-übergreifende Gruppe mit Kindern von 0 bis unter 4 Jahre	Altersgruppen-übergreifende Gruppe mit Kindern von 0 Jahren bis zur Schule
BW	2,9	7,0	7,0	6,3	3,1	4,9
BY	3,6	8,4	8,2	8,0	3,8	5,9
BE	5,5	8,1	8,4	-	6,0	7,4
BB	6,0	10,8	10,3	10,0	7,1	9,2
HB	3,1	7,1	7,5	5,6	3,1	4,8
HH	4,6	7,8	7,8	7,0	4,9	6,3
HE	3,6	9,0	8,5	8,2	3,8	6,3
MV	5,7	13,2	12,4	12,0	6,8	10,8
NI	3,7	7,7	7,5	6,5	3,9	5,2
NW	3,4	8,3	7,2	7,5	3,7	5,6
RP	3,4	8,2	7,6	7,0	4,2	5,8
SL	3,4	8,8	9,1	11,1	3,8	5,6
SN	6,0	12,2	11,3	11,0	7,3	10,0
ST	6,0	11,2	10,3	9,6	7,3	9,1
SH	3,5	7,9	7,7	7,5	3,6	5,3
TH	5,0	10,5	9,6	11,8	7,1	8,8
D	4,1	8,6	7,7	7,5	4,2	6,1
Quelle: TU Dortmund						

Tabelle 8: Personalschlüssel in den Ländern nach Altersgruppe 2015[70]

3.4.4 Qualifikationsstruktur des Personals

Da die Einstufung des Personals in die unterschiedlichen Gehaltskategorien sich im Wesentlichen, wenn auch nicht ausschließlich, an der Qualifikation der Mitarbeiter/innen ausrichtet, hat – neben der Altersstruktur (siehe Kapitel 3.4.5) – die Qualifikationsstruktur einen relevanten Einfluss auf die Höhe der Personalkosten. Abbildung 41 zeigt die Qualifikationsstruktur des Kita-Personals in den einzelnen Ländern sowie im Bundesdurchschnitt. Deutlich wird zwar einerseits, dass gelernte Erzieher/innen und Heilpädagog/innen den überwiegenden Anteil der Beschäftigten in allen Ländern ausmachen, die Anteilswerte aber erheblich variieren. Haben in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern 90 % der Beschäftigten einen Abschluss als Erzieher/in oder Heilpädagoge/in – in den anderen ostdeutschen Flächenländern ist der Anteil nur etwas geringer –, sind es ist den westdeutschen Ländern zwischen 49 % (Bayern) und 73 % (Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz). In Bremen, Hamburg, Hessen und Sachsen haben (fast) 10 % einen Hochschulabschluss.

70 Zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie (bis einschließlich Juli 2016) lagen keine Daten zu den Personalschlüsseln bezogen auf reine Schulkindergruppen für das Jahr 2015 vor. Legt man die Werte für das Jahr 2014 zugrunde, dann schwanken diese um die Werte für die Gruppe der drei- bis sechsjährigen Kinder.

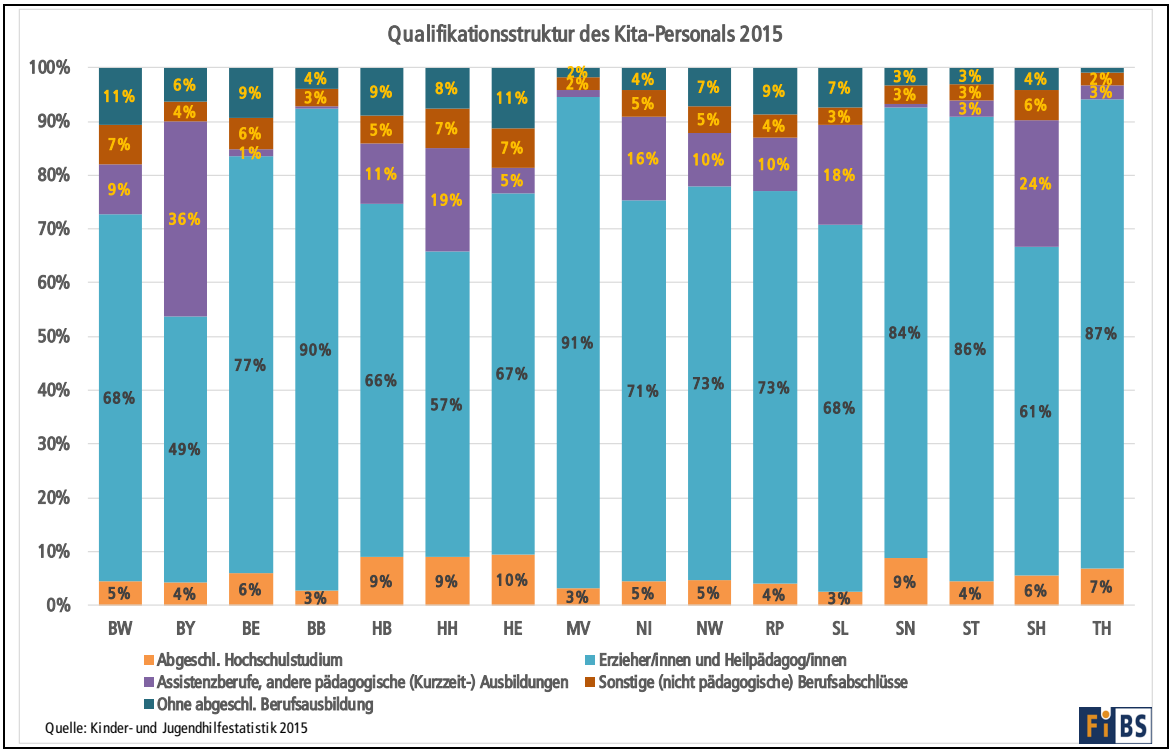


Abbildung 41: Qualifikationsstruktur des Kita-Personals in den Ländern (2014)

Haben in Ostdeutschland deutlich unter 10 % der Beschäftigten einen Abschluss unterhalb der Erzieher/innen-Qualifikation, sind es in den westdeutschen Ländern in aller Regel deutlich über 20 % und in Einzelfällen auch über 45 %.

3.4.5 Altersstruktur des Personal

Neben der im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Qualifikationsstruktur ist auch die Altersstruktur des Personals ein wichtiger Einflussfaktor auf die Kosten des Kinderbetreuungssystems. Je älter das Personal einer Einrichtung bzw. in einem Land, desto höher sind die damit verbundenen Personalkosten. Dies gilt insbesondere, da die Personalkosten teilweise über 70 %, u.U. auch 80 %, der Ausgaben ausmachen. Auch wenn die Gehaltsstruktur durch die Umstellung von BAT auf TVöD bzw. TVöD SuE heute nicht mehr ganz so strikt nach dem Alter verläuft, ist ein entsprechender Nexus unvermeidbar. Die Vergütung nach Stufe 5 setzt zwingend eine gewisse Berufserfahrung voraus, was allerdings dazu führt, dass die höchste Gehaltsstufe über einen längeren Zeitraum gezahlt wird.

Abbildung 42 zeigt die Altersstruktur des Kita-Personals in den einzelnen Ländern sowie im Bundesdurchschnitt. Während in Sachsen z.B. 15 % 55 Jahre und älter sind, sind es in Berlin fast 30 %. Auf der anderen Seite sind in Brandenburg gerade einmal 13 % unter 35 Jahre alt, in Nordrhein-Westfalen und Sachsen über 20 % und damit fast 10 % mehr.

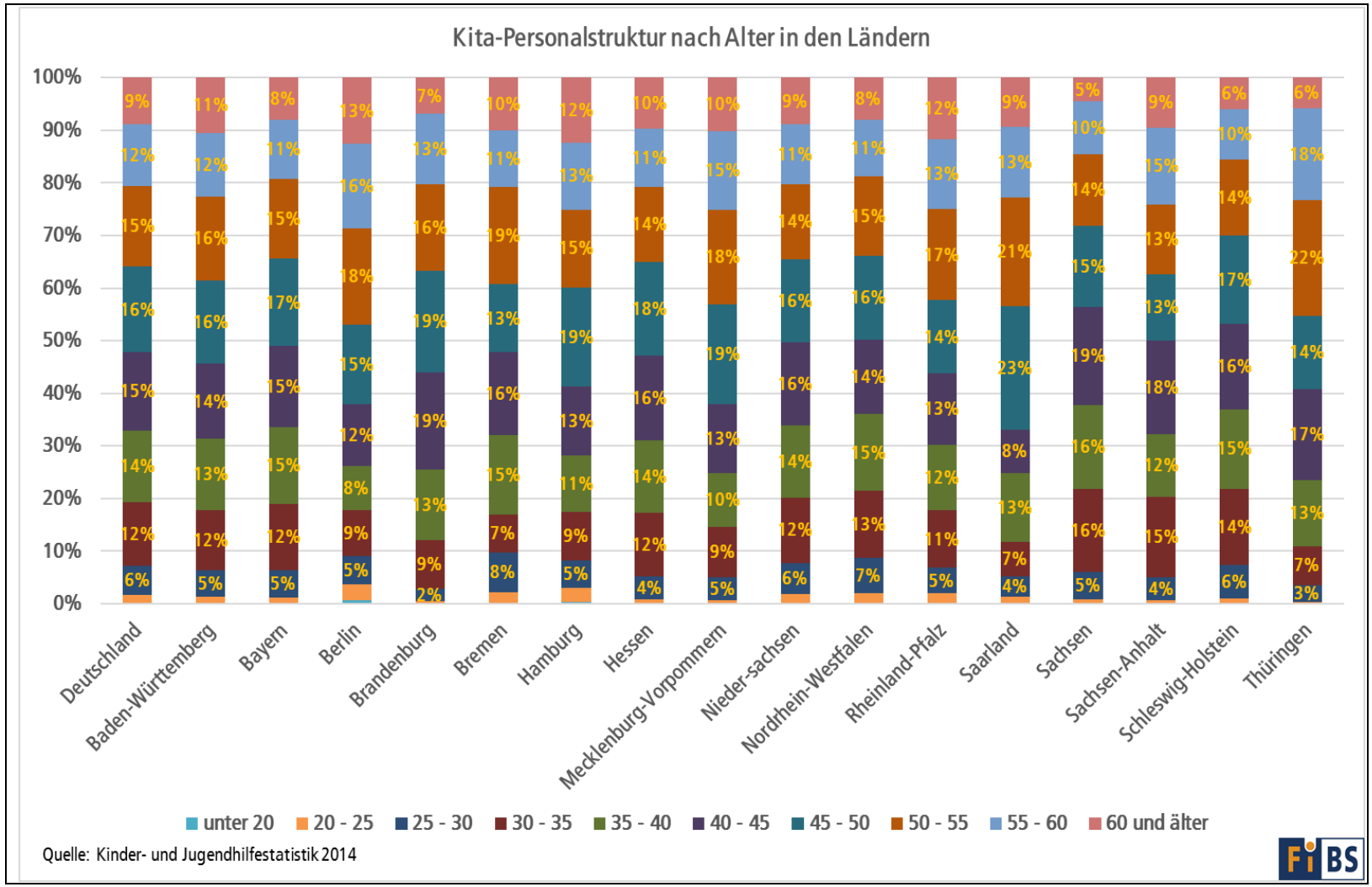


Abbildung 42: Altersstruktur des Personals in Kindertageseinrichtungen in den Ländern

3.4.6 Trägerstruktur

Auch die Trägerstrukturen können Einfluss auf die (öffentlichen) Kosten je Kind haben, wenn z.B. freie Träger Zuwendungen erhalten, die einen geringen Anteil der Kosten abdecken als bei öffentlichen Einrichtungen. Wie voranstehend dargestellt, ist dies in einigen Ländern, wie etwa Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz der Fall. Damit gehen entweder höhere Elternbeiträge oder Trägereigenanteile einher. Abbildung 43 zeigt, dass öffentliche und freie Träger den „Markt" der Kinderbetreuung in den meisten Ländern unter sich aufteilen, da die privat-gewerblichen Träger meist einen geringen Anteil von bis zu 2 %, vereinzelt auch bis zu 4 % haben. Lediglich in Hamburg wird jeder achte Kita-Platz von einem privat-gewerblichen Anbieter gestellt; gleichzeitig ist der Anteil an öffentlichen Trägern mit 0,6 % marginal.

In allen anderen Ländern haben die öffentlichen Träger einen Anteil zwischen 16,5 % in Mecklenburg-Vorpommern und 55 % in Brandenburg. In der Regel geht die Mehrzahl der Kinder in Einrichtungen von freien Trägern; eine weitere Ausnahme neben Brandenburg ist Sachsen-Anhalt.

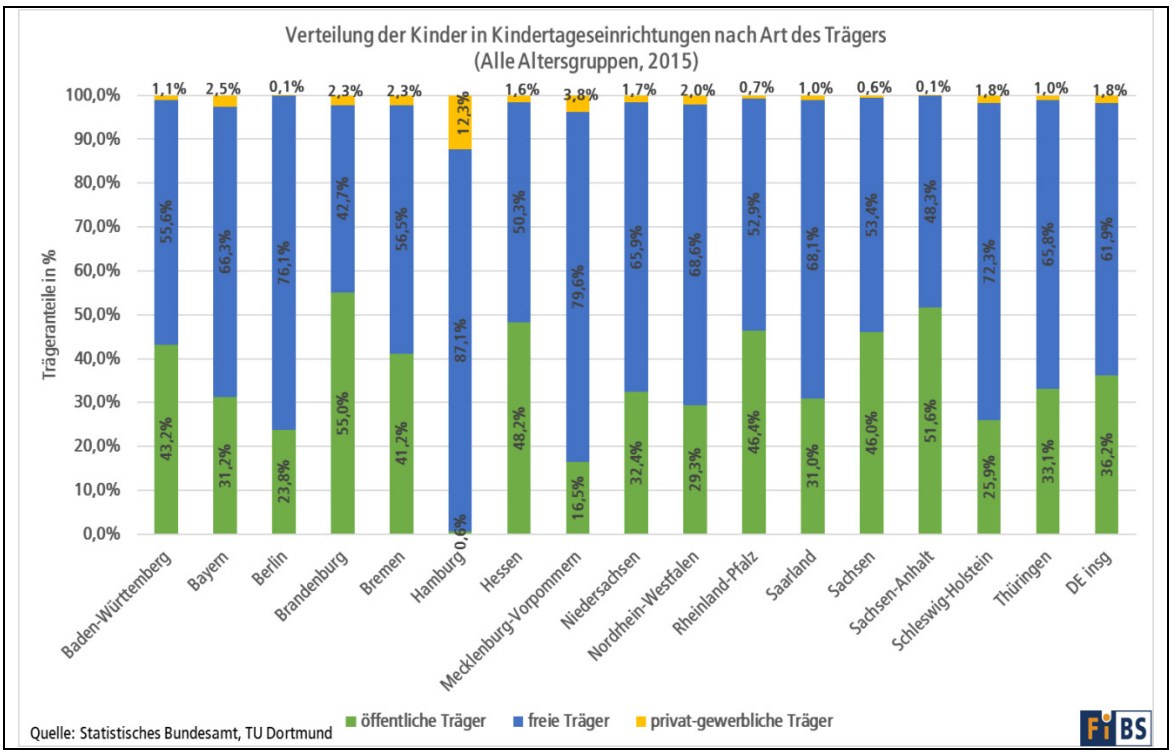


Abbildung 43: Verteilung der Kinder in Kindertagesbetreuung nach Trägerstruktur

3.4.7 Ausgaben je Erzieher/in

In einem abschließenden Schritt werden die Gesamtausgaben auf die Anzahl der Erzieher/innen umgerechnet, um einen Eindruck über die unterschiedliche Ausgabenstruktur im Verhältnis zur Zahl der

Beschäftigten zu erhalten. Tabelle 9 fasst die Ergebnisse zusammen und verdeutlicht, dass die Ausgaben in den meisten Ländern zwischen 55.700 Euro (Bremen) und 70.000 Euro (Saarland) schwanken. Diese Messzahl ist dabei nicht identisch mit den durchschnittlichen Gehaltskosten, sondern umfasst auch die Sach- und Investitionskosten. Insofern können unterschiedliche Faktoren hierauf Einfluss nehmen, z.B. der Umfang des Kita-Ausbaus im Jahr 2015, der Anteil der sonstigen Betriebskosten etc.

Ergänzend werden zudem die Finanzierungsbeträge verschiedener Finanziers auf die Ausgaben je Erzieher/in umgerechnet. Auch hier zeigen sich erhebliche Unterschiede. Beispielhaft wurden die Elternbeiträge auf die Kosten je Erzieher/in umgerechnet, wobei sich sehr große Unterschiede im Finanzierungsanteil zeigen. Während die Elternbeiträge in Rheinland-Pfalz nur 5 % der Ausgaben je Erzieher/in ausmachen, sind es in Mecklenburg-Vorpommern 25 %. Diese Werte passen zu den Betrachtungen weiter oben hinsichtlich der Verteilung der Gesamtausgaben.

	Anzahl Beschäftigte in VZÄ	Ausgaben je Beschäftigen	Ausgaben der Länder je Beschäftige/n	Ausgaben der Kommunen je Beschäftige/n	Elternbeiträge je Beschäftige/n	Anteil Elternbeiträge an Gehalt
BW	63.239	56.482	18.797	24.445	9.045	16%
BY	66.441	61.081	26.054	23.877	8.758	14%
BE	22.975	59.674	50.745		4.690	8%
BB	15.205	65.630	17.275	34.588	11.588	18%
HB	3.717	55.708	48.871		2.784	5%
HH	10.389	64.527	59.179		5.062	8%
HE	35.889	60.121	12.000	33.542	10.143	17%
MV	9.825	53.304	18.607	19.425	13.423	25%
NI	37.826	61.900	14.493	31.737	9.167	15%
NW	87.307	65.589	26.604	26.351	6.662	10%
RP	23.191	59.804	22.496	27.871	2.968	5%
SL	4.993	69.744	16.855	33.018	10.826	16%
SN	26.288	63.490	18.834	27.861	12.596	20%
ST	13.876	57.302	18.193	26.910	11.016	19%
SH	14.055	67.025	13.181	32.426	13.125	20%
TH	13.015	57.823	16.596	27.236	8.902	15%
DE	**448.231**	**61.430**	**23.166**	**25.168**	**8.550**	**14%**

Anmerkung: 1) Landesausgaben in BW einschl. der allgemeinen Zuweisungen des Landes an die Kommunen

Quelle: Eigene Berechnungen des FiBS nach Statistischem Bundesamt, Tabellenanhang zum Bildungsfinanzbericht 2014

Tabelle 9: Ausgaben je Erzieher/in in den Ländern

3.5 Methodische Anmerkungen

Bei den Ausführungen in diesem Kapitel wurde auf Daten der der Jahresrechnungsstatistik sowie des Bildungsbudgets zurückgegriffen, wodurch sich – aufgrund partiell unterschiedlicher statistischer Quellen bzw. Abgrenzungen – Abweichungen bei den konkret ausgewiesenen Ausgabenbeträgen er-

geben (siehe hierzu auch Kolvenbach 2010). Das Heranziehen beider Statistiken ist sinnvoll und notwendig, um ein möglichst vollständiges und differenziertes Bild einerseits über die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen im Kontext der Kindertagesbetreuung, und andererseits zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung insgesamt, d.h. einschließlich der privaten Ausgaben bzw. Beiträge, zu erhalten. Die Darstellung soll dabei sowohl bundesweite als auch länderspezifische Daten zu den öffentlichen und privaten Ausgaben für die Kinderbetreuung bereitstellen.

Die Jahresrechnungsstatistik weist die Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage der Veranschlagung der Ausgaben und Einnahmen der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen aus. Dabei werden die Finanzverflechtungen zwischen den unterschiedlichen Ebenen dadurch berücksichtigt, dass die Zahlungen der Länder an die Kommunen aus den Ausgaben der Kommunen herausgerechnet und somit nur die „Grundmittel" ausgewiesen werden. D.h. die Jahresrechnungsstatistik gibt den Nettobeitrag der jeweiligen Ebene an.

Ausgewiesen werden die Ausgaben, die in den öffentlichen Haushalten unter den einschlägigen Haushaltskennziffern veranschlagt werden, was dazu führt, dass die in einigen Ländern über den Kommunalen Finanzausgleich (insbesondere in Baden-Württemberg und Thüringen) für den frühkindlichen Bereich vorgesehene Mittel nicht immer vollständig ausgewiesen werden. So steigen die (ausgewiesenen) Kinderbetreuungsausgaben des Landes Baden-Württemberg zwischen 2011 und 2012 sprunghaft von 600 Mio. Euro auf 1,0 Mrd. Euro an. Blieben diese den Kommunen auf anderen Wegen vom Land explizit zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellten Mittel unberücksichtigt, würden die tatsächlichen Ausgaben insgesamt, wie insbesondere auch die Ausgaben je Kind, systematisch unterschätzt. In der Folge würde im Rahmen von Ländervergleichen der Eindruck vermittelt, dass ein Land scheinbar unterproportional Mittel für den frühkindlichen Bereich bereitstellt, obwohl die tatsächlichen Aufwendungen höher sind.[71]

Die Jahresrechnungsstatistik weist die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte differenziert nach Ausgaben- und Einnahmearten aus, sodass auf dieser Grundlage die Anteile der Personal-, Sachmittel- und Investitionsausgaben ebenso ermittelt werden können wie die den öffentlichen Haushalten zufließenden Elternbeiträge und sonstigen Einnahmen von Dritten. Da hierbei allerdings nur die Ausgaben und Einnahmen erfasst und ausgewiesen werden, die in den öffentlichen Haushalten anfallen, werden die Trägereigenanteile wie auch die Elternbeitragseinnahmen der freien Träger nicht bzw. nur dann erfasst, wenn sie von öffentlichen Kassen vereinnahmt werden, wie dies z.B. in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. In der Praxis gibt es somit eine Zweiteilung: Die Trägereigenanteile, die die

71 Für Thüringen scheint dieses Problem indes nicht zu bestehen. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die in Thüringen über den KFA vom Land an die Kommunen übertragenen Mittel als Schlüsselzuweisungen erfolgen und von den Kommunen nicht zweckgebunden für den frühkindlichen Bereich ausgegeben werden müssen (siehe hierzu das Schreiben des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 22. Dezember 2015). Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass der Landesfinanzierungsanteil in Thüringen überhöht ausgewiesen wird.

Kommunen als Träger von Kindertageseinrichtungen erbringen müssen, werden erfasst, die der freien Träger hingegen nicht. Ähnlich bei den Elternbeiträgen: Die Beitragseinnahmen der freien Träger werden i.d.R. nicht, in Ausnahmefällen aber doch erfasst (siehe Hinweis zu Nordrhein-Westfalen), z.B. wenn die Elternbeiträge für die Kindertagespflege, wie in Berlin, von den Jugendämtern vereinnahmt werden.

Ein großer Vorteil der Jahresrechnungsstatistik ist zudem, dass die Daten für einen langen Zeitraum, zum Teil ab 1975 vorliegen, ein Nachteil, dass die Daten nicht nach den Ausgaben für unterschiedliche Bereiche der Kindertagesbetreuung (U3-Bereich, Kindergarten und Schulkinder) differenziert werden können.

Einen Teil dieser Lücken versucht der Bildungsfinanzbericht, der auf der Jahresrechnungsstatistik aufbaut und diese durch Daten aus anderen Quellen ergänzt, zu schließen. Hierzu wird zum Teil auf Sondererhebungen zurückgegriffen, die z.B. die Ausgaben und Einnahmen der freien Träger erheben und dabei auch versuchen, differenziertere Informationen, z.B. hinsichtlich der Ausgaben und Einnahmen für die Teilbereiche der Kindertagesbetreuung, zu erhalten (Statistisches Bundesamt 2012). Aufgrund des begrenzten Rücklaufs in dieser Erhebung liegen zwar für das Bundesgebiet (weitgehend) repräsentative Daten vor, nicht aber für die einzelnen Bundesländer. Gleichwohl ist diese Studie eine wichtige und wesentliche Grundlage für die Erfassung und den Ausweis der Kinderbetreuungsausgaben im Rahmen der Bildungsfinanzstatistik. Sie ermöglicht zudem eine Annäherung an differenzierte Ausgabenbetrachtungen für den U3- und den Kindergartenbereich.

Diese Unterschiede führen somit dazu, dass die methodischen Grundlagen der vorliegenden Daten nicht identisch und damit auch deren Ergebnisse nicht deckungsgleich sind. Im Rahmen der Jahresrechnungsstatistik werden die Eigenleistungen der Träger nicht erfasst, da es sich dabei nicht um Einnahmen oder Ausgaben, sondern um Eigenleistungen handelt, die sich in Differenzen zwischen tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen widerspiegeln.

Wenn es also in dieser Studie darum geht, ein möglichst vollständiges und differenziertes Bild der Kinderbetreuungsausgaben im Bundesgebiet wie auch in den Ländern bis zum aktuellen Rand zu erhalten, dann müssen verschiedene Informationen miteinander verbunden und verzahnt werden. Dies erfolgt sukzessiv und unter Beachtung größtmöglicher Transparenz.[72]

Um ein möglichst vollständiges Bild der Kinderbetreuungsausgaben und deren Entwicklung über die letzten Jahre sowie insbesondere am aktuellen Rand zu erhalten, werden neben den beiden genannten

[72] Der Form halber sei darauf hingewiesen, dass damit aber auch das Risiko einhergeht, dass die hier präsentierten Daten nicht immer und nicht automatisch mit anderen Informationen übereinstimmen müssen. Dies gilt insbesondere, wenn in späteren Abschnitten Daten der TU Dortmund hinsichtlich der Elternbeiträge zugespielt und eigene (explorative) Berechnungen zu den Trägereigenanteilen vorgenommen werden.

Statistiken des Statistischen Bundesamtes eigenberechnete Daten der TU Dortmund zu den Elternbeiträgen hinzugefügt.[73] In einem ergänzenden Schritt wird ferner versucht, die Lücke hinsichtlich der Trägereigenanteile in den Ländern ansatz- bzw. näherungsweise zu schließen, indem eigene Berechnungen auf Grundlage der vorliegenden Informationen erfolgen. Auf dieser Grundlage werden exemplarisch und explorativ die Gesamtkosten für die Finanzierung der Kindertagesbetreuungssystem in Deutschland ermittelt.

73 Wir bedanken uns an dieser Stelle bei Herrn Dr. Mathias Schilling und seinen Mitarbeiter/innen nicht nur für die Zurverfügungstellung dieser Daten, sondern auch für weitergehende Unterstützung bei der Bereitstellung und Aufbereitung von differenzierten statistischen Daten.

4. Volkswirtschaftliche Rendite qualitativ verbesserter Kindertagesbetreuung

4.1 Einführung und Ausgangslage

Die im Folgenden insbesondere zu beantwortende Frage lautet: Ist der Besuch von „besseren", also qualitativ hochwertigeren Kinderbetreuungseinrichtungen mit positiveren Effekten auf die Entwicklung eines Kindes verbunden als der Besuch von weniger guten. Mit anderen Worten: Lassen sich über die reinen „Besuchseffekte" hinausgehende Wirkungen identifizieren und ggf. quantifizieren? Und wenn ja, welche Effekte lassen sich identifizieren und wie stark sind sie? Lohnt es sich, in höherwertige Kinderbetreuung zu investieren?

Betrachtet man die empirische Literatur, dann lassen sich drei Arten von Studien bzw. Fragestellungen unterscheiden:

- Studien, die untersuchen, ob der Besuch von Kindertageseinrichtungen mit Effekten verbunden ist, die sich von denen unterscheiden, die sich bei Kindern beobachten lassen, die keine Kindertageseinrichtung besucht haben bzw. besuchen
- Studien, die untersuchen, welche Wirkungen sog. Mindestqualitäten haben, d.h. ob die Unter- bzw. Überschreitung bestimmter Qualitätsstandards ungünstigere bzw. positivere Effekte auf die kindliche Entwicklung hat
- Studien, die sich der Frage annehmen, ob sich Effekte von qualitativ besserer Kindertagesbetreuung im Vergleich zu nicht (ganz) so guter Kindertagesbetreuung identifizieren lassen

Auch wenn die vorstehende Auflistung eine klare Differenzierung zwischen diesen drei Fragestellungen suggeriert, ist in der Praxis zu beobachten, dass die Trennung nicht ganz so eindeutig ist. Dies liegt auch daran, dass die Anforderungen an entsprechende Studien relativ hoch sind: So müssen einerseits Informationen zur Qualität von Kindertageseinrichtungen vorliegen und gleichzeitig Informationen zur Entwicklung von Kindern, die diese Einrichtungen zu diesem Zeitpunkt besucht haben, über eine zumindest längere Periode. Werden zudem längere Zeithorizonte betrachtet, muss, strenggenommen, auch für die Qualität der nachfolgenden Bildungseinrichtungen kontrolliert werden, um zu eindeutigen Befunden zu kommen, die wissenschaftlichen Anforderungen genügen.[74]

74 In der wissenschaftlichen Literatur wird das experimentelle Design als sog. „Goldstandard" angesehen. Dies bedeutet, dass Kinder, die sich in wesentlichen Merkmalen (sozio-ökonomischer Hintergrund, Geschlecht, Alter, kognitive/non-kognitive Fähigkeiten) in der Ausgangssituation ähneln (idealiter eineiige Zwillinge) durch ein Losverfahren in die Gruppe derjenigen, die am Experiment teilnehmen, und eine Kontrollgruppe, die nicht am Experiment teilnehmen, sondern einen davon unbeeinflussten Lebensweg nehmen, getrennt werden. Für beide Gruppen werden nun über den Betrachtungshorizont die gewünschten Informationen gesammelt und anschließend ausgewertet. Es gibt wissenschaftliche Stränge, die nur diese Art von Studien als ausreichend valide ansehen, um zu wissenschaftlich fundierten Aussagen zu gelangen. Die alleinige Heranziehung solcher Studien würde allerdings dazu führen, dass nur in sehr wenigen Fällen der Politik Informationen bereitgestellt werden können, die ihr bei der Entscheidung, welche Maßnahme ergriffen werden sollen, helfen.

In den folgenden Abschnitten wird soweit möglich danach differenziert, auf welche der drei Fragestellungen sich die jeweilige Studie bezieht. Analytisch ist es dabei sinnvoll, alle drei Fragen zu behandeln, da angesichts des derzeit erreichten Ausbaustands ein weiterer quantitativer Ausbau bedeuten würde, dass Kindern die Partizipation an frühkindlicher Bildung ermöglicht würde, die bisher keine Möglichkeit dazu haben; dies betrifft im U3-Bereich insbesondere Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien, aus Familien mit Migrationshintergrund und nicht zuletzt auch Kinder mit Fluchthintergrund. Ein qualitativer Ausbau kann auf unterschiedlichen Stufen ansetzen. Der NUBBEK-Studie (Tietze et al. 2013) folgend, ist das Qualitätsniveau in Deutschland sehr unterschiedlich: Weniger als zehn Prozent der untersuchten Einrichtungen bieten eine gute bis sehr gute Prozessqualität und zum Teil deutlich mehr als zehn Prozent – mit Ausnahme der Tagespflege – bieten eine unzureichende Qualität (S. 143).

Begonnen wird dieses Kapitel mit einer kurzen einführenden Darstellung zu Kosten-Nutzen-Studien und deren Grundüberlegungen und methodischen Anforderungen (Kapitel 4.2). Anschließend werden die vorliegenden empirischen Befunde referiert (Kapitel 4.3). Kapitel 4.4 überführt diese empirischen Befunde in eigene Berechnungen zu den Kosten und Erträgen von Qualitätsverbesserungen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung in Deutschland.

4.2 Grundlagen von Kosten- und Ertragsrechnungen in der frühkindlichen Bildung

4.2.1 Kosten-Nutzen-Analysen zu frühkindlicher Bildung

Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Bildungsbereich untersucht, welche Kosten und welche Nutzen bzw. Erträge mit pädagogischen Maßnahmen verbunden sind. Auch wenn sich empirische Kosten-Nutzen-Analysen nur auf in der Vergangenheit umgesetzte Maßnahmen beziehen können, werden sie in der Praxis häufig ex-ante eingesetzt, um die mit vorgesehenen Maßnahmen verbundenen, zu erwartenden Kosten und Nutzen bestimmen zu können. Für den frühkindlichen Bereich liegen sowohl empirische Untersuchungen als auch prognostische Untersuchungen vor, allerdings – wie für den gesamten Bildungsbereich – in sehr geringer Zahl und bezogen auf sehr spezielle Fälle. So wurde z.B. in Deutschland untersucht, welche Kosten und Nutzen mit dem quantitativen Ausbau des Krippenbereichs verbunden sind (Dohmen 2007, 2011; Dohmen/Henke 2011; Schilling/Rauschenbach 2007).

Darüber hinaus analysierte Dohmen (2005, 2009) abstrakt die mit der Einführung eines Gütesiegels verbundenen Kosten und Erträge, einschließlich der Effekte bei einzelnen Kostenträgern (z.B. Kindertageseinrichtungen, Kommunen, Land oder Eltern) bzw. Nutzenempfängern (wiederum Einrichtungen bzw. Träger, Kommunen, Land, Bund, Eltern oder Unternehmen etc.).

Davon unabhängig ist allerdings auch zu konstatieren, dass ein Teil der Ergebnisse durch verbesserte statistische Verfahren abgeschwächt oder auch statistisch nicht mehr hinreichend signifikant wurde.

Aus der Differenz zwischen beiden Größen, d.h. zwischen den Kosten und den Erträgen, lässt sich ablesen, wie die Netto-Bilanz der vorgesehenen bzw. untersuchten Maßnahme ausfällt. Die Netto-Bilanz einzelner Kostenträger oder Nutznießer ist wichtig, da mit der Verteilung der jeweiligen Kosten und Nutzen unmittelbar auch Anreizmechanismen verbunden sind, da häufig nur derjenige Geld für einen Ausbau der frühkindlichen Bildung und Betreuung, die Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung oder auch die Einführung eines Zertifizierungs- oder Gütesiegelsystems ausgeben wird, der mindestens einen gleichhohen (subjektiven) Nutzen daraus zieht.

Die u.W. einzige föderal differenzierte Untersuchung zu den Effekten frühkindlicher Bildung in Deutschland ist Dohmen (2011), der zu dem Ergebnis kommt, dass aufgrund der unterschiedlichen Verteilung der Finanzierungslasten und der Einnahmen Bund, Länder und Kommunen sehr unterschiedlich von ihren jeweiligen Bildungsinvestitionen profitieren. Aufgrund ihres hohen Finanzierungsanteils sind insbesondere die Kommunen unterproportional Nutznießer, während der Bund und insbesondere die Sozialversicherungen überproportional begünstigt werden.

4.2.2 Kosten und Nutzen in der frühkindlichen Bildung

4.2.2.1 Die Kosten frühkindlicher Bildung

Die wesentlichen Kosten für einen quantitativen und/oder qualitativen Ausbau des frühkindlichen Bildungssystems ergeben sich aus laufenden und investiven Kosten, die ihrerseits von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden. Die Ausführungen in Kapitel 3 haben gezeigt, dass sich die Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Erziehung in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich erhöht haben, was zu einem ganz wesentlichen Anteil auf den Ausbau des U3-Bereichs zurückzuführen ist. Eine darauf aufbauende Betrachtung, die derzeit allerdings nur bis 2011 vorliegt, zeigt, dass insbesondere die Investitionskosten überproportional im Verhältnis zu den beiden anderen Kostenarten angestiegen sind, was durch den Aufbau von neuen Einrichtungen erklärbar ist. In einigen Ländern ist der Anteil der investiven Ausgaben auf bis zu 30 % angestiegen. Unter den laufenden Ausgaben sind die Personalkosten der zentrale Posten; in den allermeisten Ländern machen sie rund 80 % der laufenden Kosten aus, in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sind es 70 %.[75] Entsprechende Anteilswerte sind im Bildungsbereich nicht ungewöhnlich; allerdings ist dieses Ergebnis auch dadurch bedingt, dass Sachkosten am einfachsten gekürzt oder gestrichen werden (können), da es sich nicht um gleichermaßen verpflichtende bzw. vertraglich gebundene Zahlungen handelt, wie Personalausgaben. Einige Länder legen für die Bemessung der Sachkosten auch Anteilswerte im Verhältnis zu den Personalausgaben fest (z.B. das Saarland).

75 Lediglich in Berlin und Hamburg zeigen sich strukturbedingt andere Werte. Da es sich um Entgeltsysteme handelt, in denen die Zuweisungen nicht danach differenziert werden, ob sie sich auf Personal- oder Sachkosten beziehen, handelt es sich formal um Sachmittel.

Welche Kosten nun zusätzlich im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Berechnung zu berücksichtigen sind, hängt von der Art der betrachteten Maßnahme und deren Zielsetzung ab. Soll beispielsweise der Personalschlüssel oder die Fachkraft-Kind-Relation verbessert werden, dann fallen insbesondere Personalkosten an; wird z.B. die Zahl der im Personalschlüssel festgelegten Kinder im U3-Bereich von vier auf drei reduziert, dann erhöhen sich die Personalkosten um ein Drittel. Da hinsichtlich der konkreten Auswirkungen aber zu berücksichtigen ist, dass Urlaubs-, Ausfall- sowie Vor- und Nachbereitungszeiten anfallen, ist in der Praxis mehr Personal einzustellen.[76] Soweit die Sachkosten z.B. in einer festgelegten Relation zu den Personalkosten stehen, steigen unmittelbar auch die damit verbundenen Ausgaben an.

Höhere Personalkosten fallen zudem dann an, wenn ein weiterer quantitativer Ausbau des U3-Bereiches erfolgen würde, z.B. zur Erreichung eines bundesdurchschnittlichen Anteils bei den unter Dreijährigen auf gut 40 %, wie sich dies aus aktuellen Bedarfsanalysen (DJI 2014) ergibt, oder wenn eine Ausweitung der durchschnittlichen Betreuungszeiten je Kind angestrebt würde. Auch mit Blick auf die Einbindung von Kindern mit Fluchthintergrund wäre ein quantitativer Ausbau erforderlich (siehe hierzu die Ausführungen in Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016). Im Falle eines solchen Ausbaus wären daneben auch weitere investive Ausgaben erforderlich, um zusätzliche Betreuungskapazitäten zu schaffen.

Betrachtet man die grundsätzlich im Raum stehenden Ansätze zur Qualitätssteigerung im frühkindlichen Bereich, dann sind sie in den allermeisten Fällen mit zusätzlichen Personalkosten verbunden. Dies betrifft z.B. die Verbesserung des Personalschlüssels bzw. der Fachkraft-Kind-Relation, den Ausbau der Fachberatung, die Ausweitung von Vor- oder Nachbereitungszeiten. Andere Maßnahmen erhöhen die „Sachkosten", wenn z.B. zusätzliche Mittel für Qualifizierung und Weiterbildung vorgesehen sind. In einem nachgelagerten Schritt können sich allerdings auch Effekte auf die Personalkosten ergeben, wenn die Qualifizierung dazu führt, dass Personen, die bisher keine passgenaue Qualifikation hatten, sich zum/zur Erzieher/in ausbilden lassen und entsprechend der vorgesehenen Vergütungsskalen entlohnt werden müssen.

Auch die Fortbildung von Tagespflegepersonen führt dann – indirekt – zu höheren Personalkosten, wenn die damit verbundenen Kosten über höhere Entgeltsätze berücksichtigt werden.

Auf einer zweiten Ebene stellt sich die Frage, wer die höheren Kosten zu tragen hat. Im frühkindlichen Bereich ergibt sich die Finanzierungslast entweder aus der weiter oben dargestellten Lastverteilung (siehe Kapitel 3.1 bzw. 6.2.1 im Anhang) oder aus dem Konnexitätsprinzip. Grundlegend wären Kommunen und Länder für den qualitativen – oder quantitativen – Ausbau zuständig.

76 In der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion werden unterschiedliche Parameter und Größenordnungen zugrunde gelegt, die unterschiedliche Effekte auf den resultierenden Personaleinstellungsbedarf haben.

Auch in nachgelagerten Bildungsbereichen ist u.U. mit zusätzlichen Kosten zu rechnen, wenn die bessere frühkindliche Bildung dazu führt, dass mehr junge Menschen einen mittleren Schulabschluss oder eine Studienberechtigung erwerben und anschließend studieren. Die damit verbundenen Kosten fallen insbesondere bei den Ländern an, die hauptverantwortlich für den Schul- und Hochschulbereich sind; partiell sind auch der Bund und die Kommunen betroffen (Statistisches Bundesamt 2015; Dohmen 2011).

4.2.2.2 Der Nutzen frühkindlicher Bildung

Von der besseren Qualität der Kindertagesbetreuung – wie auch von einem quantitativen Ausbau – würden unterschiedliche Nutznießer profitieren. Es ist daher sinnvoll, die zu erwartenden Nutzen auch den einzelnen Begünstigten zuzuordnen. Hierbei ist generell zwischen individuellen (privaten), gesellschaftlichen (sozialen) sowie fiskalischen Erträgen zu unterscheiden. Die gesellschaftlichen Erträge sind zunächst die Summe der privaten Erträge, zuzüglich der auf staatlicher bzw. gesellschaftlicher Ebene anfallenden Erträge.

Das Kind ist die zentrale Person, auf die die Leistungen einer Kindertageseinrichtung ausgerichtet sind; insoweit beginnen die folgenden Betrachtungen auch damit. Der Nutzen des Kindes aus einer besseren Qualität der Kindertagesbetreuung kann z.B. auf folgenden Ebenen liegen:

Kurzfristig
- unmittelbarer Partizipationsnutzen (Umgang mit anderen Kindern, höheres Selbstwertgefühl etc.)
- höhere kognitive Leistungen
- höhere non-kognitive Fähigkeiten, z.B. besseres Sozialverhalten, Empathie etc.
- bessere Gesundheit und Ernährung
- verbesserte Eltern-Kind-, insbesondere auch Mutter-Kind-Beziehung etc.

Mittelfristig
- eventuell frühere (vorzeitige) Einschulung oder weniger Rückstellungen
- weniger Klassenwiederholungen
- geringerer Verweis auf Sonder-/Förderschulen
- geringeres Schulabbruchrisiko bzw. höhere Abschlusswahrscheinlichkeit
- kürzere Verweildauer im Bildungssystem
- höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf weiterführende Bildungseinrichtungen
- besseres soziales Verhalten

Langfristig
- frühere Einkommenserzielung
- höheres Erwerbseinkommen (netto)
- geringeres Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungsrisiko
- eine höhere Arbeitsproduktivität
- geringere Kriminalitätsraten
- schnellerer Übergang in Ausbildung und Studium

- größeres Erwerbspersonenpotenzial und höhere Qualifikationen
- bessere Gesundheit, längere Lebenserwartung

Mit Blick auf die Frage der Effekte von höherwertigerer Qualität der Kindertagesbetreuung ist dabei zu differenzieren zwischen Effekten, die sich aus dem (grundlegenden) Besuch einer Kita ergeben, und denen, die darüber hinaus durch hochwertige Bildungs- und Erziehungsprozesse erzielt werden können. D.h. mit Blick auf die Wirkungen der besseren Qualität sind nur die Wirkungsunterschiede zwischen einer guten oder sehr guten und einer weniger guten Einrichtung relevant. Vereinfacht und pointiert formuliert: Erreicht ein Kind, das eine gute Kindertageseinrichtung besucht hat, auf einer Skala von 0 bis 100 (Kompetenz-) Punkten den Wert 90, ein anderes Kind, das eine weniger gute Einrichtung besucht hat, den Wert 85 und ein Kind, das in keiner Kita gewesen ist, den Wert 80, dann ist für die Abschätzung der Effekte besserer Qualität nur die Differenz zwischen 85 und 90 von Bedeutung. Anschließend ist ggf. die Frage zu stellen, was die bessere von der schlechteren Einrichtung unterscheidet und warum sie letztlich eine bessere Qualität anbietet.

Zu beachten ist dabei auch, dass Kinder in unterschiedlichen Familien unterschiedliche Bedingungen des Aufwachsens vorfinden, so sind z.B. die Bildung der Mutter,[77] die berufliche Stellung der Eltern oder das Familieneinkommen wichtige sozio-ökonomische Faktoren, die – im Durchschnitt – das Leistungsniveau von Kindern völlig unabhängig vom Kita-Besuch und von der Qualität der Einrichtung beeinflussen. Dies führt dazu, dass sich die Effekte der Qualität der Kindertagesbetreuung i.d.R. abschwächen. D.h. es gilt, die „Netto"-Effekte zu identifizieren. Mit Blick auf die Ermittlung der hier im Fokus stehenden ökonomisch relevanten bzw. fiskalischen Erträge ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der in der Übersicht weiter oben aufgelisteten Effekte nur indirekt für die nachfolgenden Überlegungen von Bedeutung sind. Wenn sich z.B. die sprachlichen und numerischen Kompetenzen von Kindern durch den Besuch einer höherwertigen Kindertageseinrichtung stärker verbessern als bei einer weniger guten Einrichtung, dann fließt dies in die nachfolgenden Berechnungen nur insoweit ein, als sich daraus ökonomisch bzw. fiskalisch messbare Effekte ergeben. Führen z.B. Kompetenzverbesserungen dazu, dass sich der Anteil der Kinder erhöht, die vorzeitig eingeschult werden können, oder sich der Anteil verringert, der zurückgestellt werden muss, dann wird dies berücksichtigt. Gleiches gilt etwa, wenn sich der Anteil an Schüler/innen reduziert, der eine Klasse wiederholen muss. In diesem Fall verringern sich die Kosten eines/r Schülers/in um ein Schuljahr. Dies setzt aber voraus, dass es möglich ist, den Umfang der entsprechenden Veränderungen zu spezifizieren. Mit anderen Worten: Entweder liegen entsprechende Informationen aus empirischen Studien vor oder es müssen – im Rahmen eines Simulationsmodells – Annahmen zu den Effektstärken getroffen werden. Hinzu kommt, dass ggf. Informationen zu

77 Die besondere Bedeutung der Bildung der Mutter wurde wiederholt in empirischen Studien nachgewiesen. Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass die Bindung zwischen Mutter und Kind i.d.R. enger ist und sich Mütter meist intensiver um das Kind kümmern.

den Effekten bestimmter Veränderungen vorliegen müssen, etwa dergestalt, dass bekannt ist, in welchem Umfang eine Reduktion des Personalschlüssels positive Effekte auf die Schülerinnen und Schüler hat. Konkret wäre es also wichtig zu wissen, ob sich die Fachkraft-Kind-Relation von z.B. 1:10 auf 1:9 oder von 1:7 auf 1:6 verbessert und wie stark die Effekte auf die Kompetenzentwicklung der Kinder sind. Dies ist, wie die nachfolgenden Ausführungen zur empirischen Datenlage zeigen werden, nur eingeschränkt der Fall.

Neben dem Kind profitieren u.U. auch die Eltern, insbesondere die Mütter, von einer besseren Qualität der Kindertagesbetreuung, wenn ihnen dies die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. einen größeren Erwerbsumfang ermöglicht, wobei zu beachten ist, dass es in dieser Studie um die Effekte von Qualitätsunterschieden und nicht um die Effekte eines quantitativen Ausbaus geht. D.h. die Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten der Eltern (Mutter) sind nur insoweit von Relevanz, als ein höherer Erwerbsumfang ursächlich auf die bessere Qualität der Kindertagesbetreuung zurückgeführt werden kann. Dies setzt voraus, dass die bessere Qualität als solche wahrgenommen, positiv bewertet und in eine höhere Stundenzahl umgesetzt wird.

Auf einer dritten Ebene können Erzieher/innen bzw. Personen profitieren, die im frühkindlichen Bereich beschäftigt werden, wenn das Personal zur Verbesserung der Qualität aufgestockt wird.

Die folgende Abbildung 44 fasst die verschiedenen Bereiche, in denen sich die Effekte einer besseren Qualität der Kindertagesbetreuung zeigen können, zusammen. Die wesentlichen – fiskalisch relevanten – Aspekte sind:

1. Während der Zeit der Kinder(tages)betreuung: weniger Bedarf an Hilfen zur Erziehung (ggf. abhängig von der gleichzeitigen Unterstützung der Eltern)
2. Übergang von der Kita in die Grundschule: mehr vorzeitige Einschulungen, weniger Rückstellungen aufgrund besserer sprachlicher, numerischer und sozialer bzw. allgemeiner kognitiver und non-kognitiver Kompetenzen
3. Während der Grundschule: weniger Klassenwiederholungen bzw. verlängerte Einmündungszeiten, weniger Verweise auf Förderschulen, geringerer Bedarf an Schulsozialarbeit
4. Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulen: weniger Übergänge an Förder- und Hauptschulen, mehr Übergänge an Realschulen, mehr Übergänge an Gymnasien[78]

[78] Es ist nicht ausgeschlossen, dass die verstärkte Einführung von Integrierten Sekundar-, Mittel- und Sekundarschulen dazu führt, dass diese Effekte partiell verschwimmen bzw. nicht mehr in dieser Form sichtbar werden. Zudem könnte es sein, dass der Nettoeffekt aus verstärkten Zugängen an die Realschulen und verstärkten Übergängen an die Gymnasien für die Realschulen zu einem Nulleffekt führt, sodass im Endeffekt weniger Schüler/innen an Förder- und Hauptschulen und mehr an Gymnasien gehen.

5. Während der Sekundarstufe I: weniger Klassenwiederholungen, weniger Schulabbrüche, weniger Rückstufen auf andere Schulformen, geringerer Bedarf an Schulsozialarbeit
6. Am Ende der Sekundarstufe I: weniger Jugendliche ohne Hauptschulabschluss bzw. mehr Jugendliche mit Hauptschul- und mittleren Schulabschlüssen
7. Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II: mehr direkte Übergänge von Haupt- und Realschulen in die gymnasiale Sekundarstufe II, mehr Übergänge in die Oberstufe von Integrierten Sekundar- bzw. Gemeinschaftsschulen
8. Übergang von der Sekundarstufe I in Berufsschule und Ausbildung: mehr direkte Übergänge in das duale System und in vollzeitschulische Berufsausbildungen (Fachschulen, Berufsfachschulen etc.), mehr Übergänge in allgemeinbildende Zweige des Berufsschulsystems (Fachoberschulen etc.), weniger Übergänge in das Übergangssystem bzw. Grundbildungsprogramme (Berufsvorbereitungs-, Berufsgrundbildungsjahr etc.)
9. Während der Berufsausbildung bzw. der Sekundarstufe II an allgemein- und berufsbildenden Schulen: weniger Wiederholungen, weniger Abbrüche, mehr erfolgreiche Berufs- und allgemeinbildende Schulabschlüsse
10. Während der Berufsausbildung bzw. der Sekundarstufe II an allgemein- und berufsbildenden Schulen: weniger Wiederholungen, weniger Abbrüche
11. Am Ende der Berufsausbildung bzw. der Sekundarstufe II an allgemein- und berufsbildenden Schulen: mehr erfolgreiche Berufsausbildungs- und berufsqualifizierende Schulabschlüsse, mehr (nachgeholte) Hauptschul- und mittlere Schulabschlüsse, mehr fachgebundene und allgemeine Hochschulzugangsberechtigungen
12. Übergang von der Sekundarstufe II in die Hochschule: mehr Studienanfänger/innen, geringerer Bedarf an (nachholenden) Propädeutikkursen etc.
13. Während des Studiums und am Ende: weniger Studienabbrüche, ggf. weniger leistungsbedingte Fachwechsel, weniger Wiederholungen von Veranstaltungen, schnellerer Studienabschluss, mehr erfolgreiche Abschlüsse
14. Übergang von der Ausbildung/dem Studium in den Beruf: schnellerer Übergang, geringere (Übergangs-)Arbeitslosigkeit, weniger Praktika
15. Arbeitsmarkteffekte: höheres Einkommen, weniger Arbeitslosigkeit, höhere Erwerbsquoten
16. Fiskalische Effekte: höhere Einnahmen bei der Lohn-/Einkommensteuer, Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungen (Arbeitslosen-, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung), geringerer Arbeitslosen- und Sozialleistungsbezug

17. Weiterbildung: Geringerer Bedarf an nachqualifizierenden Weiterbildungsmaßnahmen, geringerer Bedarf an Grundbildungs- und Alphabetisierungsprogrammen etc.

18. Übergang vom Arbeitsmarkt in die Rente: Längerer Verbleib im Arbeitsmarkt, weniger Frühverrentungen bzw. gesundheitsbedingtes Ausscheiden, höherer Rentenanspruch, geringerer Bedarf an Alterssozialleistungen (Grundsicherung im Alter etc.)

19. Nicht-monetäre Effekte: bessere Ernährung, besserer Gesundheitsstatus, geringere Depressionsraten, geringere Kriminalitätsraten, längere Lebensdauer etc.

20. Fiskalische Effekte aus nicht-monetären Effekten: geringere Krankheitskosten, geringere Kosten bei der Strafverfolgung bzw. Justizvollzug

Sofern die hier beschriebenen Effekte eintreten, sind sie mit Auswirkungen auf die individuellen, aber auch fiskalischen Erträge verbunden. Im Folgenden liegt der Fokus auf den fiskalischen Erträgen.

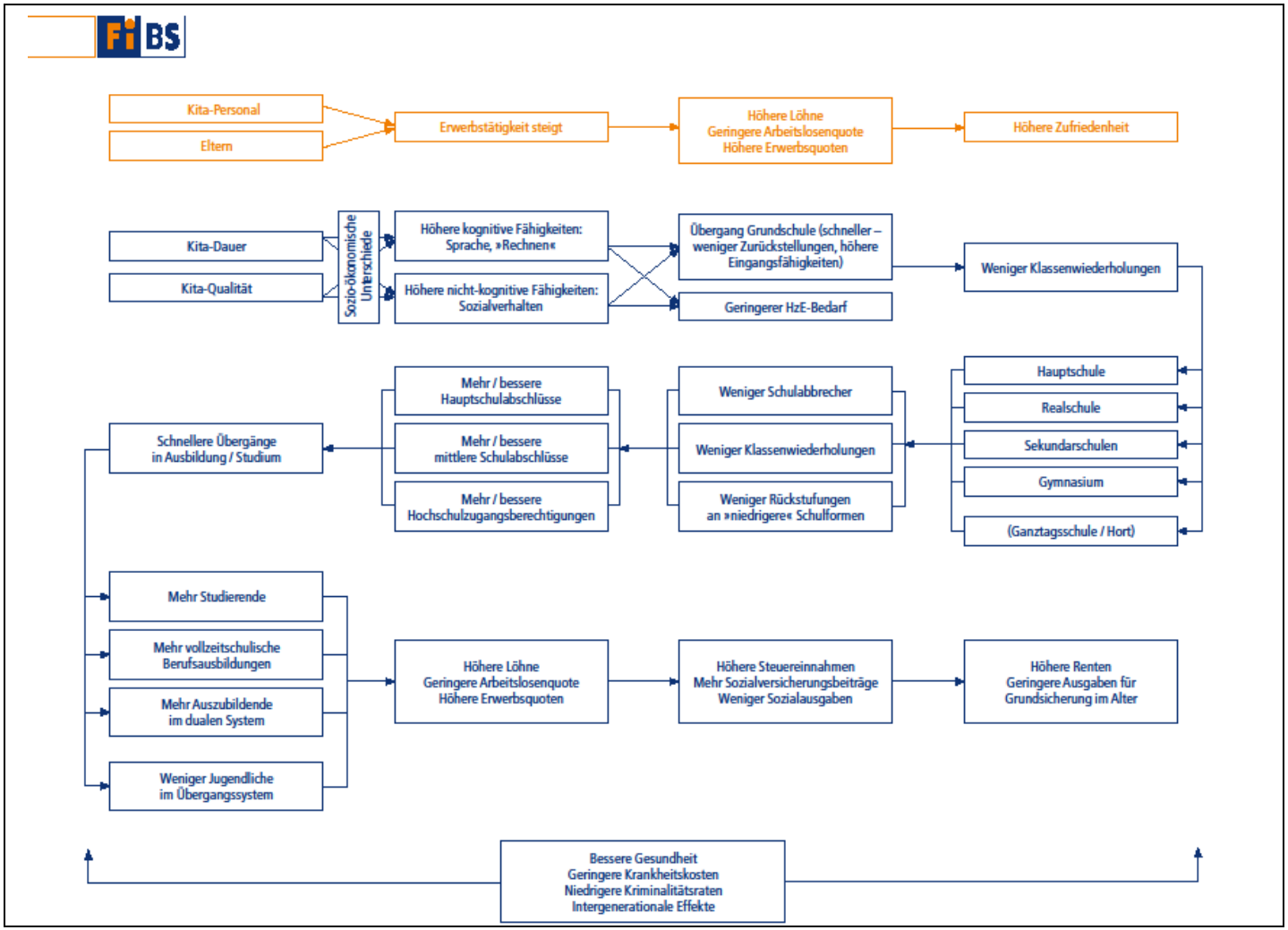


Abbildung 44: Schema der potenziellen (fiskalischen) Effekte von Qualitätssteigerungen im frühkindlichen Bereich

4.2.3 Fiskalische Effekte auf die öffentlichen Haushalte

Neben Auswirkungen auf die Kinder und deren Eltern sowie den in Kindertageseinrichtungen beschäftigten Personen haben die beschriebenen Effekte auch Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

Zum einen ergeben sich höhere Kosten, z.B. sofern die höhere Betreuungsqualität mit höheren Kosten verbunden ist, wovon in den allermeisten Fällen auszugehen ist. So führen z.B. Verbesserungen des Personalschlüssels zu Kostensteigerungen von 5,7 bis 11,4 Mrd. Euro (siehe hierzu die Berechnungen der TU Dortmund 2016), sofern die von der Wissenschaft empfohlenen Werte (siehe Viernickel 2015) bundesweit umgesetzt würden. Auch andere qualitätssteigernde Maßnahmen würden zu Erhöhungen bei den Ausgaben führen; die Größenordnung der Kostensteigerung hängt davon ab, welche Maßnahmen realisiert werden sollen, und wie die höheren Kosten auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen verteilt werden. Soweit die höhere Qualität Auswirkungen auf den Erwerbsumfang der Eltern (Mütter) hat oder die Möglichkeit eröffnet, besser bezahlte Tätigkeiten aufzunehmen, stehen den höheren Ausgaben für die Qualitätsverbesserung unmittelbare Einnahmen in den öffentlichen Haushalten aufgrund höherer Steuerzahlungen gegenüber; auch die Sozialversicherungen profitieren in Form von höheren Beitragseinnahmen. Sofern Personen von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung einmünden können, reduzieren sich zudem die Sozialausgaben in den öffentlichen Haushalten und/oder der Bundesagentur für Arbeit.

Kommt es durch den qualitätsbedingten Ausbau des Kinderbetreuungssystems zu Personaleinstellungen, wovon z.B. bei der Verbesserung des Personalschlüssels auszugehen ist, dann reduzieren sich die o.g. Bruttoausgaben von bis zu 5,7 bzw. 11,4 Mrd. Euro, da den Mehrausgaben unmittelbare Rückflüsse in die öffentlichen Haushalte sowie die Sozialversicherungen gegenüberstehen. Die Sozialversicherungsbeiträge belaufen sich, einschließlich Arbeitgeberbeitrag, auf rund 40 % des Bruttogehalts, d.h. sie würden sich auf 2,3 bzw. 4,6 Mrd. Euro belaufen. Die Höhe der Steuermehreinnahmen hängt u.a. vom zugrunde gelegten Lohn, der abhängig von der Berufserfahrung des zusätzlich eingesetzten Personals gezahlt wird, und der Steuerklasse ab. Beliefe sich der durchschnittliche Steuersatz auf 15 % wären es 0,86 bzw. 1,7 Mrd. Euro, bei 20 % 1,1 bzw. 2,3 Mrd. Euro. D.h. selbst in einem unteren Szenario würden sich die Nettokosten auf weniger als 50 % der Bruttoausgaben belaufen; diese Größenordnung würde sich weiter reduzieren, wenn Einsparungen bei den Sozialausgaben anfallen, etwa, weil Personen eingestellt werden, die vorher arbeitslos waren und sich qualifiziert haben, und die ansonsten arbeitslos würden.[79]

[79] Inwieweit Sozialabgaben eingespart werden können, hängt davon ab, ob ausschließlich Personen eingestellt werden (können), die die Ausbildung gerade abgeschlossen haben, oder ob Personen beschäftigt werden (können), die vorher arbeitslos waren. Angesichts des umfangreichen U3-Ausbaus der vergangenen Jahre, liegt die Vermutung nahe, dass

Nicht eindeutig abschätzbar sind die Effekte von qualitätssteigernden Maßnahmen im frühkindlichen Bereich auf die Hilfen zur Erziehung. Zu erwarten wäre prinzipiell, dass die damit verbundenen Kosten insbesondere dann sinken werden, wenn die Kindertageseinrichtungen um Familienzentren etc. ergänzt würden und dadurch auch die Eltern unterstützt werden könnten. Gleiches gilt, wenn insbesondere Kinder aus benachteiligten Familien erreicht werden.

Mit mittelfristigen Kostensteigerungen in den öffentlichen Haushalten ist ferner aufgrund der höheren kognitiven und non-kognitiven Kompetenzen der Kinder zu rechnen, wenn diese zu einer längeren Verweildauer im Bildungssystem oder zum Besuch kostenintensiverer Ausbildungswege führt. So sind die Kosten je Schüler/in auf dem Gymnasium mit 7.500 Euro deutlich höher als an den Realschulen mit 5.900 Euro (Statistisches Bundesamt 2016b). Allerdings ergibt sich auch hier ein sehr differenziertes Bild. So sind die Ausgaben je Schüler/in an den integrierten Gesamtschulen im Bundesdurchschnitt genauso hoch wie die der Gymnasien, während die Hauptschulen mit 8.200 Euro noch teurer sind als die Gymnasien bzw. die Integrierten Sekundar- oder Gesamtschulen.[80] Die Gesamtbilanz für die Auswirkungen von qualitätssteigernden Maßnahmen im frühkindlichen Bereich auf die Kosten des Schulsystems, deren Verteilung insbesondere zwischen Ländern und Kommunen deutlich von der im frühkindlichen Bereich abweicht, lässt sich somit ex-ante nur schwer abschätzen. Sie hängt auch davon ab, wie viele Kinder vorzeitig eingeschult werden bzw. nicht mehr aufgrund unzureichender Schulreife zurückgestellt werden und wie sich der Umfang an Klassenwiederholungen etc. verändert.

Wesentliche kostensenkende Effekte in den öffentlichen Haushalten sind beim Übergang von der Schule in den Beruf zu erwarten; dies gilt insbesondere, wenn die Zahl der Schulabgänger/innen, die keinen Ausbildungsplatz in schulischen oder dualen Ausbildungsgängen finden und deshalb im sog. Übergangssystem versorgt werden müssen, abnimmt. Vorliegende Daten deuten – bei sorgfältiger Analyse – darauf hin, dass insbesondere Leistungsmängel der Schulabgänger/innen dafür verantwortlich sind, dass Ausbildungsplätze nicht besetzt werden können.[81] Dadurch würde einerseits die Zahl junger Menschen im Übergangssystem ebenso abnehmen wie die Zahl junger Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Auch würden etliche Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb allgemeinbildender Schulabschlüsse entbehrlich.

---

ganz überwiegend Ausbildungsabsolvent/innen eingestellt werden würden. Dies wirft die Frage auf, ob die Ausbildungskapazitäten ausreichen, um dem zusätzlichen Ausbildungs- bzw. Einstellungsbedarf zu entsprechen. Müssen die Ausbildungskapazitäten ausgeweitet werden, dann fallen entsprechend weitere Kosten im Ausbildungssystem an. Die öffentlichen Haushalte wären hiervon in dem Umfang betroffen, in dem die Ausbildung nicht durch Schulentgelte der Schülerinnen und Schüler gedeckt werden.

80 Für die Förderschulen werden keine Ausgaben je Schüler/in (mehr) ausgewiesen. Es ist anzunehmen, dass die Ausgaben je Schüler/in an diesen Schulen noch höher sind als die an den Hauptschulen.

81 Die in diesem Zusammenhang gerne geführte Diskussion über einen angeblichen Akademisierungswahn (Nida-Rümelin 2013, 2014) und die dahinter liegenden Behauptungen entbehren einer empirischen Grundlage. Neben den erwähnten Leistungsschwächen der Schulabgänger/innen sind auch Miss-Match-Probleme im Ausbildungssystem anzuführen (Dohmen 2015a).

Im Rahmen einer Vollkostenbetrachtung sind ferner die in der verlängerten Schul- und Studienzeit ausbleibenden Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge zu berücksichtigen, denen jedoch gleichzeitig Sozialversicherungseinnahmen gegenüber stehen, wenn etwa mehr Jugendliche eine duale Ausbildung aufnehmen. Für einen durchschnittlichen Auszubildenden belaufen sich die Sozialversicherungsbeiträge auf monatlich auf 320 Euro (inklusive Arbeitgeberanteil); Steuereinnahmen gibt es keine, da ein durchschnittlicher Auszubildender diese aufgrund des Einkommens nicht zahlt; allerdings dürfte ein geringer Teil der Auszubildenden, insbesondere im zweiten oder dritten Lehrjahr, Steuern zahlen. Anstelle des Studiums würde jemand, der nach der Haupt- oder Realschule eine Lehre begonnen hätte, arbeiten und Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen.

Den u.U. zusätzlichen Ausgaben im Bildungsbereich stehen mittel- bis langfristige Kosteneinsparungen und zusätzliche Einnahmen an anderer Stelle gegenüber. Sollte z.B. ein Jugendlicher keine Lehrstelle bzw. anschließend keine Arbeitsstelle finden, würden statt der Bildungsausgaben für die verlängerte Verweildauer im „Kern"-Bildungssystem Sozialleistungen ebenso anfallen wie Kosten für Nachqualifizierungsmaßnahmen. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren verschiedene Programme für Jugendliche ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung bzw. zur Vorbereitung auf den Schulabschluss und den Übergang in Ausbildung und Beruf aufgelegt, die erhebliche Ausgaben verursachen. Auch die Bundesanstalt für Arbeit gibt jährlich etliche Milliarden Euro für berufsvorbereitende und andere Maßnahmen für Jugendliche ohne abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung aus.

Höhere Schul- und Berufsabschlüsse führen über höhere Einkommen und geringere Arbeitslosenquoten auf der einen Seite zu höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen und geringeren Sozialausgaben auf der anderen Seite. Ferner steigt die Erwerbsneigung mit dem Bildungsniveau an. Dieser Effekt, der nicht mit den Arbeitslosenquoten verwechselt werde darf, führt zu einer deutlichen Ertragssteigerung in den öffentlichen Haushalten. In der Konsequenz stehen dem Arbeitsmarkt nicht 60 % der Geringqualifizierten, sondern 80 % der beruflich und 90 bis 95 % der akademisch Qualifizierten zur Verfügung. Mit anderen Worten: Der Anteil an Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, nimmt zum einen mit dem Bildungsniveau deutlich ab, und zum anderen sind von dieser größeren Zahl, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, weniger Menschen arbeitslos. Auch wenn derzeit, u.a. aufgrund der derzeit sehr hohen Zuwanderung, unklar ist, ob die demografische Entwicklung zu sinkenden Einwohnerzahlen und einem sinkenden Erwerbspersonenpotenzial führt oder nicht (siehe hierzu z.B. IW 2016), ist davon auszugehen, dass eine größere Zahl an qualifizierten Personen positive Effekte auf den Arbeitsmarkt hat. Derzeit weisen alle Arbeitsmarktprognosen darauf hin, dass der Anteil an Arbeitsplätzen für un- oder geringqualifiziertes Personal ab- und für mittlere und hohe Qualifikationen ansteigt (Economix 2013; BMAS 2015; Prognos 2009, 2012, 2015; Zika/Maier 2014; Zika u.a. 2015; Dohmen 2015a, Cedefop 2015).

Die Mehreinnahmen und Minderausgaben in den öffentlichen Haushalten verteilen sich unterschiedlich auf die föderalen Ebenen. So verteilen sich die Einkommensteuereinnahmen entsprechend der im Gesetz genannten Verteilung zu je 42,5 % auf Bund und Länder und zu 15 % auf die Kommunen; allerdings ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Kommunen in den meisten Ländern über den Kommunalen Finanzausgleich unmittelbar an den aus einem höheren Steueraufkommen resultierenden Mehreinnahmen partizipieren. Gleiches würde prinzipiell auch für höhere Umsatzsteuereinnahmen gelten, sofern diese als Sekundäreffekt aus einem aufgrund des höheren Einkommens steigenden Konsum steigen würden.[82]

Höhere Sozialversicherungseinnahmen verteilen sich zwar prinzipiell auf alle vier Sparten der Sozialversicherung, d.h. Arbeitslosen-, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung, allerdings stehen diesen unterschiedliche Folgeeffekte gegenüber. Während die höheren Beiträge zwar grundsätzlich auch zu steigenden Ansprüchen beim Arbeitslosengeld führen, ist aufgrund des besseren Qualifikationsniveaus darüber hinaus mit positiven Effekten bei den Zahlungen für Arbeitslose und für Qualifizierungsmaßnahmen zu rechnen, da die Arbeitslosenquote aufgrund des höheren Qualifikationsniveaus sinken wird.

Bei der Krankenversicherung hängen die Nettoeffekte stark davon ab, ob es sich bei den zusätzlich beschäftigen Personen um (bisher) mitversicherte Ehegatt/innen handelt oder nicht. Beiträge von Personen, die bisher im Rahmen der Ehegatten- bzw. Familienmitversicherung mitversichert waren, führen in vollem Umfang zu Mehreinnahmen, während bei Personen, die bisher nicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung (mit-) versichert waren, den Mehreinnahmen die aus Krankheitskosten resultierenden Ausgaben gegenüberstehen. Da es sich überwiegend um jüngere Personen handelt, die aufgrund des besseren Qualifikationsniveaus eine besser bezahlte Stelle erhalten, ist zumindest temporär von positiven Effekten auf die Haushalte der Krankenversicherungen auszugehen. Da die Krankenversicherungsbeiträge entsprechend der Ausgaben- und Einnahmesituation angepasst werden, könnte es im Rahmen von Sekundäreffekten zumindest vorübergehend auch zu Beitragssenkungen kommen.

Auch in der Rentenversicherung stehen den höheren Beitragseinnahmen langfristig zusätzliche Rentenansprüche und damit finanzielle Verpflichtungen gegenüber. Da auch hier im Grundsatz die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben decken müssen, können die höheren Einnahmen zu Beitragssenkungen führen. Langfristig ist ferner zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil der höheren Rentenansprüche mit Minderausgaben bei Alterssozialleistungen, die allerdings aus dem öffentlichen und nicht aus dem Rentenversicherungshaushalt finanziert werden, einhergeht. Im Ergebnis ist daher auch bei der Altersvorsorge mit einem positiven Saldo zu rechnen. Gleiches dürfte für die Pflegeversicherung gelten.

82 Im Rahmen der Berechnungen in der vorliegenden Studie werden solche Sekundäreffekte, wie z.B. auf die Umsatzsteuer, nicht berücksichtigt.

Neben diesen unmittelbar fiskalischen Effekten gibt es auch sog. nicht-monetäre Effekte, wie bessere Gesundheit, geringere Kriminalitätsraten etc., die indirekt zu geringen Ausgaben in den öffentlichen Haushalten und Parafisci, z.B. durch sinkende Ausgaben bei den Krankenversicherungen oder in der Kriminalitätsbekämpfung etc., führen.

Die Kommunen müssen kurzfristig mit Mehrausgaben aufgrund der Qualitätsverbesserung im frühkindlichen Bereich rechnen und können unter Umständen auf Kosteneinsparungen bei den Hilfen zur Erziehung hoffen. Sie würden über die Einkommensteuer auch von positiven Beschäftigungseffekten bei den Eltern und dem zusätzlich im frühkindlichen Bereich beschäftigten Personal profitieren. Mittelfristig fallen höhere Kosten im Schulbereich an und langfristig ist von positiven Effekten bei den Steuereinnahmen und den kommunal zu finanzierenden Sozialausgaben auszugehen. Während die zu erwartenden Kosten relativ gut einer einzelnen Kommune zuzurechnen sind, sind die mittel- bis langfristigen Effekte zwar in der Gesamtheit, nicht jedoch bezogen auf die einzelne Kommune zurechenbar, da Ab- und Zuwanderungseffekte berücksichtigt werden müssen. In der vorhergehenden Darstellung nicht berücksichtigt wurden die positiven Effekte auf den Wirtschaftsstandort. Unternehmen, wie auch Arbeitnehmer/innen berücksichtigen bei ihren Entscheidungen u.a. das vorhandene Angebot an qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen. Die damit verbundenen Sekundäreffekte sind jedoch schwer zu spezifizieren und werden in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt. Die Nettoeffekte hängen nicht zuletzt davon ab, welche föderale Ebene die mit den Qualitätssteigerungen verbundenen Kosten trägt. Im Rahmen einer Analyse der Effekte des quantitativen Kita-Ausbaus ermittelte Dohmen (2011) zwar positive Nettoerträge in einer Größenordnung von 6 % pro Jahr, allerdings waren die Ertragsraten der Länder wie auch des Bundes höher.

Auch die Länder müssen kurz- und mittelfristig im Kita- und Schul- und Hochschulbereich mit höheren Ausgaben rechnen, wobei jedoch der positive Einnahmeeffekt im Steuersystem hier stärker zu Buche schlägt, als bei den Kommunen. Der Bund wie auch die Sozialversicherungen wären sowohl kurz- als auch mittel- und langfristig die größten Nutznießer von qualitätssteigernden Maßnahmen im frühkindlichen Bereich.

Die Erträge der Sozialversicherungen, und hier insbesondere der Bundesagentur für Arbeit, gehen aufgrund der Tatsache, dass sie nicht an den Kosten des qualitativen Ausbaus beteiligt sind, (formal rechnerisch) gegen Unendlich. Dies würde sich in begrenztem Umfang ändern, wenn sich die BA an den (Um-) Schulungskosten für angehendes Fachpersonal von Kindertageseinrichtungen beteiligen würde. Wie oben kurz ausgeführt, verteilen sich die Erträge aber sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung.

Die vorstehenden beispielhaften Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass sich eine Verbesserung der strukturellen und pädagogischen Qualität von Kindertageseinrichtungen auch positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken würde. Vor dem Hintergrund des dabei skizzierten Rahmens stellt

sich nun die Frage, welche Informationen aus empirischen Studien vorliegen, die entweder eine unmittelbare Quantifizierung der Effekte qualitätssteigernder Maßnahmen im frühkindlichen Bereich ermöglichen oder zumindest eine solide Basis für Annahmen zu den Effekten darstellen würden.

4.3 Empirische Evidenz möglicher Effekte guter Kindertagesbetreuung

4.3.1 Einleitung

In den folgenden Abschnitten wird die Informationslage zu den Effekten der Kindertagesbetreuung auf der Grundlage der vorliegenden Literatur aufbereitet. Entsprechend der drei unterschiedlichen Zielsetzungen der vorliegenden Studien wird danach differenziert, ob die „reinen" Partizipationseffekte, die Effekte unzureichender Qualität gegenüber einer Mindestqualität und vice versa oder die Effekte höherwertiger im Vergleich zu weniger hochwertiger Kinderbetreuung (jenseits der Mindestqualität) untersucht wurde.

4.3.2 Empirische Ergebnisse zu Partizipationseffekten der Kindertagesbetreuung

In einem ausführlicheren Überblicksartikel fasst Currie (2001) die Evaluationsergebnisse verschiedener Interventionsprogramme zusammen. Danach hat das Programm mit der geringsten Interventionsintensität, das Early Training Project, starke positive Effekte lediglich auf die Zuweisung in Special Education Programme. Statt 29 %, wie in den Kontrollgruppen, wurden nur 5 % der Kinder, die an dem Projekt teilgenommen hatten, in entsprechende Programme verwiesen. Die Einflüsse von Leistungstests, Klassenwiederholungsrate und High School Abschluss auf die Ergebnisse seien zwar nicht statistisch signifikant, wiesen aber in die richtige Richtung. So graduierten 68 %, verglichen mit 52 % der Kontrollgruppe, wobei die fehlende statistische Signifikanz an der geringen Größe der Gruppe gelegen haben könnte.

Beim zweiten, etwas größer angelegten Abecedarian Projekt waren die IQ-Werte der am Programm teilnehmenden Kinder bis zum Alter von 12 Jahren höher als bei der Kontrollgruppe, danach verringerte sich der Abstand. Im Alter von 15 Jahren waren die Werte bei beiden Gruppen gleich. Die Ergebnisse bei Leistungstests waren bei den Teilnehmer/innen bis zum Alter von 21 Jahren besser als bei der Kontrollgruppe, die Zuweisung zu Sonderschulen im Alter von 15 Jahren niedriger, ebenso wie Klassenwiederholungen und Schulabbrüche. Ferner war der Anteil der College Besucher ebenso höher wie das Alter bei Geburt des ersten Kindes. Der Beschäftigungsstatus unterschied sich hingegen zu diesem Zeitpunkt nicht (Currie 2001).

Das Perry Preschool Programm hatte positive Effekte auf die Ergebnisse bei Leistungstests sowie auf Klassenwiederholungen, High School-Abschluss und Verdienste sowie auf die Beteiligung an Straftaten und Inanspruchnahme von Sozialleistungen; letztere gemessen bis zum Alter von 27 Jahren. Der

Beschäftigungsstatus war im Alter von 19 Jahren höher als bei der Vergleichsgruppe, was sich aber bis zum Alter von 27 Jahren verändert hatte.

Currie (2001) fasst die Ergebnisse bis zum Alter von 27 Jahren dahingehend zusammen, dass diese gut organisierten und geplanten Programme einen positiven Einfluss auf das Leben von benachteiligten Kindern gehabt haben dürften, auch wenn nicht alle Evaluationen gleichartige Ergebnisse ausweisen würden. Hinzuweisen sei aber darauf, dass die drei genannten Programme eher kleine und teilweise kostenintensive Programme waren, deren Ergebnisse daher nicht für andere, groß angelegte Projekte gelten müssen bzw. nicht uneingeschränkt generalisiert werden könnten.

In einem weiteren Schritt untersucht Currie (2001) die Ergebnisse von Head Start bzw. vergleichbaren Programmen, die eine wesentlich größere Reichweite hatten und auch mit deutlich geringeren Kosten verbunden waren. Aber auch hier bestätigen sich die meisten der vorgenannten Ergebnisse: bessere Ergebnisse in Leistungstests, geringere Klassenwiederholungs- und Abbruchquoten, geringere Überführung in Sonderschulen, höhere High School-Abschlussquoten sowie eine geringere Beteiligung an Straftaten. Aber trotz der Tatsache, dass die Ergebnisse in eine ähnliche Richtung weisen, kommt Currie (2001) zu dem Schluss, dass sie weniger eindeutig seien als die Ergebnisse der oben beschriebenen Modellprogramme. Dies könne allerdings auch daran liegen, dass es nur sehr wenige gut angelegte Studien über die Langzeit-Effekte dieser Programme gebe.

Mittlerweile liegen Ergebnisse zum Perry Preschool Programm bis zum Alter von 40 Jahren vor (Schweinhart 2004, 2013). Danach bleiben die Effekte weiterhin deutlich positiv und haben sich bezogen auf einzelne Variablen noch weiter verbessert, d.h. die Abstände zur Vergleichsgruppe haben sich weiter vergrößert. Der Anteil der High School-Absolvent/innen liegt für die Programmteilnehmer/innen bei 77 % gegenüber 60 % bei den Nicht-Teilnehmer/innen. Dabei ist der Unterschied bei Frauen noch deutlicher mit 88 % gegenüber 46 % bei den Nicht-Teilnehmerinnen. 60 % der Teilnehmer/innen verdienen im Alter von 40 Jahren mindestens 20.000 US-Dollar gegenüber 40 % der Nicht-Teilnehmer. Der durchschnittliche Jahresverdienst liegt bei 20.800 US-Dollar gegenüber 15.300 US-Dollar. Die Beschäftigtenquote im Alter von 40 Jahren liegt bei 76 % gegenüber 62 %. Im Alter von 27 Jahren waren es noch 69 % bzw. 56 %. Erheblich geringer ist auch die Beteiligung an Straftaten, wodurch sich letztlich erheblich geringere negative Auswirkungen auf andere Menschen und auf öffentliche Ausgaben ergeben. Im Alter von 27 Jahren berichteten lediglich 59 % der Teilnehmer/innen, dass sie in den vergangenen zehn Jahren Sozialleistungen erhalten hätten, im Vergleich zu 80 % bei den Nichtteilnehmenden. Die Kosten-Nutzen-Analyse des HighScope Perry Pre-school Programms in Belfield u. a. (2006) berücksichtigt (bzw. projiziert) die Auswirkungen des Programms bis zum Alter von 40 (bzw. 65) Jahren und kommt zu dem Ergebnis, dass das Programm mit einem Ertrag von 16,14 US-Dollar je investierten Dollar deutlich rentabler ist als das Abecedarian Preschool Programm. Der zusätzliche Nutzen wird

hauptsächlich durch ein höheres Einkommen, durch eine geringere Kriminalitätsrate und eine verringerte Inanspruchnahme von Sozialleistungen generiert. Geringere Auswirkungen werden den Kosten im weiteren Schulsystem zugeschrieben. Konkret impliziert das Programm eine Zeitersparnis und geringere Ausgaben der Eltern ebenso wie geringere Ausgaben durch sonderpädagogischen Förderbedarf (special educational attainment). Da die Programmteilnehmer/innen schneller und effizienter das weitere Bildungssystem durchlaufen, kommt es in diesem Bereich zu einer Kostenersparnis. Jedoch impliziert ein höherer Abschluss auch höhere Kosten im Bildungssystem. Auch hier werden also die Auswirkungen auf individueller und aggregierter Ebene betrachtet, was durch separate Kosten-Nutzen Berechnungen aufgefangen wird. Auf individueller Ebene ergibt sich ein Ertrag von 3,24 US-Dollar je investiertem Dollar. Bei einer unterstellten Diskontrate von 3 % p.a. gewinnen die Programmteilnehmer/innen ungefähr 6 % des erwarteten Lebenseinkommens. Entsprechend lassen sich von den 16,14 US-Dollar 12,9 US-Dollar der öffentlichen Hand zuschreiben. Über 90 % der Gesamterträge (also der Summe aus den Erträgen der Programmteilnehmer/innen und der öffentlichen Hand) lassen sich auf die beobachtbare starke Verringerung der Kriminalitätsrate zurückführen.

In einer anderen Untersuchung kommt Currie (2003) für Head Start zu dem Ergebnis, dass die Kinder, die daran teilgenommen hatten, bessere Leseleistungen und seltener eine Klasse wiederholt hätten. Würden die Ausgaben pro Kind konstant gehalten, dann hätten die Kinder aus den Projekten weniger Verhaltensprobleme und würden seltener eine Klasse wiederholen, in denen ein größerer Anteil des Budgets für Bildung und Gesundheit ausgegeben hatten. Als einziger struktureller Einflussfaktor könne jedoch der Erzieher-Kind-Relationen identifiziert werden.

Garces u.a. (2002) identifizieren für das gleiche Programm positive Langzeit-Effekte auf Bildungsleistungen und die geringere Beteiligung an Straftaten. Currie und Thomas (1995) berichten bessere Test-Ergebnisse und weniger Klassenwiederholungen. Currie (2003) weist aber auch darauf hin, dass selbst diese Programme es anscheinend nicht geschafft hätten, die benachteiligten Kinder auf das durchschnittliche Leistungsniveau von nicht-benachteiligten Kindern zu heben. Dies würde auf erhebliche intergenerationale Transmissionsmechanismen hinweisen.

Auch für andere, vergleichbare Programme wie das Perry Preschool Project und das Carolina Abecedarian Projekt werden ähnliche Ergebnisse berichtet. Danach würden sich langfristig bessere akademische Leistungen ebenso zeigen wie positive Effekte auf die Anzahl an Teenager-Schwangerschaften oder Kriminalitätsbeteiligung (Currie 2003).

Garces, Thomas und Currie (2002) untersuchten die langfristigen Effekte des Head-Start Programms anhand von Zwillingen, von denen einer an Head Start teilgenommen hatte, der andere aber nicht. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass bei Weißen die Teilnahme mit einer 20 % höheren Wahrscheinlichkeit eines High School-Abschlusses und eines College-Besuchs (28 %) verbunden war und auch die Einkom-

men mit Anfang 20 tendenziell, aber nicht signifikant höher waren. Teilnehmende Afro-Amerikaner/innen hätten eine 12 % geringere Wahrscheinlichkeit gehabt, wegen Straftaten verhaftet oder verurteilt zu werden.[83] Auch gäbe es Hinweise auf eine höhere Wahrscheinlichkeit des High School-Abschlusses bei afro-amerikanischen Männern. Weiterhin finden sie einige Evidenz für positive Effekte auf jüngere Geschwister, insbesondere im Hinblick auf deren Beteiligung an Straftaten. Ferner wird darauf hingewiesen, dass das Programm aber nicht alle Benachteiligungen der Zielgruppe kompensieren könne, d.h. die Wahrscheinlichkeit eines High School-Abschlusses ist bei ihnen nach wie vor geringer als für Personen, die nicht zur Zielgruppe von Head Start gehörten.

Eine Studie von Masse und Barnett (2002) referiert positive Effekte für Kinder aus ärmeren Familien, die bereits kurz nach der Geburt eine Kindertageseinrichtung besucht haben. Diese Kinder hatten bereits nach kurzer Zeit höhere Intelligenzwerte als Kinder der Kontrollgruppe. Im Alter von acht Jahren wurden signifikant höhere IQ-Werte und signifikant bessere Leistungen in Mathematik- und Lesetests festgestellt. Leistungsvergleiche im Alter von zwölf Jahren wiesen ähnliche Unterschiede aus und deuten somit auf langfristig positive Effekte auf Leistung und Intelligenz hin. Im Alter von 15 Jahren verringerten sich die Wirkungen auf den IQ („the effect on IQ tended to fade"), während die positiven Leistungseffekte in Mathematik und Lesen bestehen blieben und auch noch im Alter von 21 Jahren bestätigt werden konnten. Mit 36 % hatte auch ein erheblich größerer Anteil der Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besucht hatten, ein vierjähriges College absolviert als die Kontrollgruppe (13 %; p=.01). „In general, the results of all the assessments supported the claim that the preschool intervention was effective in improving measures of intelligence and achievement over the long term" (S. 5).

Weiterhin wurden weniger Klassenwiederholungen bzw. Verweise in Sonderschulklassen festgestellt. Anders als das Perry Preschool Program konnten beim Abecedarian Projekt keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Kriminalitätsbeteiligung festgestellt werden. Positive Effekte konnten jedoch für die „Teenager"-Mütter festgestellt werden, deren Kinder am Programm teilnahmen. Sie hatten wesentlich häufiger einen High School-Abschluss und/oder an post-sekundärer Bildung partizipiert, waren finanziell häufiger unabhängig und hatten weniger weitere Kinder geboren als Mütter, deren Kinder nicht daran teilgenommen hatten. Ferner hätten sie häufiger eine Anstellung gefunden und dabei häufiger eine Tätigkeit für angelernte oder ausgebildete Kräfte ausgeübt. Unmittelbar (monetär) messbar sind dabei höhere Einkommen sowie eine geringere Abhängigkeit von Sozialleistungen.

Diese Ergebnisse werden in einem anderen, zusammenfassenden Überblicksbeitrag von Barnett (2002) bestätigt und stellen die Basis für die Nutzen-Kosten-Analyse des Abecedarian Preschool Program in Masse und Barnett (2002), die zusammenfassend die Kosten und Nutzen aus den folgenden

83 Dies bedeutet lediglich, dass bei anderen Korrelationen keine signifikanten Zusammenhänge festgestellt wurden. Hieraus kann vor allen Dingen nicht geschlossen werden, dass schwarze Amerikaner häufiger kriminell wären als weiße.

Kanälen berücksichtigt: Erstens impliziert das Programm eine Änderung im Einkommen der Teilnehmer/innen. Zweitens werden Änderungen im Einkommen der nächsten Generation ebenso wie die Beschäftigung und das Einkommen der Mütter der Teilnehmer/innen berücksichtigt. Drittens kommt es zu Kostenänderungen im weiteren Bildungssystem. Das Programm impliziert Kosteneinsparungen im Primar- und Sekundarbereich in Form von reduziertem sonderpädagogischen Bedarf in dieser Altersklasse. Diesen Kosteneinsparungen stehen jedoch höhere Kosten im Tertiären Bereich gegenüber, da ein wesentlich größerer Anteil der Teilnehmer/innen ein College (vier Jahre) besuchte als bei den Nicht-Teilnehmenden (P=36 %, C=13 %, p=.01). Viertens wird ein verbesserter Gesundheitszustand erzielt. Fünftens reduziert sich die Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Die Autoren betrachten also sowohl die individuelle Ebene als auch Effekte auf den Staat und damit auf die breite Öffentlichkeit. Durch die Berücksichtigung all dieser Kanäle errechnet sich eine Rendite des Abecedarian Preschool Program zwischen 3 % und 7 % (Masse und Barnett 2002). Jedoch sind die Kosten des Programms höher als der zusätzliche Nutzen für die öffentliche Hand, d.h. für die Steuerzahler exklusive der Programmteilnehmer/innen (Masse 2002).

Fasst man die vorstehenden Ergebnisse zusammen, dann spricht eine erhebliche Evidenz für positive Effekte von interventionistischen Maßnahmen, insbesondere bei benachteiligten Kindern. Diese Befunde legen ein weites Verständnis des qualitativen Ansatzes nahe, der auch einen quantitativen Ausbau zugunsten von Kindern aus benachteiligten Familien einbezieht, unabhängig davon, ob es sich um hier aufgewachsene Kinder mit und ohne Migrationshintergrund oder Kinder mit Fluchthintergrund handelt.

4.3.3 Empirische Ergebnisse zur Mindestqualität der Kindertagesbetreuung

Die Gewährleistung einer bestimmten Mindestqualität frühkindlicher Bildung ist angezeigt, wenn unzureichende Qualität mit negativen Effekten für die Entwicklung der betreuten Kinder verbunden wäre. In der NUBBEK-Studie wurde festgestellt, dass über 10 % der Kinderbetreuungseinrichtungen in Deutschland eine unzureichende Qualität bereitstellen (siehe Tietze et al. 2013). Insofern stellt sich die Frage, welche Effekte eine Anhebung der Struktur- und/oder Prozessqualität dieser Einrichtungen auf die Entwicklung der Kinder hätte.

Betrachtet man die Literatur, dann gibt es diverse Hinweise darauf, dass Einrichtungen mit unzureichender pädagogischer Qualität negative Auswirkungen auf die Kindesentwicklung haben, und somit die Gewährleistung einer gewissen Mindestqualität angezeigt ist (siehe etwa Howes/Hamilton 1993, Helburn/Howes 1996; Gomby/Larner 1995; Currie 2001, 2003; Currie/Thomas 1995, 1997; 2000;

Garces/Thomas/Currie 2002; Tietze u.a. 1998; Masse/Barnett 2002; Barnett 2002; Melhuish 2004; Sammons/Sylva/Melhuish/Siraj-Blatchford/Taggart/Grabbe/Barreau 2007; Sammons/Sylva/Melhuish/Siraj-Blatchford/Taggart/Barreau/Grabbe 2007; Burchinal u.a. 2010).[84]

Die Ergebnisse dieser Studien, die sich vor allem mit den strukturellen Qualitätsmerkmalen (Erzieher-Kind-Schlüssel, Gruppengröße, Qualifikation des Personals) beschäftigen, werden auch in entsprechenden deutschen Arbeiten ausführlich zitiert (siehe etwa Fthenakis 1998, 2003; Tietze u.a. 1998) und als Beleg dafür angeführt, dass gute Qualität positive Wirkungen auf die kognitive und sozial-emotionale Entwicklung von Kindern habe. Dies deckt sich mit den Schlussfolgerungen der meisten US-amerikanischen Studien.

4.3.4 Empirische Ergebnisse zu Effekten höherwertiger Kindertagesbetreuung

Die im Folgenden zu beantwortende Kernfrage lautet: Ist der Besuch von guten oder sehr guten Kinderbetreuungseinrichtungen mit weiteren (zusätzlichen) positiven Wirkungen für die Entwicklung eines Kindes verbunden als der Besuch einer mittelmäßigen? Und wenn ja, welche Effekte lassen sich identifizieren und wie stark sind sie?

Eine der ersten Studien, die den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Bildungs- und Erziehungsprogrammen in Vorschulen und der Kindesentwicklung analysiert hatten, ist Schweinhart u.a. (1986). Danach haben unterschiedliche Curricula unterschiedliche Effekte. Konkret haben Kinder, die dem sog. High/Scope Model zugewiesen waren, bessere familiale Beziehungen; sie konnten bessere Bildungsleistungen erwarten und hatten bessere kommunikative Fähigkeiten als Kinder, die nach dem Distar-Modell erzogen worden waren.[85] Auch waren diese Kinder fünfmal weniger in Eigentumsdelikte verwickelt als die anderen Kinder.

Betrachtet man jedoch die frühen, vor allem amerikanischen Studien genauer, dann fällt auf, dass bei nahezu allen Studien auf erhebliche methodische Defizite und Probleme verwiesen wird (siehe etwa Blau/Mocan 1999; Glantz/ Layzer 2000; Currie 2001, 2003; Blau 2000, 2001, 2002; Mocan 1997, 2002, 2003).

So kritisieren Glantz und Layzer (2000) erhebliche methodische Probleme bei der Bestimmung aller drei Komponenten der Cost, Quality and Outcome Study,[86] wie die Stichprobenauswahl, der Stichpro-

---

84 Es ist jedoch auch darauf hinzugewiesen, dass von verschiedenen Autoren methodische Kritik an vielen dieser Studien geäußert wird (siehe etwa Blau/Mocan 1999; Glantz/Layzer 2000; Currie 2001, 2003; Blau 2000, 2001, 2002; Mocan 1997, 2002, 2003), wobei nicht abschließend beurteilt werden kann, inwieweit dies die Ergebnisse gänzlich in Frage stellt.

85 Während im Distar-Modell die Aktionen von den Erzieherinnen initiiert wurden und die Kinder diesen folgten, wurden die Aktionen im High/Scope-Modell gemeinsam geplant und initiiert.

86 Siehe zusammenfassend zu dieser Studie Helburn und Howes 1996.

bengröße und deren Verringerung im Zeitablauf, einschließlich der Vernachlässigung möglicher Einflussfaktoren, die das Ergebnis verzerren könnten. Auch die Kombination von Kosten, die auf der Ebene einer Einrichtung betrachtet wurden, mit Qualitätsüberlegungen, die durch die Durchschnittsbildung auf Einrichtungsebene erfolge, sei problematisch. In beiden Fällen – so argumentieren sie – wäre es methodisch besser gewesen, einzelne Gruppen zu betrachten und nicht Einrichtungen. Da die Qualität von Krippen (für Kleinkinder) deutlich und signifikant schlechter wäre als die von Gruppen für ältere Kinder, würden Einrichtungen, die beides hätten, systematisch benachteiligt. So wäre die durchschnittliche Qualität von „Kindergartengruppen" durchschnittlich gut bis exzellent gewesen, und die von Krabbelgruppen/Krippen schlecht bis mittelmäßig. Das generalisierte Gesamtergebnis, dass Kinderbetreuung in den USA generell schlecht bis medioker wäre, ließe sich durch die Studie somit nicht begründen. Sie raten daher zu einem wesentlich vorsichtigeren Umgang mit den Ergebnissen und verweisen darauf, dass wichtige Ergebnisse übertrieben dargestellt worden wären.

Auch Blau (2001) verweist auf gewisse Schwächen hinsichtlich der kontrollierten bzw. einbezogenen Variablen. Interessanter ist aber eine von ihm durchgeführte Re-Analyse auf der Basis der Gruppenunterschiede innerhalb einer Einrichtung. Durch diesen Ansatz will er vermeiden, dass nicht beobachtbare Faktoren das Ergebnis ungewollt verfälschen.[87] Bei dieser Re-Analyse kommt er z.B. zu dem Ergebnis, dass die Korrelation der Gruppengröße quasi das falsche Vorzeichen hätte, und somit suggeriere, dass die Leistungen mit zunehmender Gruppengröße besser würden.[88] Dieser Zusammenhang verringere sich aber, je mehr Variablen in das Modell eingebaut würden. Dies würde jedoch darauf hindeuten, dass die unzureichende Kontrolle möglicher Einflussvariablen die Ergebnisse verzerren würde. Als wichtigstes Ergebnis seiner Betrachtungen sieht er die Tatsache, dass der Einfluss aller Faktoren nahezu verschwinde und lediglich die Trainingsaktivitäten einen positiven Zusammenhang zu pädagogischen Qualität aufwiesen. „Apparently, even with the extensive set of control variables available in the CQOS (Cost, Quality, Outcome Study), there are still many important center-specific unobservables that can cause biased estimates when using between-center variation" (S. 138). Da aber auch

87 Blau (2001) bringt selbst als Beispiel, dass die unterschiedlichen Fähigkeiten (z.B. Motivationsfähigkeit, Energie, Enthusiasmus) der Leitung einer Einrichtung, erhebliche Auswirkungen auf die pädagogische Qualität und damit auf die Ergebnisse beim Vergleich unterschiedlicher Einrichtungen haben kann. Bei einer Betrachtung der Unterschiede ausschließlich innerhalb einer Einrichtung entfallen solche Unterschiede.

88 Dies erscheint unter gewissen Voraussetzungen nicht einmal unplausibel. So kommen einige Untersuchungen beispielsweise zu dem Ergebnisse, dass die Kinder in ganz kleinen Gruppen zu sehr auf sich gestellt sind und somit nicht durch die Interaktion miteinander gefördert würden. Ein anderer Ansatz wäre, dass unterschiedliche sozio-ökonomische und Bildungshintergründe oder die Erziehungsqualität der Eltern eine Rolle spielen. Weiterhin könnten Unterschiede auch auf die Person der Erzieherin oder die Leiterin einer Einrichtung zurückzuführen sein, die größere Gruppen aufgrund individueller Fähigkeiten kompensieren könnten; auch die Sachmittelausstattung könnte positive Wirkungen entfalten. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch die Analysen zur Schüler-Lehrer-Relation bzw. Klassengröße im Schulbereich, beispielsweise im Nachgang von TIMSS und PISA, keine eindeutigen Ergebnisse über die Wirkungsweise unterschiedlicher Klassengrößen bzw. Schüler-Lehrer-Relationen erbracht haben (siehe zusammenfassend u.a. Dohmen 2003)

weiterhin bestimmte Faktoren, wie z.B. die Motivation der Erzieherinnen mit den ihm vorliegenden Daten nicht beurteilt werden könnten, sollten auch seine Ergebnisse nicht überbewertet werden.

Auch andere Autoren (Mocan 1997, 2002, 2003; Currie 2001, 2003) verweisen auf erhebliche Probleme hinsichtlich der Beurteilung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen. Bestimmte Effekte könnten nur dann eindeutig aus den vorhandenen Daten bzw. ökonometrischen Analysen abgeleitet werden, wenn sichergestellt wäre, dass andere mögliche Einflussfaktoren ausgeschaltet bzw. kontrolliert worden wären.[89] Würde dies nicht oder unzureichend berücksichtigt, dann würden die Qualitätseffekte einer Kindertageseinrichtung u.U. überzeichnet. Tatsächlich weist eine Vielzahl von Untersuchungen darauf hin, dass sich bei Berücksichtigung entsprechender Variablen der (messbare) Einfluss von Kindertageseinrichtungen, aber auch Schulen auf Leistungsunterschiede verringert bzw. sich die Argumentationszusammenhänge verändern.

Den Einfluss der Familie versucht man seit einigen Jahren dadurch zu eliminieren, dass man eineiige Zwillinge miteinander vergleicht, von denen eine(r) am Programm teilgenommen hat, der/die andere jedoch nicht. Mit diesem Ansatz untersuchen Currie und Duncan (1995, 1997) die Effekte von Head Start und zeigen, dass die partizipierenden Geschwister bessere Lese- und mathematische Leistungen vorweisen können. Somit kann einerseits gezeigt werden, dass die Beteiligung an diesem Programm positive Entwicklungs- und Bildungseffekte zur Folge hatte. Andererseits zeigt eine Vielzahl von Studien die zentrale Bedeutung, die die familiären Rahmenbedingungen und Hintergründe auf die Kindesentwicklung und Schülerleistungen haben (siehe etwa Wößmann 2004).

Blau (2001) hat auf der Grundlage des National Longitudinal Survey of Youth (NLSY) Analysen auf unterschiedlichen Ebenen vorgenommen. Zunächst untersucht er den Einfluss von Kinderbetreuungsvariablen (Gruppengröße, Erzieher-Kind-Schlüssel) auf verschiedene Leistungsmessverfahren und kommt zu dem Ergebnis, dass deren Einfluss auf die genannten Variablen vergleichsweise gering ist. Signifikant sei lediglich der Einfluss der Gruppengröße und der Erzieher-Kind-Schlüssel, wobei der Gruppengrößeneffekt positiv korreliere. D.h. je größer die Gruppe, desto besser die Leistung; er hätte also das „falsche" Vorzeichen. Bedeutsamer seien demgegenüber etwa die Effekte von kognitiver Stimulation und emotionaler Unterstützung, deren Auswirkungen drei bis fünfmal stärker seien als die vorgenannten Variablen. Familiäre Rahmenbedingungen seien danach wesentlich bedeutsamer als die Kin-

89 Die Kontrolle von möglichen Einflussvariablen auf bildungs- und qualitätsrelevante Prozesse ist wichtig, wenn man die Wirkungs- und Einflussweise einzelner Einflussvariablen ermitteln will. So können z.B. bessere Lese- oder Mathematikleistungen auch dadurch bedingt sein, dass die Kinder aus höheren sozio-ökonomischen Herkunftsfamilien kommen. Würde also der sozio-ökonomische Hintergrund eines Kindes nicht kontrolliert, könnte die Aussage, dass bestimmte Kindergärten bessere Leseleistungen als andere erzielten – also „besser" wären – auch auf unterschiedliche sozio-ökonomische Bedingungen zurückzuführen sein und weniger auf die Kindertageseinrichtung. Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass mittlerweile alle Studien diesen Faktor kontrollieren.

derbetreuung. Hieraus kann allerdings wiederum nicht geschlossen werden, dass Kinderbetreuung bedeutungslos sei. In einem weiteren Schritt kontrolliert er den Einflussfaktor Familie, indem er die Effekte von Kinderbetreuung auf Geschwister betrachtet. Hier zeigen die Ergebnisse aber kaum signifikante Zusammenhänge; allerdings enthalten die vorhandenen Daten des NLSY auch keine Hinweise über die Betreuungsqualität, so dass die Insignifikanz auch auf eine im Durchschnitt unzureichende Qualität zurückzuführen sein könnte. Auf einer dritten Ebene werden dann quasi verzögerte Effekte gemessen. Hier zeigen die Ergebnisse einen negativen Effekt beim Erzieher-Kind-Schlüssel, d.h. je kleiner der Schlüssel, desto besser die Ergebnisse im Lesetest[90], und einen negativen Effekt der Gruppengröße auf beobachtete Verhaltensprobleme.[91]

Blau kommt zu dem Schluss, dass die gemessenen Ergebnisse nur wenige Hinweise auf konkrete Zusammenhänge zwischen Kinderbetreuung und Kindesentwicklung liefern. Die wenigen konkret gemessenen Zusammenhänge seien gering und veränderten sich, wenn mögliche andere Einflussfaktoren (Familie, Kindescharakteristika) kontrolliert würden. Hieraus könne nun aber wiederum nicht geschlossen werden, dass große Gruppen, weniger Erzieher/innen je Kind und unausgebildete Erzieherinnen keine negativen Auswirkungen hätten. Blau sieht daher insbesondere das Problem, welche Folgerungen Politiker daraus hinsichtlich der Regularien für Inputfaktoren ziehen sollten. „It is not clear that regulating the inputs or subsidizing child care based on the inputs will succeed in improving child care quality" (S. 143). Auch dürften Inputs als wichtiges Signal für Eltern bei der Auswahl von Einrichtungen gelten, selbst wenn sie keinen unmittelbaren Einfluss auf die Qualität hätten. Dies könnten auch Hinweise auf andere unbeobachtbare und für die Kindesentwicklung vorteilhafte Merkmale und damit die Identifikation guter Kinderbetreuungsqualität sein.

Konkreter scheinen die Ergebnisse des National Institute of Child Health and Human Development (NICHD-Studie) (2002) sowie der Überblick von Barnett (2002) hinsichtlich der Frage zu sein, ob höherwertige Qualität positive Effekte hat. So identifizierte die Studie des NICHD Zusammenhänge zwischen der Qualität der Kinderbetreuung und der sprachlichen und der kognitiven Entwicklung der Kinder in den ersten drei Lebensjahren. Auch im Alter von vier Jahren war eine bessere Qualität mit besseren sprachlichen Fähigkeiten und einem besseren Kurzzeit-Gedächtnis und höherer Aufmerksamkeit verbunden. Ferner wurden Zusammenhänge zwischen Einrichtungen, die die professionellen Richtlinien hinsichtlich Kind-Erzieher-Verhältnis, Gruppengröße, Ausbildung und Qualifikation der Erzieherinnen stärker berücksichtigten, und höheren kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten und einer höheren

90 Zum besseren Verständnis: Hat eine Erzieherin fünf Kinder zu betreuen, dann ist der Erzieher-Kind-Schlüssel 0,2, erhöht sich die Zahl der zu betreuenden Kinder auf zehn, verringert sich der Schlüssel auf 0,1. Das oben genannte Ergebnis würde bedeuten, dass die Kinder der letztgenannten Gruppe bessere Leseleistungen aufweisen würden.

91 Hier weist das Ergebnis in die „richtige" Richtung: Je kleiner die Gruppe, desto weniger Verhaltensprobleme wurden beobachtet.

Schulfertigkeit festgestellt. „All of these associations were modest in size, controlling for familiy background and home environment. Variations in effects with family background have not been found consistently".

Andere Studien zeigten, dass Kinder, die höherwertige Kindertageseinrichtungen besucht hatten, höhere Werte im Peabody Picture Vocabulary Test-Revised (PPVT-R),[92] in Leistungstests in „pre-reading" und in mathematischen Fähigkeiten im Alter von vier Jahren aufwiesen. Nachfolgetests zeigten zwar anhaltende PPVT-R-Ergebnisse während des Kindergartens, allerdings verringerten sich die Unterschiede in nachfolgenden Jahren bis zum Alter von acht Jahren, wobei für die Qualität der nachfolgenden Schule kontrolliert wurde. Demgegenüber blieben die Unterschiede bei mathematischen Fähigkeiten bestehen.[93]

Insbesondere die Studie des NICHD (2002) könnte aber geeignet sein, diese Schwachpunkte zu überwinden, da sie die Ergebnisse für eine Reihe von möglichen und wesentlichen Einflussfaktoren kontrolliert. Untersucht wurden die Zusammenhänge zwischen Quantität, Qualität und Art der frühkindlichen Erziehung bei 54 Monate alten Kindern und z.B. für Geschlecht, Ethnizität, Anwesenheit des Vaters im Haushalt, Bildung der Mutter, durchschnittliches Verhältnis zwischen Einkommen und dem Bedarf, Qualität der Erziehung durch die Eltern sowie Familien-Charakteristika kontrolliert.

Die kognitiven Ergebnisse korrelierten signifikant mit der Qualität der Kinderbetreuung. Kinder, die qualitativ bessere Einrichtungen besucht hatten, erzielten bessere Ergebnisse bei vor-akademischen Fähigkeiten und Sprache als Kinder aus schlechteren Einrichtungen. Kinder, deren Einrichtungen „erst" im Laufe der Zeit besser geworden waren, hatten bessere vor-akademische Leistungen, während schlechter werdende Einrichtungen den gegenläufigen Effekt hatten. Auch nach Kontrolle von Familiencharakteristika, die alle in die erwartete Richtung wiesen, schließen die Autoren, dass die Qualität der Kinderbetreuung ein „moderately strong predictor of these outcomes" ist (S. 151).

Die Auswirkungen von Kinderbetreuung auf das soziale Verhalten wurden anhand von vier Variablen auf der Grundlage von Aussagen der Mutter sowie der Erzieherin eingeschätzt. Auch hier kam es zu recht klaren Zusammenhängen. Hervorzuheben ist dabei allerdings, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen dem Umfang an Kinderbetreuung und dem sozialen Verhalten zu geben scheint. D.h. bei Kleinkindern, die einen größeren wöchentlichen Stundenumfang hatten, wurden häufiger Probleme beim Sozialverhalten beobachtet als bei Kindern mit einem geringeren Umfang. Hinsichtlich Qualität und Art der Kinderbetreuung konnten lediglich dann Zusammenhänge festgestellt werden, wenn

92 Dies ist ein „test of receptive language, but it often is used as a „quick" IQ test" (Barnett 2002, S. 11f.).

93 Verschiedene Studien erbrachten unterschiedliche Ergebnisse – in Abhängigkeit von der konkreten Anlage der Untersuchung – hinsichtlich der Effekte auf pre-reading und Mathematik bei Kindern mit weniger gut gebildeten Müttern, nicht aber bei Kinder mit besser gebildeten Müttern (Barnett 2002).

die Variablen nicht kontrolliert wurden. Insoweit bleibt vor allen Dingen der zeitliche Umfang der Kinderbetreuung ein Indikator für die Auswirkungen auf das soziale Verhalten der Kinder.

Aufgeschlüsselt nach den Beobachtungskontexten, Quantität und Qualität der Kinderbetreuung wurden die Ergebnisse dann noch einmal spezifiziert. Konkret wurden bei Kindern mit einem Betreuungsumfang von mindestens 30 Stunden pro Woche während der ersten 54 Monate mehr Probleme im sozialen Verhalten beobachtet als bei Kindern mit einem Betreuungsumfang von unter 10 Stunden. Negativ war demgegenüber der Zusammenhang zwischen Erziehungsqualität der Eltern bzw. Familieneinkommen und den beobachten Problemen beim Sozialverhalten. D.h. je besser die Erziehungsqualität bzw. je höher das Familieneinkommen, desto weniger Probleme wurden beim Sozialverhalten beobachtet. Während die Ergebnisunterschiede im mittleren und oberen Drittel vergleichsweise gering waren, nahmen die Probleme im unteren Drittel jeweils deutlich zu. Dies gilt umgekehrt für den zeitlichen Umfang der Kinderbetreuung. Hier stiegen die beobachteten Probleme im oberen Zeitfenster deutlich an, während sie bei einem Betreuungsumfang von unter 30 Stunden vergleichsweise moderat waren.

Differenziert nach der Qualität der Kinderbetreuung hatten Kinder im oberen Qualitätsdrittel höhere Punktwerte bei den vor-akademischen Fähigkeiten und beim Sprachtest als Kinder im unteren Drittel. Schlüsselt man auch hier die Einflüsse nach Qualität der Elternerziehung, der Qualität der Kinderbetreuung bzw. dem Familieneinkommen auf, dann ist der Einfluss der elterlichen Erziehungsqualität sowie des Familieneinkommens tendenziell deutlich stärker als der Einfluss der Kita-Betreuungsqualität. Während der Einfluss der familiären Einflussfaktoren vom unterem zum mittleren Drittel stärker ansteigt als vom mittleren zum oberen, verhält es sich bei der Betreuungsqualität umgekehrt. D.h. hier sind die Effektunterschiede zwischen dem mittleren und dem oberen Drittel größer als zwischen dem unteren und dem mittleren. Dies könnte bedeuten, dass zwischen Betreuungsqualität und Auswirkungen auf die Leistungsindikatoren des Kindes steigende Grenzerträge vorliegen, während die Grenzerträge bei der Erziehungsqualität der Eltern und beim Familieneinkommen abnehmend sind.

Es ist allerdings auch hier wiederum darauf hinzuweisen, dass die Validität bei einigen dieser Studien wahrscheinlich nur eingeschränkt gegeben ist, sieht man, soweit ersichtlich, von der NICHD-Studie (2002) ab. Weiterhin lassen sich Langzeiteffekte hinsichtlich der Wirkungen von unterschiedlicher Qualität nicht mit hinreichender Sicherheit beurteilen, da die vorteilhaften Kontrollen der Variablen teilweise nicht vorgenommen wurden. Schwierigkeiten dürfte in diesem Kontext auch die Tatsache bereiten, dass die Qualität der später besuchten Schule erheblichen Einfluss auf die gemessenen Leistungsunterschiede hat bzw. haben kann (Magnuson, Ruhm, Waldfogel 2004).

Mit Blick auf die deutsche Literatur ist festzustellen, dass sie lange Zeit vor allem ebenfalls auf die hier zitierte amerikanischen Untersuchungen abgestellt hat. Zu den wenigen frühen Studien, die für Deutschland der Frage nach den Auswirkungen von unterschiedlicher Qualität auf die Kindesentwicklung nachgegangen ist, zählt die Arbeit von Tietze u.a. (1998). Sie identifiziert Unterschiede vor allem

bei der Sprachentwicklung und der Bewältigung von Lebenssituationen im Kindergarten. Die Entwicklung eines Kindes könne zwischen einem Kindergarten mit sehr hoher und einer sehr schlechten pädagogischen Qualität um bis zu einem Jahr differieren. Für ein Drittel der Kinder beträgt der durch die unterschiedliche Kindergartenqualität bedingte Entwicklungsunterschied über ein halbes Jahr. Insgesamt kann bis zu rund einem Drittel der Entwicklungsunterschiede der Kinder auf die jeweiligen Kindergartengruppen zurückgeführt werden, wobei das Modell selbst knapp 20 % der gemessenen Varianz erklärt. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass aus der Darstellung nicht ersichtlich ist, inwieweit mögliche Einflussfaktoren durch die Anlage der Untersuchung ausreichend kontrolliert werden.[94]

Soweit ersichtlich dürften zumindest einige der oben genannten Vorbehalte hinsichtlich möglicher Einflussfaktoren auf die gemessenen Leistungsunterschiede zwischen den Einrichtungen auch hier geltend gemacht werden können (Spieß 1998). Dies würde bedeuten, dass auch hier wichtige Einflussvariablen, die sich auf den sozio-ökonomischen und Bildungshintergrund der Eltern etc. beziehen und die erheblichen Einfluss auf die Leistungsunterschiede haben, unzureichend kontrolliert worden wären.[95] So ist z.B. unstrittig, dass ein Großteil der Entwicklungsunterschiede bei Kindern durch das familiäre Umfeld erklärt werden kann. In diesem Zusammenhang berechnen Cunha und Heckman (2008), dass ein zehnprozentiger Anstieg der elterlichen Investitionen in ihre Kinder im Alter von 6 bis 7 Jahren, und die damit einhergehenden verbesserten kognitiven und nicht-kognitiven Fertigkeiten, deren späteres Einkommen um fast 25 %, die Wahrscheinlichkeit eines High School Abschlusses um knapp 65 % steigert.[96]

Vor diesem Hintergrund sind aktuellere Studien, in denen für solche Einflussfaktoren zunehmend kontrolliert wird, von erheblicher Bedeutung, zumal sich in unterschiedlichem Umfang Qualitätseffekte zeigen.

Heckman geht in einer Reihe von Beiträgen der Frage nach der Rentabilität von Bildungsinvestitionen nach. So zeigen Heckman und Raut (2013) allgemein, dass die betreffenden Kinder und die Gesellschaft von einem Vorschulbesuch profitieren. Dies gilt umso mehr, wenn sich das familiäre Umfeld als problematisch erweist. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den Ergebnissen von Heckman u.a.

---

94 Die Autoren weisen selbst darauf hin, dass „weitere entwicklungsrelevante Unterschiede zwischen den Kindergartengruppen bestehen, die wir mit den von uns angewendeten Qualitätsmessungen nicht erfaßt haben" (S. 327).

95 Ausweislich der Ausführungen in Tietze u.a. (1998) kontrolliert das Modell einige sozio-ökonomische oder bildungsrelevante Merkmale der Eltern. So werden z.B. Bildungsstatus der Mutter oder Anzahl der Kinder im Haushalt explizit genannt. Darüber hinaus können aber weitere Variablen wie etwa Familien- oder Äquivalenzeinkommen, beruflicher Status des Vaters und/oder der Mutter etc., Einfluss auf die Entwicklung des Kindes haben, die aber zumindest nicht explizit genannt werden. Insofern ist nicht ersichtlich, inwieweit sie tatsächlich einbezogen wurden. Nach einer mündlichen Auskunft von Herrn Tietze wurden weitere Variablen kontrolliert; sie hatten aber keinen messbaren Einfluss auf das Ergebnis.

96 Die elterlichen Investitionen werden dabei unter anderem daran gemessen wie viele Bücher das Kind besitzt, ob das Kind ein Instrument besitzt, oder ob eine Tageszeitung im Haushalt vorhanden ist.

(2010), die unter statistischen Gesichtspunkten "verbesserte" Kosten-Nutzen-Berechnungen für das Perry Preschool Programm vorgelegt haben. Ihre Schätzungen zu den sozialen Renditen, die sich auf Bildung, Einkommen, Kriminalität, Steuerzahlungen und Sozialleistungen konzentrieren, führen zu einer Größenordnung von 7 bis 10 %, womit sie unter früheren Berechnungen liegen. Maßgeblich für diese geringeren Renditen sind andere Annahmen bzw. Datengrundlagen, die für die Ermittlung der Unterschiede bzw. Folgeeffekte insbesondere der Kriminalität herangezogen wurden.[97]

Im Hinblick auf die Bildungsergebnisse zeigen sich Effekte vor allem bei den Frauen, sie waren seltener in Förderprogrammen (special education), erreichten Abschlüsse schneller, hatten bessere Abschlussnoten und erreichten insgesamt höhere Abschlussniveaus. Bei den Männern zeigten sich allenfalls geringe Unterschiede von Personen, die am Programm teilgenommen hatten, gegenüber solchen, die nicht teilgenommen hatten.

Die mit den besseren Bildungsabschlüssen verbundenen höheren Einkommen führen zu höheren Steuerzahlungen, wobei die Steuerregularien im Zeitablauf variieren, was insbesondere auch für die Höhe der Steuersätze gilt. Heckman et al. (2010) legen einen durchschnittlichen Steuersatz von 22,5 % zugrunde (15 % individueller Steuersatz, 7,5 % FiCA) und berücksichtigen damit offenkundig nur den Arbeitnehmeranteil, während Belfield et al. (2006) auch den Arbeitgeberanteil einbezogen haben. Das zentrale Argument für diesen Verzicht ist, dass Ökonomen der Auffassung sind, dass dieser Arbeitgeberanteil über niedrigere Löhne an die Arbeitnehmer weitergegeben wird und insofern nur die Verteilung der Erträge, nicht aber die Gesamthöhe der Erträge beeinflusst.

Bei den Sozialleistungen werden nicht die Bruttoübertragungen zugrunde gelegt, sondern nur die Nettokosten für diejenigen, zu deren Lasten die Umverteilungen gehen, da nur diese als gesellschaftliche (Netto) Wohlfahrtsgewinne anzusehen sind. Berücksichtigt werden zudem "transfers-in-kind", d.h. in "Naturalleistungen", sowie die mit den Transfers insgesamt verbundenen administrativen Kosten, die mit 38 Cent je Dollar angesetzt werden.

Im Vergleich zu den Berechnungen von Belfield et al. (2006) reduzieren sich die Erträge durch die anderen Annahmen beträchtlich. Kamen Belfield et al. (2006) zu einem Faktor von 1:17, d.h. ein Kosteneinsatz von einem Dollar führt zu Mehreinnahmen und Einsparungen von 17 Dollar, sind es nunmehr nur noch 1:10.

Das britische EPPE- bzw. mittlerweile EPPSE-Projekt (EPPE 3-11 – Effective Pre-School and Primary Education, EPPSE 3-16+: Effective Pre-School, Primary and Secondary Education) wurde in mehreren Schritten bzw. Forschungsphasen mit unterschiedlichen Zeithorizonten durchgeführt und betrachtet die

97 Gerade diese anderen Annahmen zur Kriminalität sind insofern von besonderer Bedeutung, als die Effekte des Programms auf Kriminalität besonders hoch sind. Hier spielen etwa Annahmen zum Umfang "opferloser" Kriminalität ebenso eine Rolle wie die angesetzten Kosten von Gewaltverbrechen etc.

Entwicklung einer 1997 im Kindergarten befindlichen Gruppe von Kindern mittlerweile bis zum 16. Lebensjahr. Die Ergebnisse beziehen sich einerseits auf die Effekte der frühkindlichen Bildung und Betreuung überhaupt, d.h. die Frage, ob Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besucht haben, sich anders (besser) entwickelt haben als Kinder, die keine Kindertageseinrichtung besucht haben. Andererseits wird die Bedeutung der Qualität der frühkindlichen Bildung und Betreuung untersucht. Es liegen somit Erkenntnisse zu den beiden, hier interessierenden zentralen Fragestellungen vor.

In der EPPSE 3-16+-Studie wurde die Entwicklung der Kinder bis zum Alter von 16 Jahren und darüber hinaus hinsichtlich verschiedener Aspekte – akademische Leistungen, soziales Verhalten etc. – untersucht und zudem eine Prognose hinsichtlich ihrer (möglichen bzw. „voraussichtlichen") weiteren Entwicklung in den kommenden Jahren sowie der damit verbundenen fiskalischen Effekte vorgenommen.

Mit Blick auf den reinen Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen zeigt sich, dass dieser auch im Alter von 16 Jahren nachhaltig auf die akademischen Leistungen wirkt, d.h. bessere Leistungen und Abschlüsse (höhere Gesamt-GCSE[98] Punktwerte und Abschlüsse in Englisch und Mathematik) erzielt werden; die Dauer des Besuchs, gemessen in Monaten, hatte weitere positive Effekte. Gleiches gilt ferner und eigenständig auch hinsichtlich der Qualität der Kinderbetreuung.

Eine mindestens zweijährige Dauer führt, verglichen mit keinem Kita-Besuch, zu einem Unterschied von 51 Punkten. Dies entspricht einem durchschnittlichen Notenunterschied von B zu C in acht "grades" (Fächern). Wie bei dem reinen Besuch und der Dauer des Besuchs sind die Effekte der Qualität der Kindertagesbetreuung weiterhin signifikant. Allerdings fallen die Unterschiede geringer aus als am Ende des Kindergartens. Zur Darstellung der Ergebnisse wird die sogenannte Effektstärke (ES) herangezogen. Sie ist ein statistisches Maß für die relative Stärke des Einflusses, z.B. von guter Qualität auf den kindlichen Outcome, unter Kontrolle anderer relevanter Einflüsse, wie etwa das familiäre Umfeld. Auch wenn die Effektstärken nicht ohne weiteres einen direkten Rückschluss auf die durch die Qualitätsverbesserung induzierten tatsächlichen Änderungen im kindlichen Outcome zulassen, ist ein Vergleich zu den Auswirkungen z.B. des reinen Besuchs oder der Dauer des Besuchs möglich. Mit einer Effektstärke von 0,37 auf höhere GCSE-Gesamtpunktwerte, und von 0,31 bzw. 0,26 auf einen besseren Abschluss in Englisch bzw. Mathematik, hat die Qualität der Kindertagesbetreuung einen statistisch signifikanten, moderat positiven und eigenständigen Einfluss auf die späteren akademischen Leistungen, der in etwa den jeweiligen Einflüssen des reinen Besuchs (0,31, 0,23 und 0,21) und der Dauer des Besuchs (0,38, 0,28 und 0,3) entspricht (Sylva u.a., 2016).

Bedeutsam ist auch, dass sich Hinweise dahingehend zeigen, dass insbesondere Kinder aus benachteiligten Familien überproportional von hochwertigen Einrichtungen profitierten. Hier spielt die

98 Das General Certificate of Secondary Education ist dem Realschul- bzw. Mittleren Schulabschluss vergleichbar.

Qualifikation der Eltern insofern eine besondere Rolle, als der positive Einfluss der qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung auf Kinder aus benachteiligten Familien, d.h. wenn die Eltern ein geringes Bildungsniveau haben, größer ist als bei Kindern, deren Eltern ein hohes Bildungsniveau haben. D.h. eine hochwertige Kindertageseinrichtung bzw. Kindertagesbetreuung ist in der Lage, die Leistungslücke zwischen Kindern aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien und denen aus bessergestellten Familien zu verringern, ohne sie allerdings völlig schließen zu können. Oder wie es die Autor/innen des Berichts formulieren: „This suggests that pre-school quality matters most for those whose parents had themselves not been successful at school" (Sylva u.a., 2016, S. 25).

Im Hinblick auf die Entwicklung des Sozialverhaltens ist ausschließlich die Qualität der Einrichtungen bzw. der Kinderbetreuung relevant; d.h. nur hochwertige Einrichtungen verbessern die Selbstregulation, das Sozialverhalten und verringern das Hyperaktivitätsniveau.

Auch die weiteren Bildungsverläufe nach dem 16. Lebensjahr hängen von der Teilnahme an Kinderbetreuung, deren Dauer und Qualität ab. Sie erhöhen die Wahrscheinlichkeit, anspruchsvollere Bildungsgänge (4 und mehr A/AS-Levels) zu durchlaufen, und reduzieren das "Risiko", in Bildungsgängen mit geringeren Anforderungen zu landen. Diese Ergebnisse können auch bei Kontrolle individueller und familiärer Merkmale, des häuslichen Umfelds (home living environment) wie auch der GCSE-Ergebnisse beobachtet werden.

In einem weiteren Schritt wurden die zu erwartenden ökonomischen bzw. fiskalischen Effekte der Investitionen in frühkindliche Bildung abgeschätzt. Danach führt der Besuch einer Kita zu einem Netto-Ertrag von 26.000 Britischen Pfund (GBP) für das Individuum und 36.000 GBP für einen durchschnittlichen Haushalt.[99] Diese Beträge führen zu zusätzlichen Erträgen in den öffentlichen Kassen von 16.000 GBP pro Haushalt.

Mit Blick auf den Besuch qualitativ besserer Kindertageseinrichtungen im Vergleich zum Besuch von Einrichtungen mit einer geringeren Qualität zeigen sich weitere Erträge von ca. 12.000 GBP für das Individuum und 19.000 GBP für einen durchschnittlichen Haushalt sowie 8.000 GBP für das Finanzministerium. Diese Ergebnisse sind als Abschätzung (Prognose bzw. Simulation) der möglichen finanziellen Effekte und nicht als empirisch abgesicherte Ergebnisse zu betrachten, da sie nicht auf der Beobachtung der tatsächlichen Lebensverläufe beruhen (können), sondern auf Prognosen bzw. Simulationen möglicher Entwicklungen auf Basis der oben beschriebenen akademischen Leistungen im Alter von 16 Jahren bzw. den daran anschließenden Übergängen innerhalb des Bildungssystems.[100]

---

99 Bei diesen Beträgen handelt es sich um den Netto-Gegenwartswert, d.h. die auf den aktuellen Zeitpunkt abdiskontierten Erträge.

100 In einem weiteren Schritt werden die Effekte der Qualität der Sekundarschule untersucht. Auch hier zeigen sich – wiederum eigenständige – Effekte einer höherwertigen Schulqualität; d.h. die Erträge frühkindlicher Bildung werden ihrerseits auch dadurch beeinflusst, wie gut die Primar- bzw. Sekundarschule ist, die sie anschließend besuchen (Sylva et al. 2013).

Auch bei der ökonomischen Analyse zeigen sich positive Effekte einer besseren Qualität auf Kinder aus benachteiligten Familien: „The highest percentage gains do seem to be for relatively lower earners which provides some suggestive evidence that offering high quality pre-school may help to reduce lifetime earnings inequality" (Sylva u.a., 2016, S. 176).

Neben dem Besuch einer Kindertageseinrichtung sind weitere Faktoren zum Teil von erheblichen Relevanz. Hierzu zählt insbesondere der familiäre Hintergrund, der über den gesamten Untersuchungshorizont von 1997 bis heute bzw. vom Alter von drei Jahren bis zum Alter von 16+ Jahren den stärksten Einfluss auf die akademische Leistungsfähigkeit bzw. die Bildungsleistungen hat. Von besonderer Bedeutung ist grundsätzlich das elterliche Bildungsniveau, und zwar auch dann, wenn für eine Reihe von individuellen, familiären, Umfeld- und Nachbarschaftsfaktoren kontrolliert wird. Dies steht in Einklang mit den weiter oben dargestellten Befunden aus Deutschland (siehe etwa Fend 2014) und verweist darauf, dass die grundsätzliche Anhebung des Bildungsniveaus von Kindern aus benachteiligten Familien ein sehr langfristiger Prozess ist, der nur sukzessive und im Rahmen einer langfristigen Strategie zum Erfolg führen wird. Darüber hinaus sollte er auch die Eltern einbeziehen.

Anders u.a. (2012) zeigen, dass qualitativ hochwertige Kindertageseinrichtungen positive Effekte auf die numerische Kompetenzen haben (siehe hierzu Roßbach 2005; Faust/Roßbach 2014). Auch die Ergebnisse von Tietze u.a. (2005) legen nahe, dass Bildungs- und Entwicklungsunterschiede von bis zu einem Jahr bei Kindergartenkindern auf Qualitätsunterschiede in den Einrichtungen zurückgeführt werden können. Diese Bildungsunterschiede sind darüber hinaus bis zum Ende der zweiten Grundschulklasse spürbar. In diesem Zusammenhang zeigen Sylva u.a. (2010), dass unter anderem eine höhere Qualität einer Einrichtung einen signifikant messbaren Einfluss darauf hat, dass ein Kind einen besseren Schulbeginn hat und während der Grundschulzeit bessere Leistungen erzielt (gemessen jeweils im Alter von sieben und elf Jahren). Die teilweise nur moderat positiven Auswirkungen von Qualitätsmerkmalen auf die numerischen und verbalen Fertigkeiten des Kindes werden in der Literatur jedoch in der Regel unterschätzt, da sie nur zu erwarten sind, wenn die Kindertageseinrichtungen tatsächlich eine gewisse Mindestqualität aufweisen, die in den verwendeten Stichproben nicht alle Einrichtungen aufweisen (siehe die Diskussion in Anders u.a. (2012) und die darin zitierte Literatur). Faust/Roßbach (2014) können nach ersten, noch unveröffentlichten Ergebnissen keinen Zusammenhang zwischen hochwertiger Kinderbetreuung und vorzeitiger Einschulung feststellen. Allerdings können sie erste Hinweise darauf identifizieren, dass bessere Qualität der Kita die Wahrscheinlichkeit einer verzögerten Einschulung verringert. Anger u.a. (2007) gehen einen Schritt weiter und unterstellen, dass im Rahmen einer höheren Qualität in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung die Einschulung generell um ein Jahr vorgezogen werden kann, so dass ein kompletter Jahrgang aus dem Elementarbereich herausfällt. Die dadurch entstehenden mittelfristigen Kosteneinsparungen belaufen sich den Autoren zufolge auf rund

2,9 Milliarden Euro. Allerdings benennt diese Studie keine konkreten Maßnahmen, sondern untersucht abstrakt die Effekte von höheren Kompetenzen auf die wirtschaftliche Entwicklung.

Conti/Heckman/Pinto (2015) zeigen die langfristigen Effekte, die hochwertige Kindertagesbetreuung auf das Gesundheitsverhalten bzw. die Gesundheit haben kann. Sie untersuchen anhand zweier Kohorten des Perry-Preschool-Projekts (PPP) bzw. des Carolina Abecederian Projekts (ABC), welche Auswirkungen hochwertige frühkindliche Bildung auf benachteiligte Kinder – bei entsprechender statistischer Kontrolle – hat. Deutlich zutage treten dabei geschlechtsspezifische Unterschiede. Die Effekte auf Jungen sind zum Teil deutlich stärker als auf Mädchen, allerdings lassen sich auch bei diesen statistisch nachweisbare Effekte ausmachen.

Wird unterstellt, dass eine Qualitätsverbesserung in der Kindertagesbetreuung positive Effekte auf die Entwicklung des Kindes im Allgemeinen und die kognitiven Fähigkeiten im Speziellen hat, dann geben die Ergebnisse von Piopiunik und Wößmann (2009, 2014) erste Hinweise auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen entsprechender Maßnahmen. Ihre Simulationen, die sich nicht auf spezifische Maßnahmen oder Bildungsbereiche beziehen, quantifizieren die Erträge für die deutsche Volkswirtschaft, die aus einer Reduktion von „Risikoschülern" resultieren, die nur ein geringes Kompetenzniveau (höchstens PISA-Kompetenzstufe I) aufweisen. Die Basis stellen die Ergebnisse von Hanushek und Wößmann (2008, 2012) dar, wonach im Durchschnitt aller zwischen 1963 und 2003 durchgeführten internationalen Vergleichstests eine Verbesserung der kognitiven Kompetenzen die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf signifikant erhöht. Im Basisszenario erhöht eine Verbesserung der Kompetenzen um 100 PISA-Punkte – eine Standardabweichung unter den Schülerinnen und Schülern in den OECD-Ländern – die langfristige Wachstumsrate des BIP pro Kopf um 1,265 %. Es wird unterstellt, dass eine Bildungsreform es schafft, die Zahl der Risikoschüler und -schülerinnen nach zehn Jahren um 90 % zu reduzieren, indem alle vorherigen Risikoschüler durch die Reform exakt den Schwellenwert der Kompetenzstufe I (im Bereich Mathematik) von 420 Punkten erreichen, was einer Erhöhung der PISA-Mittelwerte um 14,1 Punkte entspricht. Die Autoren berücksichtigen, dass die resultierenden Wachstumseffekte erst mit dem Eintritt der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt anfallen, und errechnen, dass das deutsche Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2090 mit einer Bildungsreform um 2,8 Billionen Euro höher wäre als ohne eine solche Leistungssteigerung. Diese Änderung entspricht 113 % des heutigen BIP. Die langfristige Wachstumsrate des BIP pro Kopf steigt durch die Reform um (14,1 x 1,265 % =) 0,18 Prozentpunkte.

Mit Blick auf die oben diskutierte bildungsökonomische Literatur argumentieren Piopiunik und Wößmann (2014), dass die Reduktion der Risikoschüler und -schülerinnen durch einen (qualitativen) Ausbau der frühkindlichen Bildung erfolgsversprechender erscheine als zum Beispiel durch eine bloße Erhöhung der Bildungsausgaben oder eine Verringerung der Klassengrößen. Entsprechende Berechnungen zu einem „Gesamtkonzept" frühkindlicher Bildung mit qualitativen Verbesserungen unter Einbeziehung der

entstehenden Kosten sind Gegenstand in Anger/Plünnecke/Tröger (2007). Die Autor/innen unterstellen, dass die Qualitätsverbesserungen im vorschulischen Bereich unter anderem durch die Einführung von Mindeststandards, eine bessere individuelle Förderung und eine Höherqualifizierung von Erzieherinnen erreicht werden könnten. In Kombination mit Reformmaßnahmen im Bereich der Grundschule kommt es zu einer Erhöhung der Bildungsjahre, einer Verringerung der strukturellen Arbeitslosenquote und – durch den unterstellten früheren Übergang in die Grundschule – zu einem sinkenden Absolventenalter. In der Summe könne der Anteil der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung langfristig um 6 Prozentpunkte auf 10 % gesenkt, der Anteil der Hochqualifizierten um gut 6 Prozentpunkte auf 37 bis 38 % erhöht werden. Durch diese Höherqualifizierung könne die langfristige jährliche Wachstumsrate um 0,1 Prozentpunkte gesteigert werden.

4.3.5 Zusammenfassung

In den vorhergehenden Abschnitten wurde die vorliegende Literatur, die sich mit empirisch zu beobachtenden Effekten der frühkindlichen Bildung beschäftigt, ausführlich präsentiert. Es wurden drei Fragen, soweit möglich, getrennt betrachtet: (1) die „reinen" Partizipationseffekte an frühkindlicher Bildung, (2) die Effekte von Mindeststandards, und (3) die Wirkungen, die sich aus einer höherwertigen im Vergleich zu einer weniger guten Kindertagesbetreuung ergeben.

Zu allen drei Themen ist das Ergebnis der vorliegenden Literatur im Grundsatz eindeutig: Erstens, Kinder profitieren von der Partizipation an frühkindlicher Bildung. Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besucht haben, haben i.d.R. ein höheres sprachliches und numerisches Kompetenzniveau als Kinder, die nicht daran teilgenommen haben. Dies hat Auswirkungen auf den Übergang in Schule, insbesondere aber auf den weiteren Bildungs- und Erwerbsverlauf. Insbesondere verringern sich die Einmündungsquoten in Förderschulen und es erhöhen sich die Übergangsquoten in weiterführende Schulen, die zu höheren Schulabschlüssen führen.

Zweitens, die Gewährleistung einer Mindestqualität sorgt dafür, dass die Entwicklung nicht durch unzureichende Prozessqualität beeinträchtigt wird bzw. sichergestellt wird, dass die im vorhergehenden Absatz beschriebenen Wirkungen eintreten können.

Drittens, eine über die Mindestqualität hinaus gehende Qualitätssteigerung hat weitere – über den Partizipationsertrag bzw. geringerwertige Qualität hinausgehende – positive Effekte auf das Kompetenzniveau von Kindern. So verbessert eine höhere Prozessqualität die numerischen und sprachlichen Kompetenzen der Kinder ebenso wie deren nicht-kognitive Fähigkeiten, wodurch sich der Anteil an Rückstellungen beim Übergang in die Primarschule verringert. Auch in den nachfolgenden Bildungsphasen zeigen sich die erwarteten positiven Effekte, d.h. geringere Verweisquoten auf Förderschulen, höhere Übergangsquoten auf leistungsstärkere weiterführende Schulen, geringere Abbruchraten und

insgesamt ein höheres Schulabschlussniveau; dies kann sich auf die formalen Abschlüsse oder die Abschlussnoten beziehen. Weitere, empirisch abgesicherte Befunde zu den nachfolgenden Effekten von qualitativ höherwertiger Kinderbetreuung auf den Übergang in Ausbildung bzw. Studium sowie hinsichtlich des weiteren Erwerbsverlauf lassen sich aus den vorliegenden Studien nicht ziehen, da es noch keine Längsschnittstudien gibt, die über das Alter von etwa 16 Jahren hinausgehen. Interventionsstudien, die sich auch auf spätere Lebensphasen beziehen, fokussieren Maßnahmen, die in den USA mit kleinen Gruppen von Kindern aus benachteiligten Familien durchgeführt wurden, und die in dieser Form nicht auf die Fragestellung der Effekte von flächendeckend besserer Kinderbetreuungsqualität in Deutschland übertragen werden können.

Zusammenfassend zeigt die vorliegende Übersicht, dass die empirische Evidenz hinsichtlich der Wirkungsrichtung von hochwertiger Kinderbetreuung eindeutig ist, d.h. die beschriebenen Effekte werden in mehr oder weniger allen Studien beobachtet. Tabelle 10 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die zu erwartenden Erträge sowie die Studien, die entsprechende Zusammenhänge bestätigen.

Weniger einheitlich ist die Erkenntnislage hinsichtlich der konkreten Größenordnung der Effekte („Effektstärken"), diese variieren zwischen den Studien bzw. auch den ihnen zugrunde liegenden Interventionen und Zielgruppen, was jedoch nicht überraschend ist, sondern vielmehr zu erwarten war. Es wird zudem häufig nicht näher spezifiziert, wie groß die Qualitätsunterschiede zwischen den „besseren" (guten oder sehr guten) und den „schlechteren" Einrichtungen sind und wodurch sich die Unterschiede konkret manifestieren.

Für die nachfolgende Kosten-Nutzen-Analyse bedeutet dies, dass nur in begrenztem Umfang konkrete, aus der vorliegenden empirischen Literatur ableitbare Effektstärken bzw. Veränderungsraten verwendet werden können.

Kurzfristige Effekte	Mittelfristige Effekte	Langfristige Effekte
unmittelbarer Partizipationsnutzen: Tietze et al. (1998, 2001), Tietze et al. (2013)	**frühere bzw. keine verzögerte Einschulung und/oder bessere Ausgangsbedingungen beim Übergang in die Grundschule**: Tietze et al. (1998), Tietze et al. (2005), Sylva et al. (2010), Sylva et al. (2013)	**Schnellerer Übergang in Ausbildung**: Dohmen (2015)
Umgang mit anderen Kindern, besseres Sozialverhalten: Tietze et al. (1998, 2001), Tietze et al. (2013)	**Höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf weiterführende Schulen und Ausbildungseinrichtungen, geringeres Verweisrisiko auf Sonderschulen**: Currie (2001), Faußt/Roßbach (2014), Anders et al. (2012), Kratzmann/Schneider (2009), Fend (2014), Masse/Barnett (2002), Sammons et al. (2002), Sammons et al (2008), Taggart et al. (2006)	**frühere Einkommenserzielung und höheres (Lebens-) Erwerbseinkommen**: Currie (2001), Schweinhart (2013)
höheres Selbstwertgefühl, höhere kognitive Leistungen: Currie (2001), Tietze et al. (1998, 2001), Tietze et al. (2013) Melhuish (2004)	**Weniger Klassenwiederholungen, geringeres Schulabbruchrisiko bzw. höhere Abschlusswahrscheinlichkeit, bessere Leistung**: Currie (2001), Masse/Barnett (2002), Gortz/Rasmussen (2011), Bos et al (2003), Ludwig/Miller (2005), Sylva et al. (2016)	**geringeres Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungsrisiko**: Schweinhart (2013)
bessere Gesundheit und Ernährung bzw. geringeres Krankheitsrisiko: Ludwig/Miller (2005)	**kürzere Verweildauer im Bildungssystem**:.	**geringere Kriminalitätsraten,** **bessere Gesundheit, niedrigere Krankheitskosten**: Conti/Heckman/Pinto (2015), Currie (2001), Schweinhart (2015)
verbesserte Eltern-Kind-, insbesondere auch Mutter-Kind-Beziehung etc.: Tietze et al. (1998, 2001), Tietze et al. (2012)	**Höherer Schul-/Ausbildungsabschluss**: Schweinhart (2013), Fritschi/Oetsch (2008), Büchner/Spieß (2007), Anger/Plünnecke/Tröger (2007), Sylva et al. (2016)	**intergenerationale Effekte auf die eigenen Kinder**: Fend (2014), Belfield (2005)

Tabelle 10: Zusammenfassende Übersicht über die Ergebnisse vorliegender Wirkungsstudien zur Kinderbetreuung

4.4 Simulationsrechnungen zu den Erträgen guter Kindertagesbetreuung

4.4.1 Einleitung

In den folgenden Abschnitten werden die in den vorhergehenden Abschnitten dargestellten Effekte in Simulationsrechnungen übertragen, um die damit verbundenen fiskalischen Auswirkungen abschätzen zu können. Die fiskalischen Auswirkungen zeigen sich, wie in Kapitel 4.2 dargestellt, insbesondere, aber nicht ausschließlich, an den Schnittstellen zu anderen Bildungsbereichen. Die konkreten Effekte sind dabei abhängig von deren Stärke, die Nettoeffekte auch von den unterstellten Kosten.

4.4.2 Darstellung und Analyse der fiskalischen Effekte

4.4.2.1 Einleitung und Annahmen

Die fiskalischen Wirkungen der in Kapitel 4.2.3 beschriebenen „singulären" Effekte, die in Kapitel 7.5 im Anhang ausführlich beschrieben werden, verstärken sich im Zusammenspiel. Aus höheren Kompetenzen der Kinder, die aus einem quantitativen oder qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung resultieren, ergeben sich höhere Übergangsquoten in weiterführende Schulen, sinkende Abbruch- und Klassenwiederholungsraten, steigende Abschlussquoten etc. Im Ergebnis folgt daraus ein insgesamt höheres Bildungsniveau. Die fiskalischen Effekte dieses höheren Bildungsniveaus werden anhand einer Status-quo-Analyse in Bezug auf den Arbeitsmarkt auf der Grundlage der derzeit beobachtbaren Einkommen, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten ermittelt. Auch im Hinblick auf das Steuer- wie Sozialversicherungssystem werden die derzeit geltenden Regelungen in die Zukunft fortgeschrieben.

Da es lediglich in sehr begrenztem Umfang konkrete Effektstärken gibt, wurden unterschiedliche Varianten durchgerechnet, die jeweils verschiedene Effekte miteinander kombinieren. Zum einen ist davon auszugehen, dass ein quantitativer und/oder qualitativer Ausbau des frühkindlichen Systems mit höheren Kosten einhergeht. Es wurden daher im Hinblick auf qualitätssteigernde Maßnahmen zusätzliche Kosten von 3,1 Mrd. Euro (Variante 1), 5,7 Mrd. Euro (Variante 2) und 11,4 Mrd. Euro (Variante 3) unterstellt. Während sich die beiden letztgenannten Varianten an den konkreten Mehrkosten einer Verbesserung des Personalschlüssels orientieren, zielt Variante 1 darauf ab, die Effekte einer anderen, kostengünstigeren Qualitätssteigerung zu ermitteln.

Zum anderen ist davon auszugehen, dass unterschiedliche kostenintensive qualitätssteigernde Maßnahmen tendenziell zu unterschiedlich starken Veränderungen des Kompetenzniveaus der Kinder und Jugendlichen führen werden. Gleichzeitig lassen sich aber auch hier aus der vorliegenden empirischen Literatur keine konkreten Effektstärken entnehmen, u.a. weil auf spezifische Programme abgestellt wurde, sodass auch an dieser Stelle von unterschiedlichen Szenarien ausgegangen wird. Dabei

wird im unteren Szenario von moderaten, im mittleren von etwas stärkeren und im oberen von erheblichen Veränderungsraten ausgegangen. Hierbei ist zudem zu berücksichtigen, dass sich die Veränderungen auf diverse Einzeleffekte beziehen können. Konkret haben wir die in den folgenden Tabellen wiedergegebenen Veränderungen unterstellt. Es wird auf der Basis der vorliegenden empirischen Literatur zunächst davon ausgegangen, dass sich die Wahrscheinlichkeit von Rückstellungen um zwei Prozentpunkte von 7 % auf 5 % verringert. Dieser Effekt wird einheitlich in allen Szenarien beibehalten.

In einem zweiten Schritt wird davon ausgegangen, dass sich die Übergangswahrscheinlichkeiten am Ende der Primarschule in der in Tabelle 11 widergegebenen Größenordnung verändern:

Übergang von der Grundschule in weiterführende Schulen	Ausgangslage	Variante A	Variante B	Variante C
Hauptschule	9,00%	8,50%	8,00%	5,00%
Realschule	18,00%	18,50%	19,00%	21,00%
(Integrierte) Sekundarschulen	13,00%	13,00%	13,00%	13,00%
Gesamtschule	16,00%	16,00%	16,00%	16,00%
G8	36,00%	36,00%	36,00%	36,50%
G9	6,00%	6,50%	7,00%	8,00%
Förderschulen	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%
Summe	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**
Quelle: FiBS				

Tabelle 11: Veränderung der Übergangswahrscheinlichkeiten am Ende der Primarschule

Die Darstellung verdeutlicht, dass insbesondere Veränderungen im unteren Bildungssegment angenommen wurden, indem der Fokus auf geringere Übergänge in Förder- und Hauptschulen und auf stärkere Übergänge insbesondere in Realschulen gelegt wurde. Die Übergangsquoten auf das Gymnasium erhöhen sich in eher begrenztem Umfang.

Veränderung der Klassenwiederholungsraten	Ausgangslage	Variante A	Variante B	Variante C
Primarschule	0,90%	0,60%	0,30%	0,00%
Hauptschule	3,90%	3,20%	2,50%	1,00%
Realschule	3,90%	3,20%	2,50%	1,00%
(Integrierte) Sekundarschulen	2,10%	1,90%	1,50%	1,00%
Gesamtschule	2,10%	1,90%	1,50%	0,50%
G8	2,20%	1,90%	1,50%	0,50%
G9	2,20%	1,90%	1,50%	0,50%
Förderschulen	3,90%	3,20%	2,50%	1,50%
Quelle: FiBS				

Tabelle 12: Angenommene Veränderung der Wahrscheinlichkeit von Klassenwiederholungen

In einem dritten Schritt wird davon ausgegangen, dass sich Klassenwiederholungsraten verringern werden. Tabelle 12 zeigt die in den verschiedenen Szenarien unterstellten Veränderungsraten, die zwi-

schen begrenzten und stärkeren Veränderungsraten unterscheiden. Im unteren Szenario wird unterstellt, dass sich die Werte um etwa ein Viertel verringern, im oberen wird von einer Reduktion um drei Viertel ausgegangen.

Es ist ferner davon auszugehen, dass sich (1) die Abschlusswahrscheinlichkeiten am Ende der Schulzeit ebenso erhöhen – angenommen werden Steigerungsraten um 10 %, 20 % und 50 % – wie die Übergangsquoten in Ausbildung und Studium. Hinsichtlich des Übergangs von der Schule in die nachfolgenden Bildungsbereiche liegt der Fokus der Annahmen insbesondere auf Verbesserungen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und weniger beim Übergang in das Studium. Angesichts der aktuellen Entwicklungen erscheint eine größere Flexibilität vor allem im dualen System zu liegen; die Hochschulen dürften ihre Aufnahmekapazitäten weitgehend ausgeschöpft haben; auch im Bereich der Fach- und Berufsfachschulen zeigt sich in den letzten Jahren eine begrenzte Dynamik. Insofern wurde unterstellt, dass sich die Einmündungsquoten in das Übergangssystem und die Übergangsquoten in die duale Ausbildung gegenläufig entwickeln. Im unteren Szenario wird von einer Veränderung um 2,5 Prozentpunkte, im mittleren um 5 und im oberen Szenario um 10 Prozentpunkte ausgegangen. Diese Veränderungsraten sind als eher moderat anzusehen; es soll dadurch auch vermieden werden, dass die Ertragsraten als überzeichnet bewertet werden.

	Variante A	Variante B	Variante C
Erhöhung der Abschlusswahrscheinlichkeit allgemeinbildende Schulen	10,00%	20,00%	50,00%
Erhöhung der Übergangsquote in Ausbildung/ Verringerung der Einmündungsquote in das Übergangssystem	2,50%	5,00%	10,00%
Erhöhung der Abschlusswahrscheinlichkeit Ausbildung und Studium	5,00%	10,00%	20,00%
Verringerung der HzE-Quote	1,00%	2,00%	5,00%
Quelle: FiBS			

Tabelle 13: Veränderungsraten hinsichtlich Schul-, Ausbildungs- und Studienabschluss und HzE-Quoten

Hinsichtlich der Abschlusswahrscheinlichkeit am Ende der Ausbildung bzw. des Studium werden etwas geringere Verbesserungen bei den Erfolgsquoten unterstellt als bei den allgemeinbildenden Schulen. Konkret wurde von Erhöhungen zwischen 5 und 20 % ausgegangen.

Zu guter Letzt ist auch davon auszugehen, dass Qualitätsverbesserungen in der frühkindlichen Bildung positive Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung (HzE) haben. Da soweit ersichtlich keine empirischen Hinweise zu diesem Zusammenhang vorliegen, haben wir eher vorsichtige Veränderungen von 1 % bis 5 % unterstellt, wobei zugleich angenommen wird, da sich dadurch nach-

haltige Veränderungen ergeben. D.h. es wurde unterstellt, dass die durchschnittliche HzE-Inanspruchnahme, sofern es sich um „schwerwiegendere" Fälle handelt, über einen Zeitraum von zehn Jahren andauert.[101]

4.4.2.2 Fiskalische Erträge und Ertragsraten von qualitätssteigernden Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung

Bei den nachfolgenden Darstellungen und Analysen ist zu beachten, dass jeweils Kombinationen von Veränderungen gleichzeitig betrachtet werden, die zusammengenommen unterschiedliche, und sich gegenseitig verstärkende Effekte ergeben. Dies entspricht den Annahmen insbesondere der bildungsökonomischen Forschung, z.B. von Cunha/Heckman u.a. (2006, 2008). Grundlegend ist mit Blick auf die nachfolgenden Ergebnisse darauf hinzuweisen, dass Mehrkosten, die mit dem quantitativen oder qualitativen Ausbau verbunden sind, vollständig einbezogen wurden, während sich die Erträge auf die zentralen fiskalischen Effekte konzentrieren. Nicht berücksichtigt werden weitergehende Wirkungen z.B. auf Gesundheit, Kriminalität etc. Gerade die Berücksichtigung der kriminalitätsreduzierenden Effekte besserer Bildung führen in den US-amerikanischen Studie zu den vergleichsweise hohen Erträgen, und sind gleichzeitig für bisweilen erhebliche Unterschiede in den Ertragsraten verantwortlich (siehe z.B. Belfield u.a. 2006 vs. Heckman et al. 2010). Mit anderen Worten: Die amerikanischen Studien betrachten die sozialen Erträge, während hier nur die fiskalischen, auf die öffentlichen Haushalte bezogenen Effekte betrachtet werden. Auch werden dort häufig die individuellen und die sozialen Effekte aufaddiert, wodurch ebenfalls höhere Erträge ausgewiesen werden.

In diesem Abschnitt werden die zentralen Ergebnisse für die Kernszenarien zusammenfassend dargestellt. Diese „Kernvarianten" gehen davon aus, dass sich die Kosten und die Erträge in einem annähernd proportionalen Verhältnis verändern, d.h. bei moderaten Kostensteigerungen wird von eher moderaten Effekten ausgegangen, bei mittleren Kostensteigerungen von etwas stärkeren Wirkungen auf die Kinder und in der dritten, oberen Variante von relativ hohen Kosten, die jedoch zu deutlich stärkeren Effekten führen, als in den beiden vorhergehenden. Durchgängig wird dabei berücksichtigt, dass qualitätssteigernde Maßnahmen i.d.R. mit Personaleinstellungen verbunden sind.[102] Aufgrund der grundsätzlich konsistenten Annahmen zu den Wirkungen von Qualitätssteigerungen stellen diese Ergebnisse auch den übergreifenden Rahmen dar, d.h. die in diesen drei Kernvarianten wiedergegebenen Erträge zeigen sich jeweils im unteren, mittleren bzw. oberen Szenario. Sofern auf eine Abdiskontierung der Erträge bzw. Verzinsung des Kapitals verzichtet wird, ergeben sich identische Größenordnungen; sie

[101] Hinsichtlich der durchschnittlichen Kosten haben wie keine Gewichtungen vorgenommen, d.h. die Gesamtausgaben wurden durch die Zahl der jährlichen Fallzahlen dividiert.

[102] Die fiskalischen Effekte der zusätzlichen Personaleinstellungen halten sich allerdings in engen Grenzen und bewegen sich in Größenordnungen von 0,3 bis 0,4 Prozentpunkten.

werden dann nur auf unterschiedliche Kosten bezogen, wodurch sich unterschiedliche Ertragsraten ergeben. Tabelle 14 zeigt die Ergebnisse auf einen Blick.

Zusammenfassende Übersicht über die fiskalischen Effekte qualitätssteigernder Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung	**Var. 1a: Kosten +3,1 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	**Var. 2b: Kosten +5,7 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	**Var. 3c: Kosten +11,4 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Gesamtinvestitionen (in Mio.)	**3.100**	**5.700**	**11.400**
Bruttoerträge	**26.796**	**51.208**	**104.593**
darunter Steuereinnahmen	**8.935**	**17.199**	**36.504**
darunter Bund	3.797	7.310	15.514
darunter Länder	3.797	7.310	15.514
darunter Kommunen	1.340	2.580	5.476
darunter Sozialversicherungseinnahmen	**17.742**	**33.756**	**67.390**
darunter Rentenversicherung	1.248	2.356	4.716
darunter Krankenversicherung	10.479	20.048	40.950
darunter Arbeitslosenversicherung	4.171	7.824	14.518
darunter Pflegeversicherung	1.844	3.528	7.206
Mehreinnahmen (+)/Einsparungen (-) im Bildungssystem	**-86**	**-187**	**-534**
Kita-System	-122	-133	-162
allgemeinbildenden Schulsystem	-2	-98	-383
Übergangssystem	-395	-762	-1.463
Berufsbildungssystem	327	609	1.018
Hochschulsystem	105	197	455
Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung	**33**	**66**	**165**
Überschuß/Nettoerträge	**23.618**	**45.519**	**93.194**
Überschuß/Nettoerträge (ohne Sozialversicherungen)	**5.251**	**10.603**	**23.289**
Bruttorendite p.a. (öffentl. Haushalte + Sozialversicherungen)	**11,79%**	**12,87%**	**13,80%**
darunter öffentliche Haushalte	**3,95%**	**4,34%**	**4,85%**
darunter Sozialversicherungen	**7,84%**	**8,52%**	**8,95%**
Nettorendite öffentliche Haushalte p.a. (exkl. Sozialversicherungen)	**2,96%**	**3,28%**	**3,54%**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 14: Erträge besserer Qualität im Überblick (mit Erwerbseffekten)

Im unteren Szenario, beim dem sich die Mehrkosten auf 3,1 Mrd. Euro belaufen, ergeben sich Bruttoerträge von insgesamt 26,8 Mrd. Euro. Diese Erträge verteilen sich auf Steuereinnahmen (8,9 Mrd. Euro) und Sozialversicherungseinnahmen (17,7 Mrd. Euro). Da sich im Bildungssystem Einsparungen (-520 Mio. Euro) und Mehrausgaben (+432 Mio. Euro) weitgehend die Waage halten, zeigen sich Nettoeinsparungen von 86 Mio. Euro. Auch bei den Hilfen zur Erziehung ist von Minderausgaben in Höhe von 33 Mio. Euro auszugehen; sie kommen unmittelbar den Kommunen zugute. Im Verhältnis zu den „Interventionskosten" von 3,1 Mrd. Euro, ergibt sich ein Nettoertrag von 23,6 Mrd. Euro, sofern die Sozialversicherungen mitberücksichtigt werden und von 5,25 Mrd. Euro, wenn ausschließlich die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen betrachtet werden. Überträgt man diese Nettoerträge in Ertragsraten oder Renditen, dann zeigt sich eine Bruttorendite, unter Einbeziehung der

Sozialversicherungen, von 11,8 %, und eine Nettorendite, ausschließlich bezogen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen von 3,0 %. Diese Differenzierung zwischen Bruttorenditen, bei denen die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen berücksichtigt werden, und Nettorenditen, die sich ausschließlich auf die Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen konzentrieren, erscheint sinnvoll und angemessen, um ein vollständiges Bild zu zeichnen.

In der mittleren Variante, die Kosten von insgesamt 5,7 Mrd. Euro verursachen würde und z.B. durch eine Verbesserung des Personalschlüssels bedingt sein könnte, zeigen sich Bruttoerträge von 51,2 Mrd. Euro, von denen 33,8 Mrd. Euro auf die Sozialversicherungen und 17,2 Mrd. Euro auf die Steuereinnahmen entfallen. Im Bildungssystem zeigen sich Einsparungen von insgesamt 187 Mio. Euro. Die Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung belaufen sich auf 66 Mio. Euro. Aus den daraus resultieren Nettoüberschüssen errechnet sich eine Bruttorendite von 12,9 % (Sozialversicherungen: 8,5 % und öffentliche Haushalte: 4,3 %) und eine Nettorendite von 3,3 %, wenn nur die Ausgaben und Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte bei den Steuern und die Netto-Minderausgaben im Bildungswesen berücksichtigt werden.

Mit 104,6 Mrd. Euro sind die Gesamterträge in der dritten Variante, die von deutlichen Verbesserungen des Personalschlüssels ausgeht und daher 11,4 Mrd. Euro an Mehrkosten verursachen würden, noch deutlich höher. Diese Gesamterträge verteilen sich, wie auch in den anderen Fällen, zu etwa zwei Drittel auf die Sozialversicherungen (67,4 Mrd. Euro) und zu etwa einem Drittel (36,5 Mrd. Euro) auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Länder und Kommunen. Die Netto-Einsparungen im Bildungssystem sind mit 534 Mio. Euro ebenfalls höher als in den vorhergehenden Varianten. Etwas höher als vorher sind auch die Bruttorenditen mit 13,8 % (Sozialversicherungen: 8,95 %; öffentliche Haushalte: 4,85 %) bzw. die Nettorenditen der öffentlichen Haushalte mit 3,5 %.

Eine ausführlichere Übersicht über die Ergebnisse einer größeren Zahl an berechneten Varianten bzw. Szenarien ist im Anhang wiedergegeben (siehe Kapitel 6.3, S. 299).

4.4.2.3 Effekte eines quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 %

In einer weiteren Variante sollen zudem noch die Effekte berechnet werden, die sich aus einem weiteren quantitativen Ausbau von 33 % auf 50 % im U3-Bereich ergeben würden. Eine solche Erhöhung der Betreuungskapazitäten würde nach unseren Berechnungen zu Mehrkosten von insg. 6,4 Mrd. Euro führen, die sich zu 60 % aus investiven Kosten und zu 40 % aus zusätzlichen laufenden Ausgaben zusammensetzen. Betrachtet werden wiederum drei Szenarien hinsichtlich der daraus resultierenden Effekte.

	Var. 0a: Kosten +6,4 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	Var. 0b: Kosten +6,4 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	Var. 0c: Kosten +6,4 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Gesamtinvestitionen (in Mio.)	**6.400**	**6.400**	**6.400**
Bruttoerträge	**27.159**	**50.511**	**101.480**
darunter Steuereinnahmen	**9.450**	**17.315**	**35.710**
darunter Bund	4.016	7.359	15.177
darunter Länder	4.016	7.359	15.177
darunter Kommunen	1.418	2.597	5.356
darunter Sozialversicherungseinnahmen	**17.590**	**32.954**	**65.112**
darunter Rentenversicherung	1.198	2.090	3.960
darunter Krankenversicherung	10.406	19.662	39.855
darunter Arbeitslosenversicherung	4.156	7.745	14.295
darunter Pflegeversicherung	1.831	3.457	7.003
Mehreinnahmen (+)/Einsparungen (-) im Bildungssystem	**-86**	**-176**	**-494**
Kita-System	-122	-122	-122
Allgemeinbildendes Schulsystem	-2	-98	-383
Übergangssystem	-395	-762	-1.463
Berufsbildungssystem	327	609	1.018
Hochschulsystem	105	197	455
Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung	**33**	**66**	**165**
Überschuß/Nettoerträge	**23.618**	**44.098**	**95.068**
Überschuß/Nettoerträge (ohne Sozialversicherungen)	**2.015**	**9.880**	**28.275**
Bruttorendite p.a. (öffentl. Haushalte + Sozialversicherungen)	**5,08%**	**10,91%**	**24,62%**
darunter öffentliche Haushalte	**1,77%**	**3,76%**	**8,72%**
darunter Sozialversicherungen	**3,30%**	**7,15%**	**15,90%**
Nettorendite öffentliche Haushalte p.a. (exkl. Sozialversicherungen)	**0,77%**	**2,75%**	**7,38%**

Quelle: Simulationsrechnungen des FiBS

Tabelle 15: Fiskalische Effekte eines quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 %

Tabelle 15 verdeutlicht, wie bereits bei den Betrachtungen weiter oben, dass die fiskalischen Erträge erheblich variieren. Sollte ein solch quantitativer Ausbau nur moderate Effekte auf die Kinder haben, z.B. weil die Prozessqualität eher gering ist, dann ergäben sich Gesamterträge von knapp 27,2 Mrd. Euro, wobei 17,6 Mrd. Euro auf die Sozialversicherungen und 9,45 Mrd. auf die Steuereinnahmen entfielen. Neben weiteren Einsparungen im Bildungssystem von 86 Mio. Euro, wäre auch in diesem Fall mit Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung zu rechnen. Die Bruttorendite, unter Einbeziehung der Sozialversicherungen, beliefe sich auf 5,1 %, und die Nettorendite der öffentlichen Haushalte auf 0,8 %. Geht man hingegen, z.B. aufgrund einer Fokussierung auf Kinder aus bildungsfernen Schichten und/oder Kinder mit Fluchthintergrund sowie hoher Prozessqualität, von starken Effekten aus, dann belaufen sich die Gesamterträge, wie in der rechten Spalte ausgewiesen, auf über 100 Mrd. Euro. Diese Erträge verteilen sich zu 65,1 Mrd. Euro auf die Sozialversicherungen und zu 35,7 Mrd. Euro (inklusive

der Einsparungen im Bildungssystem) auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. In diesem Fall ergäben sich eine Bruttorendite von 24,6 % (einschließlich der Sozialversicherungen) und eine Nettorendite von 7,4 % für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen.[103]

4.4.2.4 Verteilung der Erträge auf Bund, Länder und Kommunen

Die vorstehenden Ausführungen haben die Bandbreite zwischen den fiskalischen Erträgen in Abhängigkeit von den Mehrkosten des qualitativen oder quantitativen Ausbaus auf der einen Seite und den daraus resultierenden Effekten auf die Kompetenzentwicklung der Kinder und den sich dadurch ergebenden Veränderungen des weiteren Bildungs- und Erwerbsverlaufs auf der anderen Seite gezeigt.

An den Mehrkosten wie auch den fiskalischen Erträgen sind Bund, Länder und Kommunen in unterschiedlichem Umfang beteiligt. Während die Kommunen, sofern man von den aktuellen Größenordnungen ausgeht, den größten Anteil der Mehrausgaben im frühkindlichen Bereich tragen müssten, sind sie an der Einkommensteuer unterproportional beteiligt; dies gilt auch dann, wenn man die unmittelbare Partizipation an den höheren Steuereinnahmen der Länder, die aus einem quantitativen oder qualitativen Ausbau des frühkindlichen Bildungsbereichs ergeben, berücksichtigt. Umgekehrt ist der Bund nur mit einem geringen Anteil an den Kosten der frühen Bildung beteiligt, partizipiert aber am stärksten von den Steuermehreinnahmen, sofern berücksichtigt wird, dass der Kommunale Finanzausgleich (KFA) die tatsächlichen Einkommensteuereinnahmen der Länder reduziert und die der Kommunen gegenüber der formal im Gesetz festgeschriebenen Verteilung erhöht. Zudem ist der Bund unterproportional auch an der Finanzierung des Bildungswesens beteiligt, sodass eventuelle Mehrkosten vor allem von den Ländern, und in begrenztem Umfang von den Kommunen zu tragen wären.[104] Demgegenüber würden die Kommunen insbesondere von geringeren Ausgaben bei den Hilfen zur Erziehung und von Einsparungen bei Sozialleistungen für bestimmte Zielgruppen partizipieren.

---

[103] Die in dieser Studie ermittelten Erträge des quantitativen Ausbaus sind geringer als die in der früheren Studie (Dohmen 2011; Dohmen/Henke 2011) ermittelten. Dies hat unterschiedliche Ursachen: Hier ist zum einen auf die veränderte Schulstruktur in den meisten Ländern hinzuweisen. Die Einführung von (Integrierten) Sekundar- und Mittelschulen in den meisten Bundesländern und die damit verbundene (teilweise) Abschaffung von Haupt- und Realschulen führt zu einer geringeren Dynamik bei den Effekten. Kompetenzsteigerungen führen auf dieser Ebene nicht mehr zu höheren Übergangsquoten auf Realschulen, die mit deutlich geringeren Ausgaben je Schüler/in verbunden sind als Hauptschulen. Auch sind die Arbeitslosenquoten durchgängig geringer, sodass sich auch hier geringere Dynamiken ergeben. Gleiches gilt für die Erwerbsquoten.

[104] In den Berechnungen der vorliegenden Arbeit wurde vor allem von Effekten auf leistungsschwächere Kinder ausgegangen und daher keine (über) proportionale Erhöhung des Übergangs auf das Gymnasium sowie in die Hochschulen unterstellt. Daher kommt es im Bildungswesen zu Einsparungen; würde diese Annahme aufgehoben und eine hohe Nachfrage nach einem Hochschulstudium unterstellt, dann würden sich zwar nicht nur die Mehrkosten, sondern auch die fiskalischen Erträge erhöhen. Es wäre dann aber nicht auszuschließen, dass die Berechnungen dann von interessierter Seite kritisiert würden.

Diese Divergenzen zwischen den Kosten und Erträgen führen dazu, dass die Kommunen jeweils den höchsten Kostenanteil an einem qualitativen Ausbau des frühkindlichen Bildungssystems zu tragen haben. Während der Bund Ertragsraten aufgrund seines geringen Finanzierungsanteils von rund 2 % jeweils relativ geringe Mehrkosten trägt (siehe Kapitel 3.1), d.h. zwischen 80 und knapp 300 Mio. Euro, sind die Mehrkosten bei Ländern und Kommunen deutlich höher. Die Länder finanzieren zwischen 1,3 bis 4,7 Mrd. Euro und die Kommunen 1,8 bis 6,4 Mrd. Euro zusätzlich.[105]

Von den Erträgen entfällt der größte Anteil mit 3,8 bis 15,6 Mrd. Euro auf den Bund, während die Länder zwischen 3,2 und 12,8 Mrd. Euro an Mehreinnahmen und Einsparungen erzielen würden. In den kommunalen Haushalten zeigen sich mit Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben von insgesamt 2,0 bis 7,5 Mrd. die geringsten Effekte.[106] Stellt man diese fiskalischen Erträge den zusätzlichen Kosten gegenüber, dann erhält der Bund für jeden investierten Euro zwischen 48 und 53 Euro zurück, während es bei den Kommunen zwischen 1,15 und 1,22 Euro ist. Die Länder bekommen zwischen 2,58 und 2,74 Euro für jeden investierten Euro zurück.

Zusammenfassende Übersicht über die fiskalischen Effekte qualitätssteigernder Maßnahmen in der frühkindlichen Bildung		**Var. 1a: Kosten +3,1 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	**Var. 2b: Kosten +5,7 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	**Var. 3c: Kosten +11,4 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Fiskalische Effekte insgesamt				
Mehrkosten insgesamt		**3.100**	**5.700**	**11.400**
darunter	Bund	**78**	**146**	**292**
	Länder	**1.256**	**2.338**	**4.677**
	Kommunen	**1.766**	**3.215**	**6.431**
Mehreinnahmen/Einsparungen insgesamt		**9.035**	**17.518**	**35.934**
darunter	Bund	**3.768**	**7.254**	**15.622**
	Länder	**3.237**	**6.325**	**12.813**
	Kommunen	**2.029**	**3.938**	**7.499**
Verhältnis von Erträgen zu Kosten insgesamt		**2,91**	**3,07**	**3,15**
	Bund	**48,01**	**49,64**	**53,44**
	Länder	**2,58**	**2,7**	**2,74**
	Kommunen	**1,15**	**1,22**	**1,17**

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 16: Kosten und Erträge qualitätssteigernder Maßnahmen bei Bund, Ländern und Kommunen

Ergänzend zu diesem qualitätssteigernden Ausbau wurden in einer weiteren Berechnung die fiskalischen Effekte eines weiteren quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 % untersucht. Davon ausgehend, dass die Mehrkosten von insgesamt 6,4 Mrd. Euro jeweils zu einem Drittel von Bund, Ländern

105 Bei den hier vorgenommenen Berechnungen zu den Kosten und Erträgen der drei föderalen Ebenen ist zu beachten, dass diese – insbesondere bei den Kommunen – sehr sensitiv auf die Kostenverteilung im Bereich der frühkindlichen Bildung reagieren. Die Berechnungen basieren auf den Gesamtausgaben für die frühkindliche Bildung (einschließlich Hort). Angesichts der unterschiedlichen Berechnungsmethodik (siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.1) kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Finanzierungsanteil der Kommunen bezogen auf das Alter der Kinder bis zum Schuleintritt niedriger ist, als sich dies auf Basis der Gesamtverteilung ergibt. In diesem Fall wären die tatsächlichen Erträge der Kommunen höher als hier ausgewiesen. Auch die Annahmen zu den Effekten auf die Hilfen zur Erziehung sind als eher moderat anzusehen. Dies gilt insbesondere, wenn durch einen weiteren quantitativen Ausbau bei den unter Dreijährigen verstärkt Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien früher erreicht würden.

106 Im Rahmen der Berechnungen wird berücksichtigt, dass die Kommunen in aller Regel über den Kommunalen Finanzausgleich unmittelbar am Einkommensteueraufkommen der Länder partizipieren.

und Kommunen getragen werden, belaufen sich die zusätzlichen Ausgaben jeweils auf 2,13 Mrd. Euro. In der nachfolgenden Tabelle 17 werden unterschiedliche Szenarien hinsichtlich der damit verbundenen Effekte auf die Kinder analysiert.

Bei höchstens moderaten Effekten führen diese Investitionen zu Mehreinnahmen von insg. 9,55 Mrd. Euro, von denen 4,0 Mrd. Euro auf den Bund und 3,4 bzw. 2,1 Mrd. Euro auf Länder und Kommunen. In diesem Fall würden sich bei allen drei Ebenen begrenzte Erträge ergeben: beim Bund von 1 : 1,87, bei den Ländem von 1 : 1,60 und bei den Kommunen von 1 : 1,00. Das bedeutet, beim Bund würden Kosten von einem Euro Mehrkosten einen Ertrag von 1,87 Euro bringen, bei den Ländern wäre es noch 1,60 Euro. Die Kommunen würden lediglich ihren investierten Euro zurückerhalten.

Im mittleren Szenario belaufen sich die Gesamterträge auf 17,6 Mrd. Euro. Davon erhält der Bund 7,3 Mrd. Euro, die Länder 6,4 Mrd. und die Kommunen knapp 4,0 Mrd. Entsprechend sind die Relationen zwischen Investition und Ertrag beim Bund 1 : 3,40, bei den Ländern 1 : 3,0 und bei den Kommunen 1 : 1,85.

Sollte der quantitative Ausbau zu starken Effekten bei den Kindern führen, dann würden sich, wie das obere Szenario zeigt, Gesamterträge von bis zu knapp 36,6 Mrd. Euro ergeben. Hiervon erhielte der Bund 15,1 Mrd. Euro, die Länder 13,3 Mrd. Euro und die Kommunen 8,25 Mrd. Euro. In diesem Fall belaufen sich die Kosten-Ertrags-Relationen auf 1: 7,1 beim Bund, auf 1 : 6,2 bei den Ländern und 1 : 3,9 bei den Kommunen.

		Var. 0a: Kosten +6,4 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	**Var. 0b: Kosten +6,4 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	**Var. 0c: Kosten +6,4 Mrd. Euro** Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Fiskalische Effekte insgesamt				
Mehrkosten insgesamt		**6.400**	**6.400**	**6.400**
darunter	Bund	**2.133**	**2.133**	**2.133**
	Länder	**2.133**	**2.133**	**2.133**
	Kommunen	**2.133**	**2.133**	**2.133**
Mehreinnahmen/Einsparungen insgesamt		**9.551**	**17.623**	**36.578**
darunter	Bund	**3.992**	**7.307**	**15.072**
	Länder	**3.423**	**6.362**	**13.260**
	Kommunen	**2.136**	**3.954**	**8.245**
Verhältnis von Erträgen zu Kosten insgesamt		**1,49**	**2,75**	**5,72**
	Bund	**1,87**	**3,43**	**7,07**
	Länder	**1,60**	**2,98**	**6,22**
	Kommunen	**1,00**	**1,85**	**3,86**

Quelle: Simulationsrechnungen des FiBS

Tabelle 17: Verteilung der Kosten und Erträge eines quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 % auf Bund, Länder und Kommunen

Modifikation der Finanzierungsverteilung

Die erheblichen Unterschiede bei den Ertragsraten, die sich durch die unterschiedliche Beteiligung an den Kosten und fiskalischen Erträgen eines qualitativen bzw. quantitativen Ausbaus ergeben, legen

eine Veränderung der Finanzlastverteilung nahe, und hier insbesondere eine stärkere Beteiligung des Bundes.

Besteht das Ziel, die Ertragsraten von Bund, Ländern und Kommunen einander anzugleichen, dann wäre der **Bundesanteil bei einem qualitativen Ausbau auf 35 bis 40 % anzuheben und der kommunale Finanzierungsanteil auf 23 % zu reduzieren; der Länderanteil sollte ungefähr dem des Bundes entsprechen.** Die Analysen zeigen hier auch bei unterschiedlichen Modellvarianten eine geringe Streubreite, d.h. es gibt zwischen den verschiedenen Modellvarianten, wie auch zwischen den jeweiligen Szenarien, nur geringe Verschiebungen.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich hingegen, wenn ein **quantitativer Ausbau** betrachtet wird. In diesem Fall zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den unteren und dem oberen Szenario. Je stärker die Effekte, desto geringer könnte der Bundesanteil sein. Während er im unteren Szenario einen Anteil von 41 % haben sollte, sofern eine relativ ausgewogene Ertragsratenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen angestrebt würde, wären es in der oberen Variante 32,5 %. Da sich der Anteil der Kommunen vergleichsweise wenig, d.h. zwischen 22,5 und 26 %, bewegt, müsste sich der Länderanteil komplementär zum Bundesanteil verändern. Geht man von einem **mittleren Szenario hinsichtlich der Effekte aus, dann wäre eine Verteilung von 38 % für Bund bzw. Länder und von 24 % für die Kommunen angemessen**.

4.5 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde, nach einem einführenden Abschnitt in das Wesen und die Grundlagen von Kosten-Ertrags-Rechnungen, zunächst ein grundlegendes Konzept für die anschließende, konkrete Umsetzung entwickelt. In diesem Konzept wurde detailliert beschrieben, welche Effekte qualitätssteigernde Maßnahmen auf die Kompetenzentwicklung von Kindern haben können und welche Veränderungen sich daraus für den weiteren Bildungs- und Lebensweg ergeben.

Auf dieser Grundlage wurde anschließend die empirische Literatur dahingehend ausgewertet, welche der zuvor beschriebenen, zu erwartenden Zusammenhänge sich bestätigen lassen. Im Ergebnis zeigt sich eine große Übereinstimmung zwischen fast allen Studien und den theoretisch zu erwartenden Wirkungen. Sowohl die Partizipation an frühkindlicher Bildung als auch die Verbesserung der Qualität über festgelegte Mindeststandards hinaus haben eigenständige positive Effekte auf die Kinder und deren Bildungsverlauf. D.h. sowohl die Partizipation von Kindern, die bisher nicht an institutionalisierter Kindertagesbetreuung teilgenommen haben, als auch die Verbesserung der Struktur- und Prozessqualität in Kindertageseinrichtungen und in der Tagespflege haben, jeweils für sich genommen, positive Effekte auf die Kompetenzentwicklung der Kinder in Kindertagesbetreuung und anschließend auf deren weiteren Bildungs- und Lebensverlauf. Unterschiede gibt es innerhalb der empirischen Literatur weniger in der grundsätzlichen Richtung der Effekte, sondern allenfalls in der Größenordnung der Effektstärken.

Dies ist jedoch angesichts sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen (Studien insbesondere aus den USA und Großbritannien, aber auch aus Deutschland), unterschiedlicher Interventionskonzepte und Zielgruppen nicht überraschend.

Für die nachfolgenden Berechnungen zur konkreteren Ermittlung der mit einem quantitativen und/oder qualitativen Ausbau verbundenen Erträge und Ertragsraten ergibt sich dadurch die Notwendigkeit, die Berechnungen in unterschiedlichen Varianten, die unterschiedliche Kosten zugrunde legen, und unterschiedlichen Szenarien mit unterschiedlichen Effektstärken vorzunehmen. Konkret wurden drei Varianten im Hinblick auf qualitätssteigernde Maßnahmen in jeweils drei Szenarien mit moderaten, mittleren und starken Effekten gerechnet. Die Ergebnisse dieses Hauptkapitels fassen die Kombination eines weniger kostenintensiven Modells mit moderaten Effekten, einer, bezogen auf Kosten und Effekte mittleren Variante und einer oberen Variante mit hohen Kosten und starken Wirkungseffekten zusammen.[107] Ergänzend wurden die Wirkungen eines weiteren quantitativen Ausbaus des U3-Bereichs auf 50 % betrachtet.

Da insbesondere die Sozialversicherungen von den positiven Effekten qualitätssteigernder Maßnahmen profitieren, gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Gesamtertragsraten, je nachdem, ob die Sozialversicherungen in die Bruttorendite einbezogen werden, oder ob nur die Nettorendite der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen betrachtet werden.

Betrachtet man nur die öffentlichen Haushalte, dann beträgt deren Nettorendite i.d.R. 2,96 % bis 3,54 % bzw. 1 : 2,91 bis 1 : 3,15; darüber hinausgehende Ertragsraten wären zu erwarten, wenn qualitätssteigernde Maßnahmen mit geringen Mehrkosten und stärkeren Effekten verbunden wären. In diesen Fällen sind auch Nettoertragsraten von bis 16,5 % bzw. 1 : 11,6 möglich.

Demgegenüber sind die Bruttorenditen, unter Einbeziehung der Sozialversicherungen, deutlich höher. Sie belaufen sich auf 11,8 % bis 13,8 % und entfallen zu etwa zwei Drittel auf die Sozialversicherungen. Dies zeigt, dass die Sozialversicherungen den größten Nutzen aller (quasi) öffentlichen Haushalte hätten. Sie sind finanziell aber nicht an den Kosten des Ausbaus beteiligt.

Ausgehend von der bestehenden Finanzierungsverteilung zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Ertragsraten der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. Da der Bund nur in begrenztem Umfang an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt ist, hat er Ertragsraten von 1 : 48 bis 1 : 53, während die Kommunen, die den größten Anteil der Ausbaukosten tragen müssten, Ertragsraten von 1 : 1,15 bis 1 : 1,22 erzielen. Die Länder hätten Raten von 1 : 2,58 bis 1 : 2,74. Trotz dieser begrenzten Ertragsraten, insbesondere bei den Kommunen, führt auch bei diesen jeder eingesetzte Euro zu einem darüber hinausgehenden Rückfluss von 1,15 bis 1,22 Euro bei einem qualitativen

[107] Die vollständigen Berechnungsergebnisse sind im Anhang wiedergegeben.

Ausbau und – bei einem mittleren Szenario – von 1,85 Euro bei einem quantitativen Ausbau. Bei den Ländern ist jeder eingesetzte Euro mit einem Rückfluss 2,54 bis 2,75 Euro bei einem qualitativen Ausbau und von 3,0 Euro bei einem quantitativen Ausbau verbunden, sofern letzterer mittlere Effekte erzielt. Eine Fokussierung auf bildungsbenachteiligte Gruppen und eine hohe Struktur- und Prozessqualität, die zu starken Effekten auf die Kompetenzentwicklung und dadurch auf den weiteren Bildungs- und Lebensverlauf von Kindern führt, könnte auch höhere Rückflüsse ermöglichen.

Diese erheblichen Unterschiede, die sich aus einem Auseinanderfallen von Kosten und Erträgen ergeben, könnten eine veränderte Finanzlastverteilung nahelegen. Würde dabei eine relativ ausgewogene Verteilung von Kosten und Erträgen angestrebt, dann wäre der Bundesanteil bei qualitätssteigernden Maßnahmen ebenso wie der Länderanteil bei etwa 38 % anzusetzen, während der Anteil der Kommunen auf etwa 23 bis 24 % verringert werden könnte.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die hier ermittelten Ertragsraten eher den unteren Rand beschreiben, da weder Effekte auf die Gesundheit noch auf Kriminalität etc. berücksichtigt wurden. Diese Wirkungen führen aber, insbesondere in den US-amerikanischen Studien, zu den dort gezeigten, vergleichsweise sehr hohen Ertragsraten.

5. Finanzierung der Kindertagesbetreuung zwischen Bund und Ländern

5.1 Einleitung

Eine der zentralen Fragestellungen der vorliegenden Studie ist es zu klären, auf welchem Weg sich der Bund an der Finanzierung von im Rahmen des Qualitätsprozesses avisierten qualitativen Verbesserungen finanziell beteiligen kann. Nach den Vorgaben der Auftraggeberin soll ein Weg gefunden werden, der möglichst sicherstellt, dass die vom Bund bereitgestellten Mittel auch „tatsächlich bei der Kita bzw. dem Kind" ankommen. Da die verfassungsrechtlichen Fragen in einem anderen Gutachten untersucht werden (siehe Wieland 2016), stehen hier die unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten anzustellenden Überlegungen im Vordergrund. In diesem Kontext geht es vor allem um die finanziellen Wirkungen, die unterschiedliche Mittelverteilungsmechanismen oder -kriterien auf die einzelnen Länder haben.

Da mit solchen Analysen mitunter auch Einschätzungen darüber verbunden sind, ob die Mittel in angemessener Form auf die Länder verteilt werden, ist es sinnvoll, die Bewertungskriterien vorab zu benennen. Im Vordergrund steht das Ziel, dass der angestrebte Zweck der Qualitätsverbesserung durch den diskutierten Weg auch erreicht werden kann. Konkret soll ein zielgenaues Instrument entwickelt werden, mit dem die Mittel des Bundes den Ländern möglichst zweckgebunden zugunsten des frühkindlichen Bereichs zur Verfügung gestellt werden. Da die Länder sehr unterschiedliche Ausgangslagen haben, sollte die Regelung zudem möglichst flexibel sein, und den Ländern die Chance geben, ihre eigene Schwerpunkte zu setzen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Mittel, die der Bund den Ländern mit der Zielsetzung der Verbesserung der Qualität der frühkindlichen Bildung und Betreuung zur Verfügung stellt, diesen die Möglichkeit eröffnet, ergänzend zu ihrem bisherigen (finanziellen) Engagement aktiv zu werden. Dies können die Länder in dem Umfang, in dem sie Bundesmittel zusätzlich zu ihren bisherigen Ausgaben erhalten. Würde ein Land im Vergleich zu den anderen Ländern überproportional hohe oder unterproportional niedrige Mittel des Bundes erhalten, so hätte dieses Land – im Vergleich zu den anderen Ländern – entweder überdurchschnittlich gute oder unterdurchschnittlich geringe Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung in der Kindertagesbetreuung, sofern die Qualitätssteigerung mit zusätzlichen finanziellen Aufwendungen verbunden ist. Insofern sollte die Mittelverteilung anhand von Kriterien erfolgen, die den Ländern bei gleichen Voraussetzungen auch (annähernd) vergleichbare Mittel zur Verfügung stellen. Da die Kinderbetreuungssysteme in den Ländern sehr unterschiedlich sind, kann sich die Vergleichbarkeit nur auf relative Größenordnungen beziehen.

Diese drei Punkte, Zielgenauigkeit bzw. Zweckbindung, Flexibilität und angemessene Verteilung der Mittel, werden im Folgenden die wesentlichen Kriterien einer Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung sein.

Vor diesem Hintergrund wird zunächst die derzeitige Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung dargestellt. Darauf aufbauend werden die verschiedenen, zur Verfügung stehenden Optionen genauer betrachtet. Grundlegend kann dies zum einen über institutionelle Bund-Länder-Vereinbarungen, wie etwa eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (siehe Kapitel 5.3.2.1) sowie über eine Stiftung zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung (Kapitel 5.3.2.2) oder einen sog. Kita-Fonds (Kapitel 5.3.2.3) erfolgen. Ein grundlegend anderer Ansatz wäre, die finanziellen Mittel den Eltern zur Verfügung zu stellen, damit diese in die Lage versetzt würden, die mit den qualitätssteigernden Maßnahmen verbundenen zusätzlichen Kosten zu refinanzieren. In diesem Kontext wird z.B. ein Geldleistungsgesetz ebenso diskutiert (siehe Kapitel 5.3.3.1) wie eine Erhöhung des Kindergeldes, die über die Familienkassen administriert werden kann (siehe Kapitel 5.3.3.2). Ergänzend wird kurz diskutiert, ob eine Ausweitung des Sonderausgabenabzugs für die Kinderbetreuung eine weitere Option sein könnte (siehe 5.3.3.3).

Kapitel 5.3.4 greift ergänzend die Frage auf, über welche Wege zusätzliche Mittel bereitgestellt werden könnten. Dabei untersucht Kapitel 5.3.4.1 die Einführung eines Bildungs-Soli; dies wird ergänzt durch die Idee eines Education Investment Fund (Kapitel 5.3.4.2). Kapitel 5.3.5 fasst die Ergebnisse zusammen.

5.2 Bisherige Umsetzung von Bundesfinanzierungen im Bildungs- und insbesondere frühkindlichen Bereich

5.2.1 Einleitung und Hintergründe

Auch wenn die Finanzierung der Kindertagesbetreuung grundsätzlich Aufgabe der Länder ist, hat sich der Bund in den letzten Jahren in unterschiedlicher Art und Weise an den Ausbaukosten für den U3-Bereich beteiligt sowie darüber hinaus auch Mittel für die Kindertagesbetreuung durch Förderprogramme zur Verfügung gestellt.

Trotz der Reform des Grundgesetzes im Jahr 2006, die die Aufgabentrennung und insbesondere den Umfang an von Bund und Ländern gemeinsam verantworteten Zuständigkeiten deutlich verringert hat, und damit langfristige Finanzierungsbeteiligungen des Bundes, gerade auch im Bildungsbereich eigentlich unterbinden wollte, hat es wiederholt Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gegeben, die das eigentlich festgeschriebene Kooperationsverbot überwunden haben. Zu nennen ist hier neben dem U3-Ausbau beispielsweise auch der Hochschulpakt zum Ausbau des Hochschulsystems, um die doppelten Abiturjahrgänge aufnehmen zu können. Die Bilanz beider Regelungen ist beeindruckend: Wurde im frühkindlichen Bereich die Zahl der betreuten unter dreijährige Kinder binnen weniger Jahre von 18 %

auf knapp 33 % annähernd verdoppelt, konnte im Hochschulbereich die Zahl der Studienanfänger/innen innerhalb von vier Jahren von 345.000 auf über 520.000 und somit um über 50 % gesteigert werden.

Im folgenden Abschnitt wird die derzeitige Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung dargestellt, um den Rahmen anschließender Überlegungen abzustecken.

5.2.2 Die aktuelle Bundesfinanzierung im frühkindlichen Bereich

Der Bund hat sich in den vergangenen Jahren über verschiedene Wege direkt oder indirekt an der Finanzierung der frühkindlichen Bildung und Betreuung beteiligt. Die folgenden Abschnitte skizzieren die wesentlichen Entwicklungen der vergangenen knapp zehn Jahre.

5.2.2.1 Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau

Beim sog. „Krippengipfel" im Jahr 2007 haben Bund und Länder gemeinsam beschlossen, den Ausbau der Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen deutlich voranzutreiben. Innerhalb weniger Jahre sollte der Anteil der betreuten unter Dreijährigen von 17,6 % auf 35 % erhöht werden; letzteres entsprach rund 750.000 Plätzen für unter dreijährige Kinder.

Hintergrund war – neben den erwarteten positiven Effekten frühkindlicher Bildung auf die Entwicklung von Kindern – insbesondere die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die schnellere Rückkehr von Eltern, insbesondere Müttern, in die Berufstätigkeit, die bis dahin durch ein unzureichendes Kinderbetreuungsangebot erheblich beeinträchtigt wurde. Zur Erreichung dieses Ziels haben Bund und Länder beschlossen, bis 2013 insgesamt 12 Mrd. Euro bereitzustellen, wovon jeweils ein Drittel durch Bund, Länder und Kommunen getragen werden sollte. Damit der Bund sich an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligen konnte, wurde ein Sondervermögen "Kinderbetreuungsausbau" mit dem Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung" 2008-2013 in Höhe von 2,15 Mrd. Euro eingerichtet und auf die Länder verteilt; weitere zunächst 1,85 Mrd. Euro wurden zur Unterstützung der Länder und Kommunen bei der Finanzierung der Betriebskosten bereitgestellt (siehe hierzu Kapitel 5.2.2.2).

Zum 1.3.2015 waren bundesweit insgesamt 695.000 unter Dreijährige in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Dies entspricht einem Anteil von 32,9 % der unter Dreijährigen. Da sich der Betreuungsbedarf zwischenzeitlich erhöht hatte,[108] hat der Bund zunächst für die Jahre 2013 und

[108] Das Deutsche Jugendinstitut hat wiederholt den aktuellen Stand des Ausbaubedarfs ermittelt. Bei diesen Befragungen zeigte sich ein sukzessiv höher werdender Bedarf. Nach der bisher letzten Befragung des Deutschen Jugendinstituts (2014) beträgt der Ausbaubedarf 41,5 %. Dabei zeigen sich allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern wie auch Kommunen.

2014 weitere 580,5 Mio. Euro für Investitionen bereitgestellt.[109] Im Rahmen eines weiteren Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2015 – 2018 werden den Ländern insgesamt 550 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt.

Fasst man die Beträge zusammen, dann hat der Bund insgesamt 3,28 Mrd. Euro im Zeitraum von 2008 bis 2018 für die Finanzierung von Investitionskosten im U3-Bereich bereitgestellt. Länder und Kommunen haben ergänzend ihre Anteile an den Ausbaukosten getragen (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 3).

5.2.2.2 Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kinderbetreuung über einen höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer

Neben den Mitteln zur Finanzierung der Investitionen im U3-Bereich hat sich Bund bereits frühzeitig mit zunächst 1,85 Mrd. Euro auch an den höheren Betriebskosten beteiligt. Darüber hinaus wurden den Ländern ab dem Jahr 2014 zunächst 770 Mio. Euro pro Jahr über zusätzliche Umsatzsteuerpunkte zur Verfügung gestellt; ab dem Jahr 2015 erhöht sich dieser Betrag um 75 Mio. Euro, d.h. ab 2015 erhalten die Länder dauerhaft insgesamt 845 Mio. Euro pro Jahr. Somit haben die Länder bis einschließlich zum Jahr 2016 zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Betriebskosten von insgesamt 4,365 Mrd. Euro vom Bund erhalten. In den beiden kommenden Jahren erhöht sich der Betrag von 845 Mio. Euro um weitere 100 Mio. Euro pro Jahr.

Darüber hinaus erhalten die Länder im Rahmen der Abschaffung des Betreuungsgelds in diesem und den kommenden Jahren weitere Mittel in der Höhe von 339 Mio. Euro im Jahr 2016, 774 Mio. Euro in 2017 und 870 Mio. Euro in 2018 zur Förderung der Kinderbetreuung.

5.2.2.3 Steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten

In einem weiteren Schritt können seit dem Jahr 2006 die Kosten für die Betreuung von Kindern bis zum vollendeten 14. Lebensjahr zu zwei Dritteln, höchstens jedoch bis zu einem Betrag von 4.000 Euro, als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden. Dies umfasst auch die Elternbeiträge zur Kindertagesbetreuung, sei es für den Besuch einer Kita oder in Kindertagespflege. Mussten die Betreuungskosten bis einschließlich 2011 erwerbsbedingt angefallen sein, ist dies seit 2012 nicht mehr der Fall.

Konkret bedeutet dies, dass z.B. Elternbeiträge bis zu einem Betrag von 6.000 Euro geltend gemacht werden können. Da zwei Drittel der Kosten angerechnet werden, liegen die Aufwendungen, die steuerlich berücksichtigt werden können, bei maximal 4.000 Euro. Die tatsächliche Entlastung der Eltern ist

[109] Der Bundesanteil an den Investitionen im Land darf einerseits 90 % der zuwendungsfähigen Investitionskosten, andererseits aber insgesamt höchstens 54 % der investiven Gesamtkosten, und der Anteil an den Betriebskosten und Investitionen ein Drittel nicht übersteigen (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 bzw. 2 KitaFinHG).

abhängig vom individuellen Steuersatz und steigt mit dem Einkommen auf einen Anteil von bis zu 42 % (in Ausnahmefällen: 45 %). Im Höchstfall verringert sich die Steuerlast also um 1.800 Euro pro Jahr, meist ist es jedoch deutlich weniger; dazu müsste der Elternbeitrag, sofern keine anderen Betreuungskosten anzusetzen sind, bei mindestens 500 Euro pro Monat liegen.

5.2.2.4 Projektförderungen

Über die o.g. Förderung der Investitionen und der Betriebskosten hinaus ist der Bund auch durch eine Reihe von Förderprogrammen an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt; Förderprogramme sind ein klassisches Instrument von Bund und Ländern, um bestimmte Entwicklungen anzuregen. Von Förderprogrammen profitiert i.d.R. eine begrenzte Anzahl von Einrichtungen, die sich auf Bekanntmachungen bewerben und deren Anträge als besonders interessant bzw. förderwürdig angesehen werden.

Im frühkindlichen Bereich hat das BMFSFJ in den vergangenen Jahren verschiedene Programme aufgesetzt; die nachfolgend Genannten sollen lediglich den Rahmen skizzieren:

- Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration: Mit knapp 500 Mio. Euro wurden zwischen 2011 und 2015 rund 4.000 Schwerpunkt-Kitas bundesweit gefördert, um insbesondere Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und Kinder mit Migrationshintergrund so früh wie möglich in ihrer sprachlichen Entwicklung zu unterstützen.
- Bundesprogramm „Kindertagespflege" (2016-2018): Mit insgesamt 22,5 Mio. Euro werden Modellprojekte zur erweiterten Qualifizierung von Tagesmüttern und -vätern unter Anwendung des kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuchs unterstützt. Optional werden die Bereiche Inklusion in der Kindertagespflege, Qualitätsentwicklung in der Fachberatung oder die Festanstellung gefördert.
- Lernort Praxis: Praxismentorinnen und Praxismentoren sollen die Einrichtungen unterstützen und das Personal entlasten, sodass den Fachkräften genügend Raum für die pädagogische Arbeit mit Kindern und Eltern bleibt. Im Programm wurden insgesamt 5,7 Mio. Euro verausgabt.
- Bundesprogramm „Sprach-Kitas": Seit Januar 2016 läuft das neue Bundesprogramm „Sprach-Kitas" durch das alltagsintegrierte sprachliche Bildung fester Bestandteil in der Kindertagesbetreuung werden soll. Über dieses Programm werden bis zum Jahr 2019 jährlich 100 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.
- Bundesprogramm „KitaPlus": Mit dem im Januar 2016 gestarteten Programm sollen teilnehmende Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen ihre Öffnungszeiten flexibler gestalten und damit Familien in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch eine gute Betreuung für ihre Kinder unterstützt werden. Dafür stehen insgesamt 100 Mio. Euro von 2016 bis 2018 zur Verfügung.

Die Beispiele zeigen die sehr unterschiedlichen Zielsetzungen und Größenordnungen von Förderprogrammen, die geeignet sind, innovative und kreative Ideen und Ansätze in Kinderbetreuungs- bzw. einen Bildungsbereich hineinzutragen; sie sind aber nicht für eine breite, übergreifende und insbesondere nachhaltige Finanzierungsbeteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung gedacht.

5.2.3 Vor- und Nachteile der geltenden Regelungen

Die vorhergehenden Abschnitte haben den Rahmen skizziert, in dem sich die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung derzeit bewegt. Deutlich wurden dabei die unterschiedlichen Ansätze, die von ausgewählten Förderprogrammen über gezielte Investitionsprogramme bis hin zur dauerhaften Umverteilung von Umsatzsteuerpunkten zugunsten der Länder – und über den KFA indirekt zumindest partiell auch zugunsten der Kommunen – reichen. Betrachtet man die Größenordnung dieser Maßnahmen insgesamt, dann bleibt die Rolle des Bundes in der Finanzierung der Kindertagesbetreuung jedoch relativ begrenzt: Selbst wenn man den erhöhten Umsatzsteueranteil, den der Bund den Ländern überlassen hat, miteinrechnen würde,[110] sind es 5 % der gesamten Kinderbetreuungsausgaben von derzeit – ausweislich des Statistischen Bundesamtes – rund 26,9 Mrd. Euro (siehe Kapitel 3).[111]

Wie die Berechnungen an anderer Stelle in dieser Studie gezeigt haben (siehe Kapitel 4.4., sowie ergänzend Dohmen 2011; Dohmen/Henke 2011), ist der Bund jedoch, neben den Sozialversicherungen, der größte Nutznießer von Investitionen in frühkindliche Bildung und Betreuung. Aus ökonomischer Perspektive ist daher eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung angezeigt. Ferner sind Zweifel angebracht, in welchem Umfang Länder und Kommunen in der Lage sind, den qualitativen und quantitativen Ausbau der frühkindlichen Bildung zu finanzieren (siehe z.B. Dohmen 2015b).[112] Es stellt sich daher die Frage, wie mögliche Finanzierungsmodelle für eine dauerhafte Bundesbeteiligung an qualitativen Verbesserungen in der Kinderbetreuung ausgestaltet werden könnten.

---

110 In der offiziellen Statistik wird dieser Anteil den Ländern zugerechnet, da es sich bei diesem Anteil an der Umsatzsteuer um Einnahmen der Länder handelt.

111 Um Irritationen zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass sie dieser Wert von 5 % auf die Gesamtausgaben für die Kinderbetreuung bezieht, während sich der Wert von 6,6%, z.B. weiter oben in der Zusammenfassung, ausschließlich auf die öffentlichen Ausgaben bezieht.

112 Fratzscher/Freier/Gornig (2016) verweisen ferner auf die erheblichen Unterschiede im Investitionsverhalten der Kommunen und die großen Unterschiede beim Rückstau.

5.3 Optionen zukünftiger Bundesfinanzierung im frühkindlichen Bereich

5.3.1 Einleitung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass, abgesehen von der Neuverteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Länder, vor allem temporäre Ansätze praktiziert werden. Der Vorteil dieser Regelungen, die zur Umsetzung eines politisch zwischen Bund, Ländern und Kommunen anerkannten Prozesses, wie der Ausbau der Kindertagesbetreuung für die unter Dreijährigen, hilfreich sind, besteht insbesondere auch darin, dass sie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ohne Weiteres umgesetzt werden können.

Eine – zumindest auf den ersten Blick – vergleichbare Diskussion zur stärkeren Beteiligung des Bundes an der Finanzierung gibt es im Bildungsbereich, wo das im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 im Grundgesetz verankerte Kooperationsverbot die rechtliche Ausgangslage einer Finanzierungsbeteiligung grundlegend verändert hat. Seither ist es dem Bund nicht mehr gestattet, sich dauerhaft an der Finanzierung des Schul- und Hochschulsystems zu beteiligen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund allerdings die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern anhand der Bildungsfinanzstatistik (siehe hierzu den Exkurs in Kapitel 3.1), dann wird deutlich, dass der Finanzierungsanteil des Bundes in den vergangenen zehn Jahren trotz des Kooperationsverbots insbesondere im Hochschulbereich erheblich angestiegen ist (Dohmen/Krempkow 2014). Zur konkreten Umsetzung mussten jedoch immer „Umwegkonstruktionen" entwickelt werden, die den formalen verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprachen. So wurde der Hochschulpakt 2020 mit seinen drei Komponenten, Ausbau der Studienkapazitäten, Programmpauschale und Qualitätspakt Lehre zwischen Bund und Ländern zunächst mit einem Horizont bis einschließlich 2010 beschlossen und zwischenzeitlich insbesondere hinsichtlich der Finanzierung der zusätzlichen Studienplatzkapazitäten wiederholt, zuletzt bis zum Jahr 2020, verlängert. Weitere Mittel kamen den Hochschulen als Forschungsförderung zugute, u.a. über die sog. Exzellenzinitiative, die nach einem aktuellen Beschluss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vom 22.4.2016 nunmehr dauerhaft fortgeführt werden soll.[113]

Eine andere Regelung, die dem Bund die Finanzierung von bildungsnahen Leistungen ermöglicht, ist das Bildungs- und Teilhabepaket, durch das der Bund Kindern aus Familien mit Hartz IV-Bezug die Teilnahme an Klassenfahrten oder an Nachhilfe ermöglicht. In diesem Fall ermöglichte die Ausrichtung auf schulnahe, aber eben nicht schulische Kernleistungen dem Bund die Finanzierungsoption.

[113] Eine verfassungsrechtliche Überprüfung dieser Regelungen ist bisher unterblieben, allerdings besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass es sich insbesondere beim Hochschulpakt 2020 nur um eine vorübergehende Regelung handeln kann, d.h. nach der derzeit zweiten Verlängerung soll es nach dem derzeitigen Stand keine weitere Vereinbarung in dieser Form mehr geben, weil man davon ausgeht, dass dadurch der verfassungsrechtliche Rahmen überdehnt würde.

Im frühkindlichen Bereich ist die Sachlage für eine rechtliche Intervention des Bundes deutlich günstiger, wie die folgenden Ausführungen zeigen, die auf vorliegenden Rechtsgutachten basieren.

Rechtlicher Rahmenbedingungen für die nachfolgenden Überlegungen

Dem Gutachten von Prof. Wieland für den Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (Wieland 2015) sowie für das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend folgend (Wieland 2016), kann der Bund das Gesetzgebungsrecht mit Verweis auf die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen in hochwertigen Kindertageseinrichtungen und die mit einer eventuellen Nichtverfügbarkeit verbundenen Mobilitätseinschränkungen für Erwerbspersonen das Gesetzgebungsrecht grundsätzlich an sich ziehen (Wieland 2015, 2016). Die im Kontext der vorliegenden Expertise relevanten Aspekte des Gutachtens beziehen sich auf die damit verbundene Frage der Finanzierungsmöglichkeiten durch den Bund.

Nach den Ausführungen von Wieland (2015, 2016) wären nach dem Konnexitätsprinzip grundsätzlich die Länder für die Finanzierung der mit der Umsetzung von qualitativen Standards, z.B. im Rahmen eines Bundesgesetzes, verbundenen Kosten zuständig. Allerdings dürfe der Bund „unter bestimmten Umständen Finanzhilfen für Investitionen im Bereich der Kinderbetreuung geben" (S. 15). Solche Finanzhilfen dürften sich allerdings nur auf Investitionsausgaben beziehen und müssten degressiv ausgestaltet sein; für die laufende Finanzierung der Betriebskosten kämen sie hingegen nicht in Betracht.

Grundlegend kämen jedoch eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zugunsten der Länder, eine indirekte Förderung durch Geldleistungen an die Eltern, und eine Bundesstiftung zur Sicherung der Kinderbetreuungsqualität in Betracht. Darüber hinaus wäre es „schließlich ... nicht undenkbar, in der Sicherung der Qualität der Kindertagesbetreuung eine Aufgabe mit eindeutig überregionalem Charakter zu sehen, die in die ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit des Bundes fällt" (S. 19).

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Analysen zu den ökonomischen Aspekten verschiedener Formen von Bundesbeteiligungen diskutiert. Vorab sollen jedoch die wesentlichen Voraussetzungen, die sich vor allem aus den Darlegungen zu den Finanzierungssystemen in den Ländern für die folgenden Überlegungen ergeben, zusammengefasst werden.

Vorüberlegungen und Folgerungen aus den vorhergehenden Ausführungen

In Kapitel 2 wurden zunächst das bestehende System der Finanzierung der Kindertagesbetreuung und in Kapitel 3 die Ausgaben für das Kinderbetreuungssystem im Bundesgebiet und in den einzelnen Ländern analysiert. Die nachfolgenden Überlegungen bauen auf diesen Arbeitsschritten auf, indem nun der Frage nachgegangen wird, wie eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Qualitätsverbesserungsmaßnahmen in der Kindertagesbetreuung aussehen könnte. Zu berücksichtigen

ist dabei, dass die Ausgangslagen in den einzelnen Ländern sowie letztlich in den einzelnen Kommunen wie auch Einrichtungen sehr unterschiedlich sind (siehe hierzu insbesondere Kapitel 2).

Grundlegend für die nachfolgenden Überlegungen ist, dass qualitätssteigernde Maßnahmen mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, die zunächst entsprechend der bestehenden Kostenverteilung zwischen Ländern, Kommunen, Eltern und ggf. Trägern zu finanzieren wären. Wie sich dies konkret in den einzelnen Ländern auf die Kostenverteilung bzw. die Höhe der von den einzelnen Finanziers zu tragenden Beträge auswirkt, hängt von den konkreten Formulierungen der gesetzlichen oder untergesetzlichen Vorgaben bzw. der vertraglichen Vereinbarungen in den Ländern bzw. Kommunen ab und ist daher nicht nur von Land zu Land, sondern ggf. auch von Kommune zu Kommune oder gar von Einrichtung zu Einrichtung unterschiedlich. Darüber hinaus können auch die Art der Maßnahme bzw. die spezifisch damit verbundenen Kosten Einfluss auf die Kostenverteilung bzw. die Kostenerhöhung haben. Und zu guter Letzt dürfte auch die Frage der Verbindlichkeit der Standards eine Rolle spielen. Je strikter die Vorgaben sind, desto eher greift das Konnexitätsprinzip. Danach ist jeder für die Wahrnehmung seiner Aufgaben zuständig. Für den Vollzug von Bundesgesetzen sind im Zweifel die Länder zuständig (Art. 30, 83 GG). Insofern erscheint es sinnvoll und angemessen, die möglichen Auswirkungen entsprechender Regelungen auf die Finanzierungssystematik kurz zu analysieren.

Maßnahmen zur Verbesserung des Personalschlüssels führen dazu, dass die Personalkosten steigen. In Ländern, in denen sich die Träger mit einem Eigenanteil an den Personalkosten beteiligen müssen, wie z.B. im Saarland, würde dies dazu führen, dass die absolute Höhe des Trägereigenanteils bzw. der damit verbundene Betrag steigen würde. Faktisch wäre in allen Ländern, in denen die Träger einen Eigenanteil zu tragen haben, nicht auszuschließen, dass Qualitätsverbesserungen zu höheren Eigenanteilen bzw. Kosten der Träger führen. Systemimmanent wäre dies sogar zwingend. Nach den geltenden Regelungen könnten Träger nur in Hamburg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt davon ausgehen, dass sie keine Mehrbelastungen zu tragen hätten, gleichwohl auch dieses nur unter der Voraussetzung gilt, dass die Zuweisungen des Landes und der Kommunen entsprechend ansteigen.

Sollten die Träger an den Mehrkosten beteiligt werden, bedeutet dies implizit auch, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Trägers und/oder die Möglichkeit, diese Kosten aus Überschüssen bei anderen Einrichtungen quer zu subventionieren, Einfluss auf die Beteiligung eines Trägers an entsprechenden qualitätssteigernden Maßnahmen hat.

Komplementär kämen die in vielen Ländern von den Trägern festzusetzenden und zu vereinnahmenden Elternbeiträge in Betracht, bei denen gleiches gilt wie für die Träger, wenn sich deren Höhe an den Personal- oder allgemeinen Betriebskosten (inklusive Personalkosten) ausrichtet. Ausgehend von den Erhebungen und Ausführungen in Kapitel 2 werden die Elternbeiträge lediglich in Hamburg und Berlin vom Land sowie in einigen weiteren Ländern, wie z.B. Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt etc., von den Kommunen bzw. örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe übergreifend festgelegt. In den

meisten Ländern wäre somit nicht auszuschließen, dass die Eltern über höhere Beiträge an den Kosten qualitätsverbessernder Maßnahmen indirekt beteiligt würden. Dies würde jedoch bedeuten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern – wie grundlegend im bestehenden System – Auswirkungen auf das Entscheidungs- und Anmeldeverhalten haben kann, wenn Eltern in qualitativ höherwertigen Einrichtungen höhere Beiträge zahlen müssten.[114] Es wird daher empfohlen, dass bei der Verabredung von qualitativen Verbesserungen durch den Bund und die Länder und deren Finanzierung weder die Träger noch die Eltern zusätzlich belastet werden.

In den folgenden Abschnitten werden die unterschiedlichen Ansätze ausführlicher in ihren Grundlagen und Zielsetzungen beschrieben und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen sowie der mit ihnen verbundenen Kosten diskutiert.

5.3.2 Institutionelle Bund-Länder-Regelungen zur Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Beabsichtigt der Bund, sich stärker an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung zu beteiligen, kann er dieses über die Länder erreichen. Hierzu steht eine – zur Stärkung der Länderfinanzen zur Finanzierung der Betriebskosten aufgrund des U3-Ausbaus bereits genutzte – Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder (siehe Kapitel 5.3.2.1) ebenso zur Verfügung wie die Einrichtung einer „Bundesstiftung zur Sicherung der Qualität in der frühkindlichen Bildung" oder eines Kita-Fonds (siehe Kapitel 5.3.2.2 bzw. Kapitel 5.3.2.3).

5.3.2.1 Veränderung des Umsatzsteueranteils der Länder

5.3.2.1.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

Die Veränderung des Umsatzsteueranteils der Länder ist ein bereits praktiziertes Verfahren, um den Ländern zusätzliche Finanzmittel zur Bewältigung der ihnen übertragenen Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Dies gilt auch mit Blick auf die Finanzierung der frühkindlichen Bildung (siehe hierzu Kapitel 5.2.2.2), bei der der Ausbau des U3-Bereichs in den vergangenen knapp zehn Jahren zu erheblichen Mehrkosten bei Ländern und Kommunen geführt hat und die diese grundsätzlich aus dem eigenen Finanzaufkommen zu finanzieren haben.

[114] Die vorliegende Studie ist nicht der richtige Ort, um die Auswirkungen der bestehenden Finanzierungs- und konkret Elternbeitragsregelungen auf die Wahlmöglichkeiten bzw. das Wahlverhalten von Eltern zu untersuchen. Erkennbar ist allerdings, dass das geltende Recht zu sehr großen Unterschieden hinsichtlich der Belastung von Eltern in unterschiedlichen Kommunen bzw. bei unterschiedlichen Einrichtungen in der gleichen Kommunen führt.

Diese zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen sind Bestandteil der Einnahmen des jeweiligen Landes und können ohne Zweckbindung zur Finanzierung der Landesausgaben, entsprechend des vom jeweiligen Landesparlament beschlossenen Haushaltsplans verausgabt werden.[115] Zwar könnte der Bund unter Berücksichtigung der Bund-Länder-Vereinbarungen eventuell erwarten, dass die Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Erziehung mindestens um die den einzelnen Ländern zukommenden zusätzlichen Beträge höher ausfallen als im jeweiligen Vorjahr, allerdings gibt es hierfür keine rechtliche Grundlage bzw. Verpflichtung.[116]

In der konkreten Umsetzung werden die Umsatzsteuereinnahmen zwar im Grundsatz nach der Einwohnerzahl eines Landes im jeweiligen Jahr verteilt, allerdings gibt es in der Praxis ein relativ kompliziertes Verfahren, das in den Länderfinanzausgleich eingebunden ist. Dieser Länderfinanzausgleich regelt die Verteilung der gesamtstaatlichen Einnahmen auf Bund und Länder und dient dazu, dass der Bund und die Länder in die Lage versetzt werden, ihre von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben auch erfüllen zu können. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) regelt vor allem die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen auf Bund, Länder und Kommunen. Diese Verteilung erfolgt in drei Stufen: Vorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i.e.S. und Bundesergänzungszuweisungen (siehe zum Folgenden insbesondere BMF 2016a, S. 22ff.).

Exkurs zum Länderfinanzausgleich: Der Länderanteil an der Umsatzsteuer betrug im Jahr 2015 46 %, der Rest entfiel auf Bund und Gemeinden. Der Vorwegausgleich sieht zunächst vor, dass der Bund 4,45 % des gesamten Umsatzsteueraufkommens sowie anschließend noch einmal 5,05 % des verbleibenden Betrags erhält. Ferner erhalten die Kommunen 2,2 % als Kompensation für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer sowie zusätzlich 500 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 und 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017. Von dem danach noch verbleibenden Anteil stehen 49,7 % der Umsatzsteuereinnahmen dem Bund und 50,3 % den Ländern zu. Zu beachten sind zudem die Veränderungsbeträge von 189,2 Mio. Euro 2014 bzw. -599,8 Mio. Euro 2015 und 2016 beim Bund. Im Ergebnis führt diese Regelung dazu, dass der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach 44,1 % im Jahr 2011 bis zum Jahr 2020 zwischen 44,5 und 44,6 % leicht schwankt, während der Bundesanteil, der im Jahr 2011 noch bei 53,9 % lag, nunmehr zwischen 53,4 und 53,2 % schwankt; die Kommunen erhalten einen konstant hohen Anteil von 2,0 % des Aufkommens (BMF 2015).

Vom Länderanteil werden vorab bis zu 25 % der Umsatzsteuereinnahmen als sog. Ergänzungsanteile auf die Länder verteilt, deren Aufkommen aus Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Landessteuern – je Einwohner/in gerechnet – unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt.

Je größer der Abstand, desto höher ist, relativ gesehen der Anteil an diesem Vorwegausgleich. Die verbleibenden mindestens 75 % werden entsprechend der Einwohnerzahl des Landes verteilt. Mit anderen Worten: Die wirtschaftlich schwächeren Länder, insbesondere etwa in Ostdeutschland, erhalten einen etwas höheren Anteil

115 Eine Einschränkung gilt insofern, als die Umsatzsteuereinnahmen des Landes, wie auch z.B. die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, in etlichen Ländern Bestandteil der Verteilungsmasse sind, die in den Kommunalen Finanzausgleich einfließt und auf der Grundlage der darin festgelegten Verteilungsschlüssel an die Kommunen verteilt werden. Zur tatsächlich „freien Verfügung" für die Landesparlamente stehen daher nur die darüber hinausgehenden Einnahmen.

116 Für die Vergangenheit lässt sich beobachten, dass die Bereitstellung zusätzlicher Mittel des Bundes an die Länder, wie etwa beim Hochschulpakt zur Erhöhung der Zahl der Studienanfänger/innen, oder die Entlastung der Länder von Ausgaben, wie etwa durch die Überführung in die ausschließliche Bundesfinanzierung beim Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), nicht immer mit Ausgabensteigerungen in gleicher Höhe in den Ländern verbunden waren (siehe u.a. Dohmen/Krempkow 2014).

an der Umsatzsteuer, als sie nach der Einwohnerzahl eigentlich bekommen dürften, während die wirtschaftlich besonders starken Länder, wie etwa Bayern und Baden-Württemberg, etwas weniger bekommen.

Auf der zweiten Stufe, dem Länderfinanzausgleich i.e.S., wird eine sog. Finanzkraftmesszahl gebildet, in die die Einnahmen des jeweiligen Landes[117], die in der ersten Umverteilungsstufe ermittelten Umsatzsteueranteile und – zu 64 % – die Steueranteile der im Land befindlichen Gemeinden einfließen. Diese Finanzkraftmesszahl gibt die Einnahmesituation des Landes vor dem Finanzausgleich i.e.S. wieder, wobei Korrekturfaktoren berücksichtigt werden für die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie für die drei besonders dünn besiedelten Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Diesen sechs Ländern wird zugestanden, dass sie, aus jeweils unterschiedlichen strukturellen Gründen, einen höheren Finanzbedarf je Einwohner/in haben als die anderen Länder. Die Höhe der Ausgleichszahlungen hängt nun davon ab, wie weit die Finanzkraftmesszahl vor dem Länderfinanzausgleich von der nunmehr ermittelten abweicht. Je nach Richtung, d.h. ob die Finanzkraftmesszahl vor dem Länderfinanzausgleich über oder unter der ermittelten Zahl liegt, erhält ein Land mehr oder weniger zusätzliche Mittel über den Länderfinanzausgleich i.e.S. Im Ergebnis rücken die Länder hinsichtlich ihrer Einnahmen für den Landeshaushalt etwas enger zusammen, ohne dass sich dadurch die Reihenfolge im Vergleich zur „originären" Finanzkraft verändert.

Die Bundesergänzungszuweisungen als dritte Stufe des Länderfinanzausgleichs dienen der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Empfängerländer. Hierdurch wird die Finanzkraft von Ländern verbessert, deren Finanzkraftmesszahl unter dem Wert von 99,5 ihrer Ausgleichsmesszahl liegt. Konkret werden 77,5 % der ermittelten Lücke geschlossen. D.h. konkret, dass durch die Bundesergänzungszuweisungen insbesondere die wirtschaftlich leistungsschwächeren Länder eine bessere Finanzausstattung erhalten, als sie ohne den Finanzausgleich hätten, während die wirtschaftlich stärkeren Länder etwas weniger Finanzmittel zur Verfügung haben.

Würde also zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern dergestalt verändert, dass der Länderanteil z.B. um einen Prozentpunkt ansteigen würde, dann würde sich der Länderanteil an der Umsatzsteuer von rund 2,1 Mrd. Euro (Umsatzsteuereinnahmen 2015 ca. 210 Mrd. Euro (BMF 2016b),[118] vorläufige Zahlen) entsprechend den in den vorhergehenden Absätzen beschriebenen drei Stufen auf die Länder verteilen. Legt man diesen Betrag für eine Berechnung der Verteilung des zusätzlich erhaltenen Umsatzsteueranteils auf Länderebene zugrunde, dann ergäbe sich das in Tabelle 18 dargestellte Bild. Spalte (1) zeigt, welcher Umsatzsteueranteil unter Berücksichtigung des Einwohneranteils (Spalte 2) und der Finanzkraftmesszahl nach Umverteilung durch den Länderfinanzausgleich i.w.S. (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen) auf die einzelnen Länder entfallen würde. Baden-Württemberg würde knapp 290 Mio. Euro, Bayern knapp 350 Mio. Euro zusätzlich erhalten, Bremen 16,4 Mio. Euro und das Saarland 25 Mio. Euro.

Die reine Erhöhung der verfügbaren Umsatzsteuer-Mehreinnahmen für die einzelnen Länder ist aber mit Blick auf die Effekte zugunsten einer besseren Finanzausstattung des Kinderbetreuungssystems bzw. im Hinblick auf die möglichen Qualitätssteigerungen wenig aussagekräftig. Daher setzt Tabelle 19 die zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen der einzelnen Länder in Beziehung zu den bisherigen Landesausgaben für das Kinderbetreuungssystem bzw. zu den Landes- und Kommunalausgaben. Hierdurch

[117] In diesen Einnahmen sind auch die bergrechtlichen Förderabgaben enthalten.

[118] Von diesem Betrag entfielen 110 Mrd. Euro auf den Bund und 95,5 Mrd. Euro auf die Länder sowie 4,7 Mrd. Euro auf die Kommunen (BMF 2016b). Der Anteil des Bundes ist einschließlich des an die EU zu richtenden Anteils.

wird deutlich, dass die Kinderbetreuungsausgaben, unabhängig von anderen Einflussfaktoren und politischen Prioritätensetzungen, in Baden-Württemberg um 10,6 % (siehe Spalte 6) steigen könnten; in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wären es sogar etwas mehr als 11 % gegenüber etwas mehr als 7,6 % in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg.[119] D.h. die Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder um einen Prozentpunkt führt in der Praxis zu – relativ gesehen – unterschiedlich hohen Mehreinnahmen in den Ländern, wenn diese in Beziehung zu den Kinderbetreuungsausgaben des Landes bzw. von Ländern und Kommunen gesetzt werden. Dies bedeutet, dass die Länder in unterschiedlichem Umfang in der Lage wären, qualitätssteigernde Maßnahmen zu realisieren.

Land	(Hypothetische) Mehreinnahmen aus Erhöhung des USt-Anteils der Länder um 1 % (Beträge in Mio. Euro)	Anteil an Einwohner-zahl	Finanzkraft des Landes nach Umverteilung im Verhältnis zum Länderdurchschnitt
	(1)	(2)	(3)
Baden-Württemberg	288,57	13,2 %	104,1 %
Bayern	348,89	15,6 %	106,5 %
Berlin	88,13	4,3 %	97,6 %
Brandenburg	62,24	3,0 %	98,8 %
Bremen	16,41	0,8 %	97,7 %
Hamburg	46,85	2,2 %	101,4 %
Hessen	165,22	7,5 %	104,9 %
Mecklenburg-Vorpommern	41,41	2,0 %	98,6 %
Niedersachsen	200,19	9,6 %	99,3 %
Nordrhein-Westfalen	452,51	21,7 %	99,3 %
Rheinland-Pfalz	101,97	4,9 %	99,1 %
Saarland	24,92	1,2 %	98,9 %
Sachsen	103,64	5,0 %	98,7 %
Sachsen-Anhalt	57,98	2,8 %	98,6 %
Schleswig-Holstein	72,84	3,5 %	99,1 %
Thüringen	55,91	2,7 %	98,6 %
Gesamt	2.100,00		

Quelle: eigene Berechnungen des FiBS auf Basis BMF 2016

Tabelle 18: Effekte einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder auf die einzelnen Länder

[119] Das Ergebnis ändert sich nur geringfügig, wenn lediglich die Einwohnerzahl zugrunde gelegt und auf die ergänzende Berücksichtigung der Finanzkraftmesszahl verzichtet würde.

Land	(Hypothetische) Mehreinnahmen durch Erhöhung des Länderanteils an der USt um 1 % (in Euro)	Ausgaben 2015 (Soll) (in Euro)		Effekte der USt-Erhöhung 2016 (hypothetisch)			Landesanteil an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung	
		Land	Kommunen	Landesausgaben unter Berücksichtigung der zusätzlichen USt-Einnahmen (in Euro)	Erhöhung der Landesausgaben (in %)	Erhöhung der Landes- und Gemeindeausgaben (in %)	2015	2016
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Baden-Württemberg	288,57	1.188,68	1.545,87	1.477,25	24,3 %	10,6 %	43,5 %	48,9 %
Bayern	348,89	1.731,04	1.586,43	2.079,94	20,2 %	10,5 %	52,2 %	56,7 %
Berlin	88,13	1.165,86		1.253,99	7,6 %	7,6 %	100,0 %	100,0 %
Brandenburg	62,24	262,67	525,91	324,91	23,7 %	7,9 %	33,3 %	38,2 %
Bremen	16,41	181,65		198,07	9,0 %	9,0 %	100,0 %	100,0 %
Hamburg	46,85	614,81		661,66	7,6 %	7,6 %	100,0 %	100,0 %
Hessen	165,22	430,67	1.203,80	595,89	38,4 %	10,1 %	26,3 %	33,1 %
Mecklenburg-Vorpommern	41,41	182,81	190,85	224,22	22,7 %	11,1 %	48,9 %	54,0 %
Niedersachsen	200,19	548,22	1.200,49	748,41	36,5 %	11,4 %	31,3 %	38,4 %
Nordrhein-Westfalen	452,51	2.322,69	2.300,63	2.775,20	19,5 %	9,8 %	50,2 %	54,7 %
Rheinland-Pfalz	101,97	521,71	646,36	623,69	19,5 %	8,7 %	44,7 %	49,1 %
Saarland	24,92	84,16	164,86	109,08	29,6 %	10,0 %	33,8 %	39,8 %
Sachsen	103,64	495,10	732,41	598,74	20,9 %	8,4 %	40,3 %	45,0 %
Sachsen-Anhalt	57,98	252,45	373,40	310,43	23,0 %	9,3 %	40,3 %	45,4 %
Schleswig-Holstein	72,84	185,26	455,75	258,10	39,3 %	11,4 %	28,9 %	36,2 %
Thüringen	55,91	216,00	354,48	271,91	25,9 %	9,8 %	37,9 %	43,4 %
Gesamt	**2.100,00**	**10.383,78**	**11.281,26**	**12.483,78**	**20,2 %**	**9,7 %**	**47,9 %**	**52,5 %**

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 19: Effekte der Erhöhung der Umsatzsteuereinnahmen auf die Kinderbetreuungsausgaben von Ländern und Kommunen nach Bundesländern

Abbildung 45 setzt den prozentualen Anstieg der Umsatzsteuereinnahmen aus einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils zugunsten der Länder ins Verhältnis zu den Kinderbetreuungsausgaben des Landes, einmal insgesamt, d.h. von Land und Kommunen (Darstellung in abnehmender Höhe der Gesamtausgaben je Einwohner/in), und einmal zu den Ausgaben (nur) des Landes. Diese Form der Darstellung zeigt, dass der sich prozentual aus der Umsatzsteuerverteilung ergebende Ausgabenanstieg negativ mit den Gesamtausgaben von Land und Kommune korreliert. D.h. je weniger in einem Land – von Land und Kommune gemeinsam – im Verhältnis zur Zahl der Einwohner/innen ausgegeben wird, desto höher sind die prozentualen Mehreinnahmen aus einer modifizierten Umsatzsteuerverteilung, wenn der prozentuale Anstieg der Landesausgaben für den frühkindlichen Bereich durch die Umsatzsteuer-Neuverteilung betrachtet wird. Mit anderen Worten, der (hypothetische) Anstieg der Kinderbetreuungsausgaben eines Landes aufgrund eines erhöhten Umsatzsteueranteils ist, gemessen im Verhältnis zum Landes- bzw. Landes- und Kommunalanteil, umso höher, je geringer die Kinderbetreuungsausgaben von Land und Kommunen gemessen an der Zahl der Einwohner/innen sind.

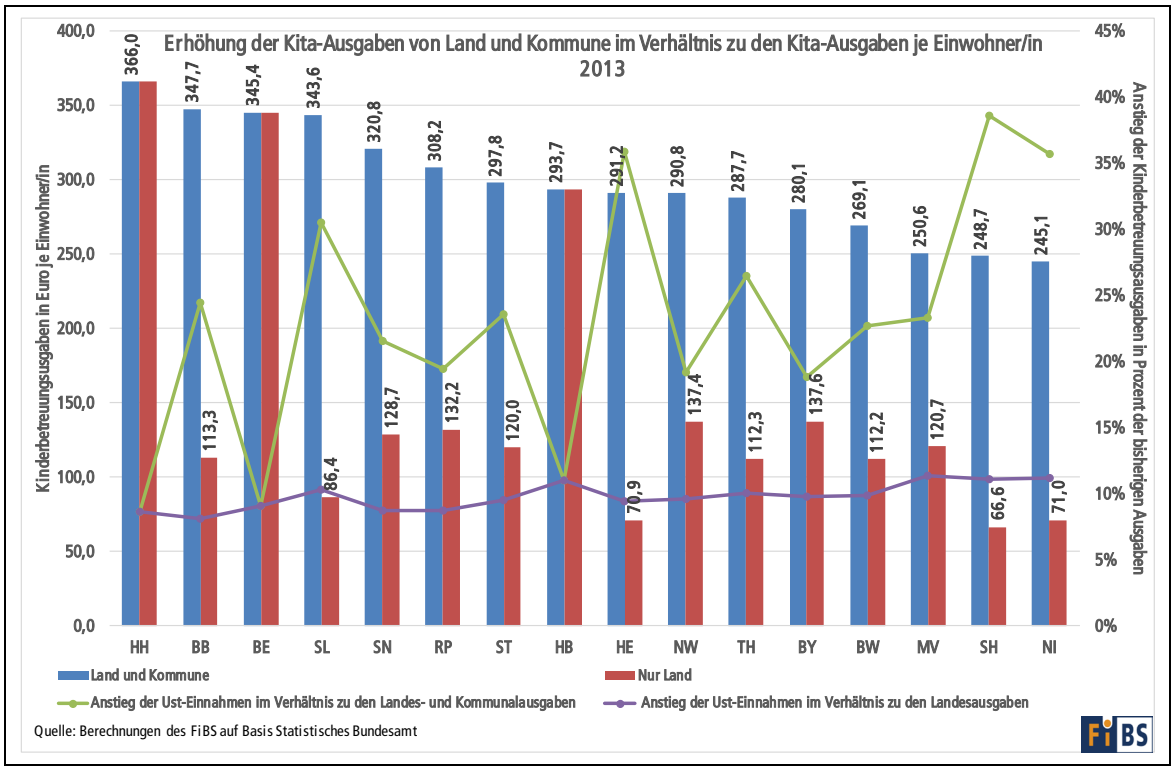


Abbildung 45: Erhöhung der Umsatzsteuer-Mehreinnahmen in Relation zu den Kinderbetreuungsausgaben je Einwohner/in 2013

Dieser Sachverhalt lässt sich nun in zwei Richtungen interpretieren: Einerseits lässt sich argumentieren, dass damit ein – qualitativer oder quantitativer – Ausbau insbesondere in den Ländern begünstigt würde, die einen besonderen Ausbaubedarf haben, da sie bisher unterproportionale Mittel für das

Kinderbetreuungssystem, gemessen an den Ausgaben je Einwohner/in, bereitgestellt haben. Andererseits kann man auch betonen, dass dadurch die Länder, die vergleichsweise viel für das Kinderbetreuungssystem getan haben, benachteiligt würden, wenn nunmehr der Bund den anderen Ländern überproportional zusätzliche Mittel zur Verfügung stellte.

Tabelle 19 zeigt darüber hinaus anhand der beiden rechten Spalten, dass die höheren Umsatzsteuereinnahmen, die zunächst nur den Ländern zufließen,[120] den Landesanteil an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung theoretisch um bis zu 7,3 Prozentpunkte erhöhen, sofern diese zusätzlichen Einnahmen in vollem Umfang zur Verbesserung der Finanzausstattung des frühkindlichen Bereichs eingesetzt würden. In der Praxis ergibt sich ein etwas anderes Bild, weil die Umsatzsteuermehreinnahmen in einer Reihe von Ländern in die Finanzmasse des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen und dadurch zu einem bestimmten, in den Ländern jedoch sehr unterschiedlichen Anteil an die Kommunen weitergereicht würden. Während der Anteil in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen bei 23 % liegt, ist in Thüringen ein Gesamtbetrag determiniert worden, sodass eine Erhöhung der Umsatzsteuereinnahmen des Landes, zumindest nach den unmittelbaren Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA), nicht automatisch erfolgt. In Bayern werden 12,5 % der Mehreinnahmen weitergereicht. Dies bedeutet, dass die Kommunen in sehr unterschiedlichem Maße unmittelbar an den zusätzlichen Einnahmen aus der Umsatzsteuer partizipieren würden, woraus sich unterschiedliche Implikationen für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern ergeben, die ihrerseits abhängig sind von den konkreten Regelungen zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Land. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, dass sich die Kosten der Einrichtungen bzw. Träger aufgrund der Anpassung an die in einem Bundesqualitätsgesetz geforderten Qualitätsstandards erhöht haben.

In diesem Fall wären die Leistungsbeträge in Ländern, die wie Bayern, Hamburg oder Berlin ein pauschaliertes Entgeltsystem praktizieren, entsprechend anzupassen. Während dies in Hamburg durch eine vergleichsweise einfache Veränderung der Rahmenvereinbarung erfolgen könnte, wären die damit verbundenen finanziellen Lasten in Berlin zunächst einmal von den Stadtbezirken zu kompensieren. Diese würden dann nicht zusätzlich belastet, wenn sich die Zuweisungsbeträge (Schlüsselzuweisungen) des Landes entsprechend erhöhten. Ohne eine Erhöhung der Zuweisungsbeträge des Landes an die Bezirke müssten diese entweder auf eine Anpassung der Leistungsentgelte an die Kindertageseinrichtungen verzichten oder andere Leistungen kürzen.

In Bayern, wo sich das Land mit 50 % an den Pauschalbeträgen beteiligt, und gleichzeitig 12,5 % der Umsatzsteuermehreinnahmen automatisch an die Kommunen weitergereicht würden, wäre der

[120] Die Kommunen sind mit 2 % am Umsatzsteueraufkommen beteiligt. Eine Erhöhung des Länderanteils hat auf dieser Ebene keine unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer.

Landesanteil an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung insgesamt um 4,5 Prozentpunkte zu erhöhen.[121] D.h. der Anteil an den Pauschalbeträgen müsste von derzeit 50 % auf 54,5 % ansteigen.

In Brandenburg könnte sich die vom Land gezahlte Pauschale von 800 Euro auf etwa 900 Euro[122] erhöhen und die Kommunen dadurch in die Lage versetzt werden, die Erhöhungen zu finanzieren. In anderen Ländern, wie Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt etc., in denen es nutzungsorientierte pauschale Zahlungen vom Land an die Gemeinden und/oder örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gibt, könnten die entsprechenden Pauschalbeträge entsprechend angepasst werden.

Komplizierter sind die notwendigen Anpassungsmechanismen in Ländern, in denen das Land und die Gemeinden jeweils bestimmte Anteile an den Personal- und/oder Betriebskosten tragen, wie dies z.B. im Saarland und in Rheinland-Pfalz der Fall ist. Das Land trägt nach den uns vorliegenden Informationen im Saarland derzeit 29 % und die Kreise 36 % der Personalkosten, die Gemeinden finanzieren 60 % der Sachkosten (die pauschal mit 15 % der Personalkosten angesetzt werden können); 10 % der Personalkosten werden von den Trägern und bis zu 25 % der Personalkosten über Elternbeiträge finanziert. Würden also die Personalkosten hypothetisch um 1 Mio. Euro ansteigen, wären 100.000 Euro von den Trägern, 250.000 Euro von den Eltern, 290.000 Euro vom Land und 360.000 Euro von den Kreisen zu tragen. Da bei den Sachkosten „automatisch" 15 % der Personalkosten als angemessen angesetzt werden können, würde auf einer zweiten Ebene indirekt auch ein Zusatzbetrag von 150.000 Euro durch die Gemeinden zu finanzieren sein, sofern diese pauschale Angemessenheitsgrenze nicht modifiziert würde.

Alternativ wäre der vom Land zu finanzierende Anteil der Personalkosten etwas zu erhöhen, der Anteil des Kreises geringfügig zu reduzieren, der Trägereigenanteil neu festzusetzen und die Bemessungsgrundlage der Elternbeiträge zu verändern. Ergänzend wäre auch die Angemessenheitsregelung hinsichtlich der Sachkosten zu modifizieren.

In Rheinland-Pfalz trägt das Land zwischen 27,5 % und 45 % der Ist-Personal-Kosten; welchen Anteil die Kommunen tragen, ist uns nicht bekannt (siehe ausführlich Kapitel 2.2.1.1). Demnach würden sich die Ausgaben des Landes – ausgehend von einer hypothetischen Steigerung der Personalausgaben um 1 Mio. Euro – um 275.000 bis 450.000 Euro erhöhen, ein weiterer Anteil wäre durch die Kommunen zu tragen. Diese Übersicht, die einige der wesentlichen Regelungsformen berücksichtigt, zeigt, dass in den Ländern u.U. erhebliche Anpassungen vorgenommen werden müssen, die – in Abhängigkeit von der jeweiligen Regelungsform – unterschiedlich kompliziert und komplex sein können. Letzteres gilt

[121] Es kann hier wie im Folgenden zu Rundungsdifferenzen gegenüber den Daten in der Tabelle 19 kommen.

[122] Hierbei handelt es sich um eine überschlägige Rechnung zu Illustrationszwecken. Der tatsächliche Betrag kann abweichen, sofern die Mehreinnahmen des Landes von dem hier ermittelten Betrag abweichen.

u.E. insbesondere in den Fällen, in denen die Kosten der Träger anteilig und komplementär durch Land und Kommunen finanziert werden.

Unterbleiben die exemplarisch skizzierten Anpassungsschritte, dann führen die höheren Kosten zwar zu höheren Kinderbetreuungsausgaben der Länder – und ergänzend auch in geringerem Umfang bei den Kommunen, die jedoch möglicherweise durch die höheren Umsatzsteuereinnahmen (über-) kompensiert werden. Auch die Gemeinden haben grundsätzlich höhere Ausgaben zu finanzieren, die sich aus ihrem Anteil an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung insgesamt ergeben, was, wie dargestellt, in vielen Ländern prinzipiell auch für Eltern und Träger gilt, ohne dass diesen höhere Einnahmen gegenüberstehen.

Eine Veränderung der Lastenverteilung zwischen Land und Kommunen kann, strenggenommen, nur dann vermieden werden, wenn sich der kommunale Finanzierungsanteil um den gleichen Betrag erhöhen würde, wie sich das Finanzierungsvolumen des Landes aufgrund der höheren Umsatzsteuereinnahmen erhöht, ggf. abzüglich der automatisch über den KFA an die Kommunen verteilten Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer. Allerdings ist selbst diese automatische Weiterleitung nicht ausreichend, um den erforderlichen Anstieg der Ausgaben ansatzweise zu kompensieren. Es ist daher in fast allen Ländern notwendig, die Finanzkraft der Kommunen in einem vergleichbaren Umfang zu verbessern, wie die Landesausgaben erhöht wurden. Dies ist, strenggenommen, nur möglich, wenn die Länder die Finanzkraft der Kommunen pauschal durch Globalzuweisungen verbessern, da andernfalls die zusätzlichen Landesmittel weiterhin dem Land zugerechnet würden. Dies ist, wie auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, unabhängig davon, in welcher konkreten Form die Bundesfinanzierung an die Länder verteilt wird.

Darüber hinaus ist auf einer zweiten Ebene zu beachten, dass in einigen Ländergesetzen bestimmte Finanzierungsanteile des Landes in Bezug auf bestimmte Kinderbetreuungsausgaben, z.B. die Personalausgaben, festgeschrieben sind. Diese Regelung führt grundsätzlich dazu, dass das Land nur in diesem Umfang an den Personal- oder Betriebskosten der Träger beteiligt ist, woraus im Umkehrschluss folgt, dass der zwar relativ gleich gebliebene, aber absolut gestiegene Anteil der Personal- oder Betriebskosten aus anderen Quellen finanziert werden muss. Soweit der kommunale Finanzierungsanteil „nur" dazu dient, eine Fehlbedarfsfinanzierung – ggf. der als angemessen identifizierten Kosten – zu gewährleisten, erzwingt dies fast automatisch höhere Trägeranteile und Elternbeiträge. Selbst wenn dieses nicht der Fall ist, folgt daraus, dass sich die Gemeinden mit eigenen Mitteln an den zusätzlichen Kosten beteiligen müssen. Dies würde einen erheblichen indirekten Druck auf die Kommunalhaushalte bedeuten, sofern die Landesgesetze nicht entsprechend angepasst werden.

Mit anderen Worten: Ein „einfaches Durchreichen" der zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen an die Gemeinden ist nur in den Ländern ohne weiteres möglich, in denen eine pauschale bzw. globale

Landeszuweisung Bestandteil der Kommunalfinanzierung ist. In allen anderen Fällen müssen die Finanzierungsregelungen, die sich auf den frühkindlichen Bereich beziehen, gesondert reformiert werden, und sei es lediglich im Hinblick auf die z.B. je Kind oder belegten Platz zugewiesenen Beträge. Dies gilt u.E. auch für Thüringen und Baden-Württemberg, die als einzige Länder derzeit die Finanzierung der Kindertagesbetreuung explizit in den Kommunalen Finanzausgleich integriert haben (siehe Kapitel 2.2), da sich die Verteilung konkret nach Anzahl der Kinder bzw. der Höhe der Personalkosten richtet. Noch umfänglicher dürften die Anforderungen an die Modifikation der Regelungen werden, wenn ein Finanzierungsanteil des Landes an bestimmten Kostenarten festgeschrieben ist.

Ermittelt man umgekehrt den zusätzlichen Finanzbedarf der Kommunen, der notwendig wäre, „nur" um die zusätzlichen umsatzsteuerbedingten Mehreinnahmen bzw. die damit verbundenen Mehrausgaben des Landes zu kompensieren, dann müssten diese ihre Kinderbetreuungsausgaben um mindestens 10 % und in der Spitze um etwas über 20 % erhöhen. Es ist davon auszugehen, dass dies zumindest einen Teil der Kommunen massiv überfordern wird, Dies gilt umso mehr, als sie derzeit auch anderweitig erheblichen Finanzierungsbedarf, z.B. zur Bewältigung der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen, haben.

5.3.2.1.2 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder

Ein wesentlicher Vorteil einer Regelung über eine modifizierte Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern ist, dass es sich um ein etabliertes Verfahren handelt, das in der Vergangenheit bereits wiederholt genutzt wurde. Dies gilt auch mit Blick auf die Finanzierung der Kindertagesbetreuung, wo die durch den U3-Ausbau gestiegenen Betriebskosten von Ländern und Kommunen durch eine Erhöhung des Länderanteils zumindest teilweise kompensiert wurden (siehe hierzu Kapitel 5.2.2.2).

Auch vor dem Hintergrund des grundsätzlich geltenden Konnexitätsprinzips, wonach die Länder für eine Qualitätsverbesserung im frühkindlichen Bereich aufzukommen hätten, wäre eine Modifikation der Umsatzsteuerverteilung ein verfassungskonformes und angemessenes Verfahren, da es die Länder in die Lage versetzen würde, diesen Verpflichtungen materiell nachzukommen. Es wäre zudem, anders als nur temporär zulässige Finanzhilfen, ein Ansatz für eine dauerhaft verbesserte Finanzausstattung.

Die Betrachtungen in vorangegangenen Abschnitt haben allerdings gezeigt, dass dieses auf den ersten Blick administrativ einfache Verfahren zu erheblichen Unterschieden in der Höhe der Finanzzuweisungen im Hinblick auf wesentliche Ausstattungskennziffern des Kinderbetreuungssystems sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Ländern und Kommunen führt, sofern keine ergänzenden und die Ergebnisse dieses Verfahrens korrigierenden Maßnahmen in den einzelnen Ländern ergriffen werden. Es gibt daher einen gewissen trade-off zwischen den administrativen Vorzügen im Verhältnis Bund und Ländern und einer Erhöhung der Komplexität sowie der administrativen Folgeanforderungen in den

Ländern einerseits und unintendierten Folgewirkungen auf die Finanzlastverteilung bzw. die Finanzierungsfähigkeit andererseits. Finden auf Länderebene keine Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen des Finanzierungssystems statt, dann sind die Länder selbst die Gewinner einer modifizierten Umsatzsteuerverteilung.

Die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen erfordert in den Ländern zusätzlichen administrativen Aufwand. Mit anderen Worten: die Veränderung der Umsatzsteueranteile zugunsten der Länder ist entweder einfach und mit erheblichen Verwerfungen verbunden, oder der Administrationsaufwand in den Ländern erhöht sich deutlich. Entsprechende Veränderungen sind in allen 13 Flächenländern und in zwei der drei Stadtstaaten notwendig. Diese Feststellung gilt für alle Verfahren, die eine reine Bund-Länder-Finanzbeziehung vorsehen, d.h. auch für die beiden nachfolgend betrachteten Ansätze Stiftung und Kita-Fonds.

Die über die beschriebenen Effekte auf die Finanzlastverteilung von Ländern und Kommunen hinausgehenden Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen einer Umsatzsteuerneuverteilung werden in der nachfolgenden tabellarischen Übersicht herausgearbeitet.

Vorteile:

Einfaches und erprobtes Verfahren zwischen Bund und Ländern

Keine verfassungsrechtlichen Hürden

Zustimmung der Länder wahrscheinlich

Landesspezifische Legitimation durch Haushaltsbeschluss des Landesparlaments

Mittel können flexibel entsprechend Länderschwerpunkten bzw. Bedarfen eingesetzt werden

Marginale Kosten für die Umsetzung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern

Nachteile:

Höhe der zusätzlichen Ländereinnahmen nicht exakt abschätzbar bzw. unmittelbar der Kinderbetreuung zuordenbar

Keine Zweckbindung, da die Mittel in den allgemeinen Haushalt fließen

Aus Sicht des Bundes: keine Verwendungskontrolle möglich bzw. Zweckbindung garantiert

Aus Sicht der Kommunen: Ohne ergänzende Maßnahmen müssen sie zusätzliche Ausgaben tragen und werden u.U. finanziell überfordert, da sie einen vergleichbaren Anteil in das Finanzierungssystem einbringen müssen, ohne dass sie entsprechend zusätzliche Mittel erhalten

Aus Sicht der zuständigen Länderministerien: Verhandlungen mit Finanzminister über Zuweisung zum frühkindlichen Bereich notwendig, kein Automatismus

Engagement in der Kinderbetreuung kann von Einwohnerzahl abweichen.

5.3.2.1.3 Die Kosten der Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder

Die Kosten der Umsetzung sind bei einer Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die unmittelbare Realisierung marginal, da es sich um ein bestehendes Verfahren handelt, bei dem – nach Aushandlung der konkreten Verteilungsanteile – lediglich ein anderer Verteilungsschlüssel zugrunde zu legen ist. Auch die Administration der Kinder- und Jugendhilfe in den Ländern wird i.d.R. nur in geringem Umfang mit zusätzlichen Aufgaben betraut, z.B. wenn ein Sonderprogramm zur Qualitätsverbesserung aufgelegt würde, das ein zusätzliches Antrags- und Bewilligungsverfahren erfordert.

Ein etwas größerer administrativer Aufwand würde jedoch in den Ländern insofern entstehen, als die Regelungen zum Landesanteil an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung modifiziert werden müss(t)en. Dies bezieht sich insbesondere auf Veränderungen, die den politischen Prozess betreffen, und weniger auf den administrativen Umsetzungsaufwand.

5.3.2.1.4 Zusammenfassung und Einschätzung zur Modifikation der Umsatzsteuerverteilung

Eine zwischen Bund und Ländern veränderte Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen wäre ein erprobtes und administrativ recht einfach umzusetzendes Verfahren, das eine dauerhafte Umverteilung zugunsten der Länder im Hinblick auf eine bessere Finanzausstattung zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung ermöglicht. Es findet zudem voraussichtlich die uneingeschränkte Unterstützung der Länder und ermöglicht eine flexible Umsetzung in den Ländern im Hinblick auf die konkrete Festlegung, in welchen Bereichen die Qualität der Kinderbetreuung verbessert werden soll. Da auch der Aufwand für die Umsetzung vergleichsweise gering wäre, wäre es aus diesen Überlegungen heraus ein besonders geeignetes Verfahren.

Allerdings führt es zu erheblichen Unterschieden in der zusätzlichen finanziellen Ausstattung der Länder, wobei nicht sichergestellt werden kann, dass die zusätzlichen Mittel auch tatsächlich zur Verbesserung der Finanzausstattung des Kinderbetreuungssystems und somit zur angestrebten Qualitätsverbesserung verwendet werden. Des Weiteren führt es zu einer erheblichen Umverteilung zugunsten des Finanzierungsanteils der Länder, der entweder durch eine entsprechende Aufstockung der Kommunalfinanzen aufgefangen werden muss oder aber mit einer rechtlich verankerten Veränderung der Verteilung der Finanzierungslast zwischen Land und Kommunen einhergehen muss. Es sind somit weitere Anpassungserfordernisse in den Ländern zu berücksichtigen. Sollten die Kommunen einen vergleichbar hohen Ausgabenanstieg einbringen müssen, so könnte dies – ohne weitergehende Maßnahmen zur grundlegenden Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen – zu einer finanziellen Überforde-

rung vieler Kommunen führen. Dies gilt insbesondere, wenn die aktuellen finanziellen Lasten, z.B. aufgrund der hohen Flüchtlingszuwanderung, weiterhin in großem Umfang durch die Kommunen getragen werden müssen.

Zu guter Letzt ist eine Zweckbindung der zusätzlichen Landesmittel zugunsten der Qualitätsverbesserung im frühkindlichen Bereich bereits aus formalen Gründen nicht möglich, da die Verwendung der Umsatzsteuereinnahmen dem Haushaltsrecht der Landesparlamente und somit der politischen Beschlussfassung obliegt.

Den positiven Effekten im Hinblick auf die administrative Effizienz stehen somit einige Bedenken im Hinblick auf die konkreten Verteilungswirkungen zwischen den Ländern und zwischen den Ländern und den Kommunen sowie die unzureichende Zweckbindung zugunsten der intendierten Qualitätsverbesserung im frühkindlichen Bereich gegenüber.

Gleichwohl ist eine andere Lösung als die Umsatzsteuerverteilung prinzipiell nur dann vorzuziehen, wenn sie eine Verteilung der Bundesmittel an die Länder ermöglicht, die sich stärker an den Kinderbetreuungsausgaben bzw. kinderbetreuungsbezogenen Indikatoren orientiert, als die Umsatzsteuerverteilung und eine Zweckbindung der Mittel gewährleistet ist. Die folgenden Abschnitte werden daher insbesondere auf diese beiden Aspekte abheben.

5.3.2.2 Stiftung zur Sicherung der Qualität in der Kindertagesbetreuung

Im Vergleich zum vorher diskutierten Ansatz stellen sich insbesondere die Fragen, ob eine Stiftung einerseits die Zweckbindung sicherstellen und andererseits eine Verteilung der Finanzmittel zwischen den Ländern ermöglichen kann, die sich stärker an den Kinderbetreuungsausgaben bzw. kinderbetreuungsbezogenen Indikatoren orientiert als die Umsatzsteuerverteilung. Insbesondere die Frage der Zweckbindung ist unter rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen und zu beantworten. Insofern beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen darauf, welche ökonomisch relevanten Aspekte bei der eventuellen Einrichtung einer Stiftung zu beachten wären.

5.3.2.2.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

Im Kontext des Qualitätsprozesses könnte eine „Stiftung zur Verbesserung der Qualität der Kinderbetreuung" eingerichtet werden, deren Stiftungszweck zum einen darin bestehen müsste, eine höhere Qualität der Kindertagesbetreuung zu ermöglichen, und zum anderen eine Zweckbindung der Finanzmittel des Bundes zu gewährleisten. Nach Wieland (2015, 2016) könnte diese Stiftung einmal mit einem Stiftungsvermögen ausgestattet werden, aus deren Erträgen die Förderleistungen zugunsten der Qualitätssicherung bzw. -verbesserung finanziert werden. Geht man hypothetisch z.B. von einer Milliarde

Euro aus, die jährlich als (indirekte) Bundesmittel zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung bereitgestellt werden sollen, dann müsste sich das Stiftungsvermögen bei einem unterstellten Zinssatz von 2 % (5 %) auf 50 (20) Mrd. Euro belaufen.

Alternativ wäre es auch möglich, der Stiftung lediglich ein nominelles Stiftungsvermögen zuzuweisen und die laufenden Ausgaben durch jährliche Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Nach Auffassung von Wieland (2015, 2016) lässt das Grundgesetz beide Lösungen zu.

Im Folgenden wird insbesondere die Frage untersucht, ob dadurch eine andere Verteilung der Mittel auf die Länder ermöglicht werden kann als durch die modifizierte Umsatzsteuerverteilung.

5.3.2.2.2 Exkurs: Diskussion möglicher Beteiligungsmaße einer Bundesfinanzierung

Im Kontext der Analyse der Effekte einer veränderten Umsatzsteuerverteilung hat sich herausgestellt, dass die damit verbundene Mittelverteilung zwischen den Ländern nicht unbedingt mit kinderbetreuungsspezifischen Indikatoren einhergeht; insofern stellt sich die Frage, ob andere Verteilungsschlüssel eine stärkere, an den Kinderbetreuungsausgaben orientierte Verteilung der Mittel auf die Länder ermöglichen. Die folgenden Abschnitte in diesem Kapitel konzentrieren sich daher auf die Identifikation und Analyse unterschiedlicher Mittelverteilungsmechanismen für die angedachte Bundesfinanzierung im frühkindlichen Bereich.

Grundlegend können Ansätze entweder auf Basis absoluter Werte, wie z.B. der Zahl der Kinder in einem bestimmten Alter, oder aber anhand relativer Größen, wie etwa „der Bundesanteil entspricht 5 % an den Kinderbetreuungsausgaben", verteilt werden. Für die Analyse bzw. Einschätzung der Effekte sind Bewertungskriterien heranzuziehen, die transparent gemacht werden müssen. Da mit der Mittelverteilung einerseits die Möglichkeit einhergeht, Qualitätsverbesserungen im Kinderbetreuungssystem vorzunehmen, und diese Mittel andererseits auf bestehenden Strukturen und Ausgangsbedingungen aufsetzen, erscheint es angemessen, darauf zu achten, dass die Länder prinzipiell das gleiche Qualitätsverbesserungspotenzial haben sollen. Des Weiteren sollten diese zusätzlichen Bundesmittel weder ein überdurchschnittlich hohes, bisheriges Engagement „bestrafen" noch „belohnen" noch – umgekehrt – ein „unterdurchschnittliches" Engagement „bestrafen". Darüber hinaus sollten konkrete Anreize bestehen, die Rahmenbedingungen für eine (noch) hochwertigere Kindertagesbetreuung zu schaffen. Die Länder sollen motiviert werden, sich aktiv hinsichtlich einer (weiteren) Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung zu engagieren.

Die folgenden Abschnitte beginnen mit einem kurzen Überblick über bereits praktizierte Verteilungsschlüssel zwischen Bund und Ländern, in Ergänzung zur bereits dargestellten Umsatzsteuerverteilung. Anschließend werden sowohl kinderzahlbezogene als auch prozentuale Mittelverteilungsansätze näher betrachtet.

5.3.2.2.2.1 Regelungen zur Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern in anderen Politikfeldern

Ein allgemein akzeptierter Verteilungsschlüssel ist der sog. Königsteiner Schlüssel, der jedes Jahr von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz festgelegt wird, und sich zu zwei Drittel nach dem Steueraufkommen eines Landes und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl richtet. Im Jahr 2015 hatte der Königsteiner Schlüssel das in Tabelle 20 wiedergegebene Aussehen:

	Königsteiner Schlüssel	Umsatzsteuer-verteilung nach Einwohnerzahl	Differenz
Baden-Württemberg	12,86%	13,20%	-0,34%
Bayern	15,52%	15,60%	-0,08%
Berlin	5,05%	4,30%	0,75%
Brandenburg	3,06%	3,00%	0,06%
Bremen	0,96%	0,80%	0,16%
Hamburg	2,53%	2,20%	0,33%
Hessen	7,36%	7,50%	-0,14%
Mecklenburg-Vorpommern	2,03%	2,00%	0,03%
Niedersachsen	9,32%	9,60%	-0,28%
Nordrhein-Westfalen	21,21%	21,70%	-0,49%
Rheinland-Pfalz	4,84%	4,90%	-0,06%
Saarland	1,22%	1,20%	0,02%
Sachsen	5,08%	5,00%	0,08%
Sachsen-Anhalt	2,83%	2,80%	0,03%
Schleswig-Holstein	3,40%	3,50%	-0,10%
Thüringen	2,72%	2,70%	0,02%
Insgesamt	100,00%	100,00%	0,00%

Tabelle 20: Verteilungsmaße nach dem Königsteiner Schlüssel

Auch nach dem Königsteiner Schlüssel erhielten die „großen Länder" höhere und die kleineren Länder entsprechend geringere Anteile. Allerdings kommt es in beiden Fällen zu einer leicht modifizierten Verteilung gegenüber einer Umsatzsteuerverteilung, die fast ausschließlich nach der Einwohnerzahl verteilt wird, wenn auch die Unterschiede meist vergleichsweise begrenzt sind. Gerade die großen Länder (Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg) erhalten etwas weniger, als ihnen nach dem Umsatzsteuerschlüssel zustehen würde, umgekehrt erhalten die Stadtstaaten wie insbesondere auch die ostdeutschen Länder etwas mehr.

Legte man den Verteilungsschlüssel des Förderprogramms „Soziale Stadt" des Bundesverkehrsministeriums zugrunde, dann ergäben sich zum Teil größere Verschiebungen, die damit zu tun haben, dass der Verteilungsschlüssel neben der Grundkomponente „Bevölkerungsanteil" auf den beiden Komponenten Anteil der Arbeitslosen (22,5 %) sowie Anteil ausländischer Bevölkerung (7,5 %) basiert.

Diese Beispiele zeigen, dass es durchaus andere bzw. modifizierte Verteilungsschlüssel als die Umsatzsteuer gibt, wenngleich insbesondere die Einwohnerzahl in allen Schlüsseln enthalten ist. Insofern

ist es prinzipiell möglich, für die frühkindliche Bildung über einen eigenen Verteilungsschlüssel nachzudenken, der auf für dieses Themenfeld relevante Kriterien rekurriert.

5.3.2.2.2.2 Kinderbetreuungsspezifische Verteilungsmaße

Mit Blick auf eine Finanzierung der Kindertagesbetreuung, die die Qualität der Kinderbetreuung verbessern soll,[123] stellt sich die Frage, wie ein Verteilungsschlüssel aussehen könnte, der verschiedene relevante Aspekte miteinander verbindet. Ein solcher Verteilungsschlüssel erfordert eine Abwägung unterschiedlicher Interessen und Aspekte und kann einerseits von einzelnen Themenstellungen ausgehen, oder anderseits übergreifend angelegt sein, und den Ländern und Kommunen Freiraum bei der konkreten Ausgestaltung, ggf. im Benehmen mit dem Bund als Geldgeber, lassen. Je stärker das Verteilungsverfahren zwischen Bund und Ländern auf die konkrete Förderung einzelner Verbesserungsbereiche ausgerichtet ist, desto größer ist der damit verbundene Administrationsaufwand auf Bundesebene. Konkret: Würde der Bund z.B. fünf oder zehn Qualitätsbereiche priorisieren und für jeden dieser Bereiche einen Verteilungsschlüssel anhand der „objektiven Notwendigkeiten" in den einzelnen Ländern festlegen, aus denen sich ein Finanzierungs-Plafond ergäbe, dann müsste die Verwendung in diesen Bereichen entsprechend beantragt und überprüft werden.[124]

5.3.2.2.2.3 Pauschalbetrag je Kind (z.B. unter 6 Jahren)

Ein kinderbetreuungsspezifisches Pendant zur Verteilung der Bundesmittel anhand der Einwohnerzahl ist die Verteilung der Mittel anhand der Zahl der Kinder in einem bestimmten Alter, z.B. der Kinder im Alter von bis zu 6 oder 10 Jahren. In den folgenden Betrachtungen wird – beispielhaft – von einem Bundeszuschuss von 500 Euro je Jahr und Kind im Alter von null bis sechs Jahren ausgegangen. Die Höhe der Beträge ist dabei hier lediglich exemplarisch gewählt, orientiert sich jedoch an dem Finanzvolumen einer Umverteilung von einem Prozent der Umsatzsteuer (2,1 Mrd. Euro). Im Fokus stehen die relativen (Verteilungs-) Effekte auf verschiedene kinderbetreuungsbezogene Kennziffern. Ein höherer oder geringerer Betrag, also z.B. von 400 Euro anstelle von 500 Euro für jedes Kind im Alter von bis zu

---

[123] Am Rande sei darauf hingewiesen, dass auch eine quantitative Verbesserung der Kinderbetreuungsquote eine qualitative Komponente enthält, wenn dadurch Kinder, die ansonsten keine Chance auf einen Betreuungsplatz hätten, einen Platz erhalten können. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um Kinder aus benachteiligten bzw. bildungsfernen Familien handelt. So zeigen die Ergebnisse in Kapitel 4, dass ein mindestens zweijähriger Besuch einer Kindertageseinrichtung das Sprachniveau deutlich anhebt und somit den Anteil an Kindern, die beim Übergang in die Grundschule unzureichende Sprachkompetenzen haben, erheblich verringert. Sprachkompetenzen sind nicht nur eine wesentliche Grundvoraussetzung, um dem Unterrichtsverlauf (besser) folgen zu können, sondern beeinflussen später z.B. auch die Übergangschancen in eine Berufsausbildung (Dohmen 2014a).

[124] Würde es einen allgemeinen, übergreifenden Verteilungsschlüssel geben, dann würde sich der Aushandlungsaufwand zwar auf die Länder verlagern, aber möglicherweise nicht deutlich geringer werden. Entweder müssten die Länder mit den Kommunen die Verteilung der jeweiligen Mittel aushandeln und/oder die Kommunen bzw. örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den Trägern der Einrichtungen.

sechs Jahren, verändert zwar die exakte Größenordnung, nicht aber die grundlegenden Verteilungseffekte zwischen den Ländern.

Die nachfolgende Tabelle 21 zeigt die Wirkungen, die ein solches Modell haben würde und setzt diese in Beziehung zur aktuellen Ausgabenverteilung (Spalte 1) sowie zu den aktuellen Kinderbetreuungsausgaben im Land (Spalte 5). Bei einem Betrag von 500 Euro je Kind beliefen sich die Gesamtausgaben auf 2,44 Mrd. Euro, was etwas mehr als einem Prozentpunkt der Umsatzsteuer entspricht.

Auf Basis der Zahl der bis zu sechsjährigen Kinder würde Baden-Württemberg insgesamt 330 Mio. Euro (Spalte 2) erhalten, was einem Anteil von 13,5 % (Spalte 3) der bundesweit verteilten Mittel entsprechen würde. Im Vergleich zum derzeitigen Anteil Baden-Württembergs von 13,0 % an den bundesweiten Kinderbetreuungsausgaben wären dies 0,6 Prozentpunkte mehr (Spalte 4). Dieser Betrag entspricht zugleich 9,2 % der bisherigen Kinderbetreuungsausgaben in Baden-Württemberg (Spalte 5), bezogen auf alle Finanziers. Würde man nur die öffentlichen Ausgaben des Landes sowie der Kommunen in Baden-Württemberg zugrunde legen, wäre der Anteil mit 12,1 % um fast drei Prozentpunkte höher (Spalte 6). Im Verhältnis zu den Ausgaben des Landes entspräche dieser Betrag einem Anteil von 28 % (siehe Spalte 12). Baden-Württemberg würde damit im Vergleich zu seinem aktuellen Ausgabenanteil leicht überproportionale Bundesmittel erhalten. Die Differenz wird umso größer, je enger das Ausgabenkonzept (Ausgaben insgesamt, öffentliche Ausgaben, Ausgaben des Landes) gefasst wird (siehe Spalten 4, 8 und 12).

Betrachtet man z.B. Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu Baden-Württemberg, dann zeigen sich die Implikationen unterschiedlicher Abgrenzungen hinsichtlich der zugrunde liegenden Ausgabenkennziffer. Ausgehend von den bisherigen Gesamtausgaben im Land ist der Anstieg in Nordrhein-Westfalen mit 9,2% identisch mit dem in Baden-Württemberg (siehe jeweils Spalte 5). Würde man hingegen die öffentlichen Ausgaben heranziehen, dann betrüge der Anteil der zusätzlichen Mittel in Nordrhein-Westfalen 11,4% der bisherigen öffentlichen Mittel, gegenüber 12,1% in Baden-Württemberg (siehe Spalte 9). Würde man die Ausgaben des Landes als Kennziffer wählen (siehe Spalte 12), dann wären es 22,7% versus 27,8%. Niedersachsen würde 9,4% der Bundesmittel erhalten, gegenüber einem Anteil von 8,5 % an den aktuellen, bundesweiten Gesamtausgaben. D.h. es würde 0,9 Prozentpunkte mehr erhalten als seinem derzeitigen Ausgabenanteil entspräche. Die Gesamtausgaben könnten um 9,8% erhöht werden; dies wäre der größte Anstieg aller Länder. Im Verhältnis zum bisherigen Anteil Niedersachsens an den öffentlichen Ausgaben aller Länder zeigt sich eine Differenz von 1,3 Prozentpunkten und gegenüber der Verteilung der Ausgaben der Länder ein Anstieg um 4,1 Prozentpunkte. Auch bei diesen beiden Kennziffern würde Niedersachsen den größten Zuwachs erzielen. Im Verhältnis zu seinem aktuellen Gesamtausgabenniveau wäre dies ein Anstieg von fast 10 % und von 13 % gegenüber den öffentlichen Ausgaben von Land und Kommunen; bezogen auf die Landesausgaben wären es mehr als 40 %.

Land	(Bisherige) Verteilung der Kinderbetreuungs-ausgaben insg.	Auf das Land … entfallen in 1.000 Euro	Verteilung der Ausgaben auf die Länder	Unterschied zur bisherigen Verteilung der Kinderbetreu-ungsausgaben	Anteil an Kinderbetreu-ungsausgaben insg.	Anteil an öff. Kinderbetreu-ungsausgaben	(Bisherige) Verteilung der öffentlichen Kinderbetreuungs-ausgaben	Unterschied zur bisherigen Verteilung der öffentlichen Kinderbetreuungs-ausgaben	Anteil an öffentlichen Kinderbetreuungs-ausgaben im Land	(Bisherige) Verteilung der Kinderbetreu-ungsausgaben der Länder	Unterschied zur Verteilung der Kinderbetreu-ungsausgaben des Landes in den Ländern	Anteil an Kinderbetreu-ungsausgaben des Landes
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
BW	13,0%	330.211	13,5%	0,56%	9,2%	12,1%	12,6%	0,91%	12,1%	11,4%	2,08%	27,8%
BY	14,7%	385.646	15,8%	1,06%	9,5%	11,6%	15,3%	0,49%	11,6%	16,7%	-0,87%	22,3%
BE	5,0%	117.524	4,8%	-0,16%	8,6%	10,1%	5,4%	-0,57%	10,1%	11,2%	-6,41%	10,1%
BB	3,6%	70.612	2,9%	-0,73%	7,1%	9,0%	3,6%	-0,75%	9,0%	2,5%	0,36%	26,9%
HB	0,8%	19.507	0,8%	0,05%	9,4%	10,7%	0,8%	-0,04%	10,7%	1,7%	-0,95%	10,7%
HH	2,4%	58.242	2,4%	-0,05%	8,7%	9,5%	2,8%	-0,45%	9,5%	5,9%	-3,53%	9,5%
HE	7,8%	187.107	7,7%	-0,17%	8,7%	11,4%	7,5%	0,12%	11,4%	4,1%	3,52%	43,4%
MV	1,9%	46.129	1,9%	-0,01%	8,8%	12,3%	1,7%	0,17%	12,3%	1,8%	0,13%	25,2%
NI	8,5%	229.757	9,4%	0,91%	9,8%	13,1%	8,1%	1,34%	13,1%	5,3%	4,14%	41,9%
NW	20,8%	527.476	21,6%	0,82%	9,2%	11,4%	21,3%	0,28%	11,4%	22,4%	-0,75%	22,7%
RP	5,0%	115.961	4,8%	-0,28%	8,4%	9,9%	5,4%	-0,64%	9,9%	5,0%	-0,27%	22,2%
SL	1,3%	25.049	1,0%	-0,24%	7,2%	10,1%	1,1%	-0,12%	10,1%	0,8%	0,22%	29,8%
SN	6,1%	123.377	5,1%	-1,01%	7,4%	10,1%	5,7%	-0,61%	10,1%	4,8%	0,29%	24,9%
ST	2,9%	60.449	2,5%	-0,41%	7,6%	9,7%	2,9%	-0,41%	9,7%	2,4%	0,05%	23,9%
SH	3,4%	81.400	3,3%	-0,09%	8,6%	12,7%	3,0%	0,38%	12,7%	1,8%	1,55%	43,9%
TH	2,7%	61.778	2,5%	-0,20%	8,2%	10,8%	2,6%	-0,10%	10,8%	2,1%	0,45%	28,6%
DE	100,0%	2.440.221	100,0%	0,1%	8,9%	11,3%	100,0%	0,0%	11,3%	100,0%	0,0%	23,5%

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 21: Effekte einer pauschalen Bundesbeteiligung in Höhe von 500 Euro je Kind von 0 bis 6 Jahren

Demgegenüber lägen Sachsen und Brandenburg, deren Anteil an den Bundesmitteln um 1,0 bzw. 0,7 Prozentpunkte unter dem Anteil der bisherigen Gesamtausgaben läge, auf der anderen Seite der Verteilung. Dies gilt auch für die öffentlichen Ausgaben, nicht jedoch bezogen auf die Ausgaben des Landes. Bezogen auf diese Kennziffer würden beide Länder leicht überproportionale Mittel erhalten.

Anhand von Sachsen-Anhalt und Thüringen lässt sich darüber hinaus zeigen, dass ein in der Größenordnung vergleichbarer Anteil an den zusätzlich verteilten Bundesmitteln mit sichtbaren Unterschieden beim Ausgabenanteil im Verhältnis zum derzeitigen Budget verbunden sein kann. Während der Betrag von knapp 60,5 Mio. Euro in Sachsen-Anhalt 7,6 % der Gesamt- und 9,7 % der öffentlichen Ausgaben entspricht, sind es in Thüringen 8,2 bzw. 10,8 %. Thüringen könnte seine Landesausgaben um 29 % erhöhen, Sachsen-Anhalt um 24 %.

Unter übergreifenden regionalen Gesichtspunkten würden alle ostdeutschen Flächenländer, sowie auch einige wenige westdeutsche Länder (Hessen, Saarland) unterproportional und die großen Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, aber auch Bayern überproportional profitieren. Für eine Reihe von Ländern würden die zusätzlichen Beträge im Großen und Ganzen ihrem Anteil an der derzeitigen Ausgabenverteilung im Bund entsprechen, z.B. Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz.

Setzt man die über- und unterproportionalen Anteilswerte in Beziehung zum eigenen finanziellen Engagement, dann **erhalten tendenziell die Länder mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Kinderbetreuungsausgaben im Verhältnis zum BIP etwas unterproportionale Mittel und Länder mit bisher unterdurchschnittlichen Anteilswerten einen überdurchschnittlichen Anteil an den zusätzlich bereitgestellten Mitteln**.

Diese Darstellung zeigt zugleich, dass selbst eine Kennzahl, die nah am Kinderbetreuungssystem ist – und in vergleichbarer Form, z.B. in Brandenburg, praktiziert wird, wo das Land den Kommunen bzw. dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe je Kind im Alter von bis zu zwölf Jahren einen Pauschalbetrag von etwa 800 Euro pro Jahr überweist – Verteilungseffekte haben kann, die nicht unmittelbar bzw. automatisch zu proportionalen Effekten im Hinblick auf die Finanzierung der Kindertagesbetreuung führen muss.

Die Darstellung in Tabelle 21 fokussiert ergänzend die Effekte dieses Verteilungsansatzes anhand der öffentlichen Ausgaben bzw. ausschließlich der Landesausgaben. Es zeigt sich dabei, dass der Kreis der Länder, die einen – im Vergleich zur bundesweiten Verteilung der öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben – überproportionalen Anteil an den zusätzlichen Mitteln erhalten würden, noch etwas kleiner, und der Abstand zur Basisverteilung noch etwas ausgeprägter ist. Umgekehrt wird die Anzahl an Ländern, die unterproportionale Mittel vom Bund bekämen, noch etwas größer. Die Spreizung der unterproportionalen Mittel wird gleichwohl etwas geringer.

Setzt man die anhand der Zahl der unter siebenjährigen Kinder verteilten Mittel ins Verhältnis zur bisherigen Verteilung der reinen Landesmittel, dann verringert sich zwar die Zahl der Länder, die unterdurchschnittliche Mittel erhalten, allerdings steigt deren Differenz zur derzeitigen Verteilung der Landesausgaben zum Teil deutlich an. Auf der anderen Seite profitieren einige wenige Länder, Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen, deutlich überproportional. Sie erhalten bis zu 4,1 Prozentpunkte mehr im Vergleich zur derzeitigen Verteilung der Ausgaben der Länder.

5.3.2.2.2.4 Prozentualer Bundesanteil an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Ein zweiter Ansatz ist eine anteilige Finanzierung, z.B. im Verhältnis zu den Kinderbetreuungsausgaben der Länder. So könnte der Bund sich beispielsweise grundsätzlich mit 5 % oder 10 % an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligen, ggf. in Abhängigkeit von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen. Auch hier werden verschiedene Optionen betrachtet. In Tabelle 22 beträgt die angenommene Erhöhung 7,5 % der Gesamtausgaben im jeweiligen Land, in Tabelle 23 10 % bezogen auf die öffentlichen Ausgaben. In einem dritten Ansatz werden die Bundeszuschüsse nur auf die Landesanteile an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung bezogen (siehe Tabelle 24). Alle drei Ansätze haben unterschiedliche Verteilungswirkungen, je nachdem, welche Vergleichskennziffer herangezogen wird. Im Kern lassen sich die Effekte auf die Fragen reduzieren, (1) was als geeignete Basisgröße angesehen wird, die Landes-, die öffentlichen oder die Gesamtausgaben, und (2) wie insbesondere die divergierenden Verteilungswirkungen vor dem Hintergrund unterschiedlich hoher Elternbeiträge zu bewerten sind. Werden auch diese einbezogen, dann profitieren insbesondere die Länder, die vergleichsweise große Anteile über Beiträge finanzieren.

Im Einzelnen zeigt Tabelle 22 die Wirkungen einer 7,5 %igen Bundesbeteiligung im Verhältnis zu den Gesamtausgaben für den frühkindlichen Bereich in den Ländern. Entsprechend zeigt die rechte Spalte durchgängig den Wert 7,5 %. Der durchgängige Wert von 0,0 % in Spalte 4 verdeutlicht, dass die Verteilung der Mittel auf dieser Grundlage (Spalte 3) der Ausgangsverteilung in Spalte 1 entspricht. D.h. die Länder enthalten alle proportionale Mittel im Verhältnis zu ihren derzeitigen öffentlichen und privaten Kinderbetreuungsausgaben. Durch diese Herangehensweise wird vermieden, dass Länder im Verhältnis zu ihren öffentlichen und privaten Kinderbetreuungsausgaben bevorzugt oder benachteiligt werden.

Gleichwohl zeigt die vorletzte Spalte, dass sich unterschiedliche Relationen im Verhältnis zu den öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben im Land ergeben; die auf dieser Basis an die Länder verteilten Mittel schwanken zwischen 8,2 % in Hamburg und 11,0 % in Schleswig-Holstein. In der Tendenz erhalten die ostdeutschen Ländern etwas mehr Mittel im Verhältnis zum öffentlichen Ausgangsbudget, was dadurch bedingt ist, dass bei ihnen der Anteil der Elternbeiträge vergleichsweise hoch ist. Umge-

kehrt erhalten Länder mit unterdurchschnittlichen Elternbeiträgen auch unterdurchschnittliche Bundesmittel. Dieser Effekt in Abhängigkeit vom Anteil der Elternbeiträge wirft die Frage auf, ob die Basisgröße „Gesamtausgaben für das Kinderbetreuungssystem" die geeignete Größe darstellt.

Land	(Bisherige) Verteilung der Kinderbetreuungs-ausgaben	7,5% an Kinderbetreuungs-ausgaben	Verteilung der Ausgaben auf die Länder	Unterschied zur Verteilung der Kinderbetreuungs-ausgaben	Anteil an öff. Kinderbetreuungs-ausgaben	Anteil an Kinderbetreuungs-ausgaben
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
BW	13,0%	267.888	13,0%	0,0%	9,8%	7,5%
BY	14,7%	304.373	14,7%	0,0%	9,2%	7,5%
BE	5,0%	102.825	5,0%	0,0%	8,8%	7,5%
BB	3,6%	74.842	3,6%	0,0%	9,5%	7,5%
HB	0,8%	15.530	0,8%	0,0%	8,5%	7,5%
HH	2,4%	50.278	2,4%	0,0%	8,2%	7,5%
HE	7,8%	161.825	7,8%	0,0%	9,9%	7,5%
MV	1,9%	39.279	1,9%	0,0%	10,5%	7,5%
NI	8,5%	175.606	8,5%	0,0%	10,0%	7,5%
NW	20,8%	429.477	20,8%	0,0%	9,3%	7,5%
RP	5,0%	104.019	5,0%	0,0%	8,9%	7,5%
SL	1,3%	26.118	1,3%	0,0%	10,5%	7,5%
SN	6,1%	125.177	6,1%	0,0%	10,2%	7,5%
ST	2,9%	59.634	2,9%	0,0%	9,5%	7,5%
SH	3,4%	70.653	3,4%	0,0%	11,0%	7,5%
TH	2,7%	56.443	2,7%	0,0%	9,9%	7,5%
DE	100,0%	2.063.967	100,0%	0,0%	9,5%	7,5%

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 22: Effekte einer Bundesbeteiligung in Höhe von 7,5 % der Kinderbetreuungsausgaben insgesamt

Tabelle 23 betrachtet daher ein modifiziertes Verteilungsverfahren auf der Grundlage eines 10 %igen Anteils bezogen auf die öffentlichen Mittel von Ländern und Kommunen. Dementsprechend belaufen sich die Werte in Spalte 5 der vorstehenden Tabelle durchgängig auf 10 %. Spalte 4 zeigt, dass die Verteilung der Mittel auf dieser Grundlage der Verteilung der öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben entspricht. Unterschiede ergeben sich hingegen im Vergleich zu den Gesamtausgaben im Land, einschließlich der Elternbeiträge. Geht man davon aus, dass sich der Bund gleichmäßig im Verhältnis zu den öffentlichen Ausgaben in den Ländern an die Kinderbetreuungskosten beteiligen sollte, wäre dies ein geeigneterer Ansatz als eine Bundesbeteiligung gemessen an den Gesamtausgaben. Zu beachten ist dabei jedoch, dass innerhalb der Länder zu regeln ist, wie und in welchem Umfang diese Mittel an die Kommunen weitergegeben werden sollen, damit diese entsprechend an der Bundesbeteiligung partizipieren können.

Fragen ließe sich allerdings durchaus, ob sich der Bund im Verhältnis zu den öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben von Ländern und Kommunen oder im Verhältnis zu den Ausgaben der Länder an den Kinderbetreuungsausgaben beteiligen soll. Tabelle 24 stellt daher auch die Verteilungswirkungen

einer 20 %igen Bundesbeteiligung, gemessen nur an den Ausgaben des Landes, dar. Von der Größenordnung her wäre dies fast gleichbedeutend mit einer Umverteilung von einem Umsatzsteuerpunkt.

	(Bisherige) Verteilung der öffentlichen Kinderbetreuungs-ausgaben	10% der öffentlichen Kinderbetreuungs-ausgaben	Verteilung der Ausgaben auf die Länder	Unterschied zur Verteilung der Kinderbetreuungs-ausgaben	Anteil an öff. Kinderbetreuungs-ausgaben	Anteil an Kinderbetreuungs-ausgaben
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
BW	12,6%	273.455	12,6%	0,0%	10,0%	7,7%
BY	15,3%	331.748	15,3%	0,0%	10,0%	8,2%
BE	5,4%	116.586	5,4%	0,0%	10,0%	8,5%
BB	3,6%	78.858	3,6%	0,0%	10,0%	7,9%
HB	0,8%	18.165	0,8%	0,0%	10,0%	8,8%
HH	2,8%	61.481	2,8%	0,0%	10,0%	9,2%
HE	7,5%	163.447	7,5%	0,0%	10,0%	7,6%
MV	1,7%	37.366	1,7%	0,0%	10,0%	7,1%
NI	8,1%	174.871	8,1%	0,0%	10,0%	7,5%
NW	21,3%	462.332	21,3%	0,0%	10,0%	8,1%
RP	5,4%	116.808	5,4%	0,0%	10,0%	8,4%
SL	1,1%	24.902	1,1%	0,0%	10,0%	7,2%
SN	5,7%	122.751	5,7%	0,0%	10,0%	7,4%
ST	2,9%	62.585	2,9%	0,0%	10,0%	7,9%
SH	3,0%	64.101	3,0%	0,0%	10,0%	6,8%
TH	2,6%	57.048	2,6%	0,0%	10,0%	7,6%
DE	100,0%	2.166.504	100,0%	0,0%	10,0%	7,9%

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 23: Effekte einer Bundesbeteiligung in Höhe von 10 % der öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben

Der durchgängige Wert von 0 % in Spalte 5 verweist wiederum darauf, dass die Verteilung der Mittel auf die Länder (siehe Spalte 3) der Ausgangsverteilung der Landesausgaben entspricht, (siehe Spalte 1). Es kommt somit zu keinen Umverteilungseffekten zwischen den Ländern, im Verhältnis zu den jeweiligen Landesausgaben. Unterschiedliche Effekte zeigen sich aber zwangsläufig hinsichtlich der Bundesbeteiligung, gemessen an den öffentlichen Mitteln von Ländern und Kommunen sowie den Kinderbetreuungsausgaben insgesamt, die zusätzlich die Elternbeiträge berücksichtigen. Dies verdeutlicht, dass die Länder unterproportional an den zusätzlichen Bundesmitteln partizipieren, in denen die Kommunen und/oder die Eltern vergleichsweise hohe Anteile der Kinderbetreuungsausgaben des Landes finanzieren. Dementsprechend würden Hessen, Schleswig-Holstein und das Saarland, in denen die Kommunen einen vergleichsweise hohen Anteil der Kinderbetreuungsausgaben tragen, unterdurchschnittlich von einer auf dieser Basis verteilten Bundesbeteiligung profitieren. Vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen den Landes- und den Gesamtausgaben zeigen sich hingegen in den drei Stadtstaaten, in denen weder die kommunale Ebene noch – ausweislich der vorliegenden Daten – offenkundig die Eltern einen besonders großen Anteil der Finanzierung der Kindertagesbetreuung tragen. Da Berlin beschlossen hat, die Elternbeiträge in den kommenden Jahren auch für den U3-Bereich abzuschaffen, würde der Ausgabenanteil des Bundes auch 20 % der Gesamtausgaben im Land betragen.

	(Bisherige) Verteilung der Kinderbetreuungsausgaben der Länder	20% der Landesausgaben	Verteilung der Ausgaben auf die Länder	Unterschied zur Verteilung der Kinderbetreuungsausgaben	Anteil an Landesausgaben	Anteil an öffentl. Kinderbetreuungsausgaben
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
BW	11,4%	237.737	11,4%	0,0%	20,0%	8,7%
BY	16,7%	346.209	16,7%	0,0%	20,0%	10,4%
BE	11,2%	233.172	11,2%	0,0%	20,0%	20,0%
BB	2,5%	52.534	2,5%	0,0%	20,0%	6,7%
HB	1,7%	36.330	1,7%	0,0%	20,0%	20,0%
HH	5,9%	122.962	5,9%	0,0%	20,0%	20,0%
HE	4,1%	86.134	4,1%	0,0%	20,0%	5,3%
MV	1,8%	36.562	1,8%	0,0%	20,0%	9,8%
NI	5,3%	109.643	5,3%	0,0%	20,0%	6,3%
NW	22,4%	464.538	22,4%	0,0%	20,0%	10,0%
RP	5,0%	104.343	5,0%	0,0%	20,0%	8,9%
SL	0,8%	16.831	0,8%	0,0%	20,0%	6,8%
SN	4,8%	99.020	4,8%	0,0%	20,0%	8,1%
ST	2,4%	50.490	2,4%	0,0%	20,0%	8,1%
SH	1,8%	37.052	1,8%	0,0%	20,0%	5,8%
TH	2,1%	43.201	2,1%	0,0%	20,0%	7,6%
DE	100,0%	2.076.757	100,0%	0,0%	20,0%	9,6%

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 24: Effekte einer Bundesbeteiligung in Höhe von 20 % der Kinderbetreuungsausgaben der Länder

Im Ergebnis lässt sich formulieren, dass alle drei Modelle proportionale Mittelverteilungen im Verhältnis zur jeweils gewählten Ausgangskennziffer haben, während sich leicht disproportionale Effekte im Verhältnis zu den beiden anderen Kennziffern zeigen. Die geringsten Varianzen ergeben sich bei der Mittelverteilung im Verhältnis zu den öffentlichen Ausgaben in den Ländern, wenn also die Ausgaben von Ländern und Kommunen zusammengefasst als Grundlage für die Mittelverteilung durch den Bund herangezogen werden.

5.3.2.2.2.5 Zusammenfassung zum Exkurs: Verteilungsschlüssel

Die zentrale Zielsetzung der Analysen in diesem Exkurs bezog sich auf die Frage, ob es Verteilungsschlüssel gibt, die eine übergreifend neutrale Verteilung der Bundesmittel zwischen den Ländern ermöglichen. Betrachtet wurden Verteilungen anhand der Zahl der Kinder im Alter von bis zu sechs Jahren[125] sowie prozentuale Allokationen im Verhältnis zu den unterschiedlichen Indikatoren der Kinderbetreuungsausgaben in den Ländern. Im Ergebnis zeigen sich bei allen untersuchten Verteilungskriterien Effekte, die nicht in einem proportionalen Verhältnis zu bestimmten Indikatoren der Basisausstattung gesehen werden können. Die geringsten Disproportionalitäten zeigen sich bei einer prozentualen

[125] Ergänzend wurden auch die Effekte einer Mittelverteilung bezogen auf die Zahl der Kinder im Alter von bis zu zehn Jahren analysiert. Siehe hierzu Kapitel 6.4.1 im Anhang.

Orientierung an den öffentlichen Ausgaben – von Ländern und Kommunen gemeinsam – für die Kindertagesbetreuung in den Ländern. Insbesondere bei einer Verteilung der Mittel anhand der Zahl der Kinder unter sieben Jahren profitieren Länder überproportional, die viele Kinder in den jeweiligen Altersgruppen haben, aber tendenziell weniger in die Kindertagesbetreuung investieren.[126]

Von den Ansätzen, die prozentual im Verhältnis zum bestehenden finanziellen Engagement in der Kindertagesbetreuung stehen, zeigen sich bezogen auf den jeweiligen Ausgangsindikator proportionale und bezogen auf andere, leicht modifizierte Kennziffern disproportionale Mittelallokationen. Die geringsten Varianzen ergeben sich bei einer Orientierung an den öffentlichen Ausgaben von Ländern und Kommunen zusammen. Bei einer Orientierung an den Gesamtausgaben aller Finanziers werden Länder begünstigt, die hohe Elternbeiträge haben.

Die Frage, wie sich die Mittel auf die Länder anhand unterschiedlicher Kriterien verteilen, ist insofern von besonderer Bedeutung, als diese die zukünftigen Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung wesentlich bestimmen. Je höher der Anteil bzw. die Bundesmittel im Verhältnis zur bestehenden finanziellen Ausstattung sind, desto stärker können sich die begünstigten Länder engagieren. Wenn Länder – unter tendenziell gleichen Voraussetzungen – unterschiedliche Mittelzuwächse erhalten, dann führt dies zu unterschiedlichen Qualitätsverbesserungspotenzialen.

Im Kern bedeuten diese Ergebnisse, dass andere Formen der Mittelverteilung möglich sind, die zu weniger Disproportionalitäten führen als die Verteilung der Mittel analog zur Umsatzsteuerverteilung. Insofern ist die entsprechende Anforderung prinzipiell erfüllt; eine Mittelverteilung anhand einer Stiftung oder eines Fonds kommt grundsätzlich in Betracht.

5.3.2.2.3 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen der Stiftung

Die Gründung einer Stiftung ist grundlegend möglich und geeignet, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in einer Form zu regeln, die gewährleistet, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel auch tatsächlich dem frühkindlichen Bereich zugutekommen. Ferner können die Mittel auch anhand anderer Verteilungsschlüssel an die Länder verteilt werden.

Ein weiterer Vorteil einer Stiftung gegenüber der Umsatzsteuer, aber auch anderen Formen, könnte darin bestehen, dass durch ein Stiftungsvermögen die nachhaltige Finanzierung der Qualitätssicherung zu langfristig geringen Kosten für den Bund gesichert werden könnte. Dies würde voraussetzen, dass eine Grundausstattung von mindestens 20 bis 50 Mrd. Euro dauerhaft die Finanzierung der Qualitätsverbesserungen im Kinderbetreuungssystem ermöglicht, wobei sich die hinsichtlich des Stiftungskapitals genannten Beträge auf einen (hypothetischen und exemplarischen) Finanzierungsbetrag von einer

[126] Dies gilt auch mit Blick auf die Mittelverteilung bezogen auf die Kinder im Alter von bis zu zehn Jahren.

Milliarde Euro bezogen. Je niedriger das Zinsniveau ist, desto höher muss das Stiftungskapital sein. Alternativ müsste – um im Beispiel zu bleiben – über die kommenden 20 oder 50 Jahre jährlich eine Milliarde Euro aus dem laufenden Bundeshaushalt finanziert werden. Die beiden Zeithorizonte zeigen zugleich die Langfristigkeit der Betrachtung, der kurzfristig eine hohe Belastung des Bundeshaushalts gegenüberstünde. Angesichts schwankender Zinsen wäre zudem zu bedenken, dass das Finanzvolumen, das jedes Jahr zur Ausschüttung zur Verfügung steht, in Abhängigkeit von der Ertragslage des Stiftungsvermögens variiert. Es müssten daher ggf. zusätzliche Mittel zur Aufstockung bereitgestellt werden, deren Höhe sich komplementär zum Zinsniveau verhält.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Stiftungen bestimmten und vergleichsweise engen gesetzlichen Rahmenbedingungen unterliegen, wie z.B. die mündelsichere Anlage des Stiftungsvermögens, die zwar vergleichsweise risikoarm, dafür aber auch tendenziell wenig ertragreich ist. Angesichts des derzeit sehr niedrigen Zinsniveaus führt dies dazu, dass eine Stiftung, die mit einem Stiftungsvermögen ausgestattet ist, derzeit wenig attraktiv erscheint.

Insofern wird davon ausgegangen, dass eine Stiftung eher laufende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erhalten würde. Wird die Stiftung aus laufenden Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt finanziert, steht der jährliche Finanzierungsbetrag unter dem Vorbehalt des Parlamentsbeschlusses, d.h. die Höhe der Zuweisung kann in Abhängigkeit von anderen politisch Schwerpunktsetzungen variieren.

Ein zentraler Vorzug einer Stiftungslösung ist darin zu sehen, dass sie einen verfassungsrechtlich gangbaren Weg ermöglicht, um die nicht für investive Zwecke vorgesehenen Mittel den Ländern zukommen zu lassen (Wieland 2016). Dies ist ein wesentlicher Vorzug vor dem anschließend diskutierten Kita-Fonds.

Darüber hinaus wäre die Stiftung spendenfähig und könnte somit Zuwendungen auch von Dritten erhalten und wäre somit nicht nur auf Bundeszuweisungen angewiesen. Dadurch könnte entweder das Stiftungsvermögen sukzessive erhöht oder ein wachsender Teil der laufenden Kosten durch Spenden- und/oder Fundraisingeinnahmen finanziert werden. Diese Möglichkeiten stehen anderen Formen nicht in gleichem Maße offen.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern weitere Vereinbarungen auf Länderebene folgen müssen, sofern die Mittel nicht im Rahmen der allgemeinen Finanzierung der Kindertagesbetreuung verteilt werden sollen. Hier ergeben sich jedoch keine weiteren Vor- oder Nachteile gegenüber anderen Formen der Mittelverteilung, wie z.B. der modifizierten Umsatzsteuerverteilung oder dem Kita-Fonds.

5.3.2.2.4 Kosten der Umsetzung einer Stiftung zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung

Die Kosten der Umsetzung hängen von der konkreten Aufgabenstellung und Umsetzung einer potenziellen Stiftungslösung ab. Je mehr Aufgaben der Stiftung übertragen werden und je aufwändiger der Aushandlungs- und Abwicklungsprozess ist, desto größer ist auch der Personalbedarf. Dies gilt aber unabhängig von der Art der Umsetzung; daher wird weiter unten hierauf noch einmal zurückzukommen sein. Nur bei einer modifizierten Umsatzsteuerverteilung werden die administrativen Kosten auf Bundesebene nicht durch das Aufgabenspektrum beeinflusst.

Sollen die laufenden Ausgaben der Stiftung aus den Erträgen des Stiftungsvermögens gedeckt werden, dann muss das Stiftungsvermögen eine Größenordnung haben, die Erträge ermöglicht, die zur Deckung der laufenden Ausgaben, einschließlich der laufenden Verwaltungskosten der Stiftung ausreichend sind.

D.h., entweder werden für die Administration weitere jährliche Zuweisungen notwendig, oder aber diese müssen aus den laufenden Erträgen des Stiftungsvermögens getragen werden, was bedeutet, dass diese Mittel für die qualitätsverbessernden Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen. Allerdings ist auch dies weder ein Vor- noch ein Nachteil einer Stiftungslösung gegenüber anderen Formen, wie Fonds oder Geldleistungsgesetz, Familienkasse etc. Insofern wäre eine Umsatzsteuerverteilung zumindest im Verhältnis zwischen Bund und Ländern die kostengünstigere Alternative.

5.3.2.2.5 Zusammenfassung und Einschätzung

Eine Stiftungslösung ist, wie der Kita-Fonds und die Familienkasse, vor allem eine institutionelle Lösung zugunsten einer zweckgebundenen Bundesfinanzierung des frühkindlichen Bereichs. Der Vorteil gegenüber einer Umsatzsteuerlösung besteht darin, dass die Mittel zweckgebunden und anhand eines anderen Verteilungsschlüssels an die Länder ausgeschüttet werden können. Dies gilt aber auch für andere Formen, wie etwa den Fonds (siehe das nachfolgende Kapitel). Gegenüber dem Fonds besteht der zentrale Vorteil der Stiftungslösung aber darin, dass sie eine verfassungsrechtlich umsetzbare Lösung zur Verteilung nicht-investiver Mittel an die Länder darstellt.

5.3.2.3 Fondslösung

5.3.2.3.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

Die Idee eines Kita-Fonds geht u.a. auf einen Vorschlag von Sell (2014) zurück, der einerseits eine Unterfinanzierung und andererseits eine – allerdings nicht weiter belegte – ungerechte Finanzlastverteilung von fiskalischen Kosten und Erträgen konstatiert. Zur Generierung zusätzlicher Finanzmittel soll der Bund, stellvertretend auch für die Sozialversicherungen, einen in der Studie von Sell nicht näher

spezifizierten Betrag in einen Fonds einzahlen, dessen Mittel dann auf die Länder verteilt würden (siehe Abbildung 46). Gemeinsam mit den Mitteln der Länder, die weiterhin ihren Anteil an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung leisten sollen, würde ein Landes- oder Regionalfonds gebildet, dessen Mittel an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe fließen sollen, die dann die Mittel ihrerseits an die Träger der Einrichtungen verteilen – ob analog zum bisherigen System oder in einer anderen Form wird ebenso wenig von Sell thematisiert wie die Verteilung des Bundesanteils auf die Länder. Mit anderen Worten: Sell skizziert zwar eine Grundstruktur eines Fonds, lässt aber zentrale Details, die für eine Diskussion hilfreich und notwendig wären, offen. Die weiteren Ausführungen müssen daher diese Grundgedanken weiter spezifizieren.

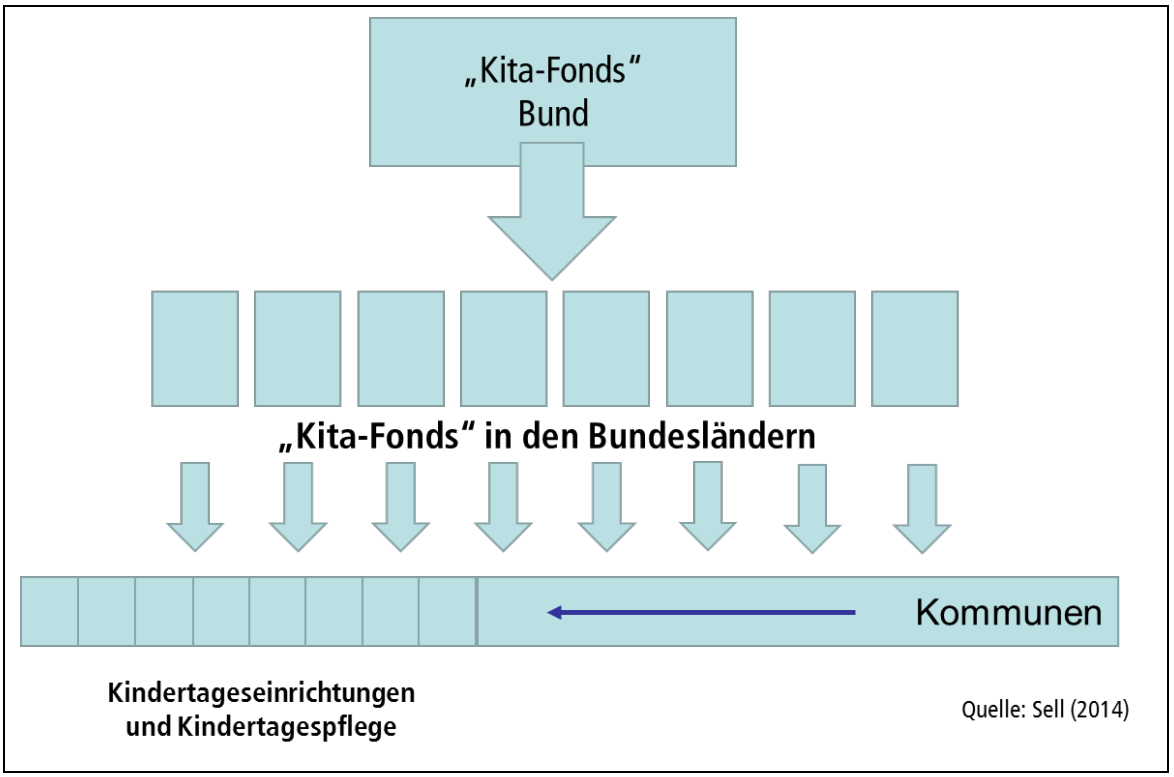


Abbildung 46: Konzept des Kita-Fonds von Sell (2014)

5.3.2.3.2 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen des Kita-Fonds

Das Konzept von Sell bezieht sich auf zwei Kernelemente: einerseits die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel, andererseits eine institutionelle Struktur. Hinsichtlich der Finanzierung geht Sell von einem Bundesanteil von 33 bis 50 % aus, wobei unklar bleibt, ob er sich auf die öffentlichen Ausgaben oder auch auf die Elternbeiträge bezieht. Gemessen an den öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben von derzeit rund 20,5 Mrd. Euro (2015) (siehe Kapitel 3.1), entspräche dies einem Betrag von 6,8 bis 10,25 Mrd. Euro. Eine stärkere Einbeziehung des Bundes – und auch der Sozialversicherungen – ist bei einer Berücksichtigung der fiskalischen Erträge frühkindlicher Bildung in die Überlegung (siehe Kapitel

4 der vorliegenden Studie sowie Dohmen 2011) – grundsätzlich gerechtfertigt. Offen bleibt allerdings die Frage, ob der Bund (fiskalpolitisch) in der Lage wäre, einen Betrag in der o.g. Größenordnung zur Verfügung zu stellen. Ausgehend von den derzeitigen finanziellen Herausforderungen, die, auch wenn sie teilweise ebenfalls einen Ausbau frühkindlicher Bildungsangebote erfordern, derzeit stärker im Fokus der (finanz-) politischen Aufmerksamkeit stehen, wie z.B. die Bewältigung der Zuwanderung von Flüchtlingen, erscheint es fraglich, ob ein darüberhinausgehender Betrag in der o.g. Größenordnung generiert werden kann. Die Diskussionen im Kontext des Haushaltseckpunktepapiers lassen wenig Spielraum für die Annahme, dass ein ausreichender finanzpolitischer Spielraum besteht. Ist diese Annahme richtig, dann kann der Fonds zwar kurzfristig nicht die „große Lösung" sein, allerdings könnte – zumindest rein theoretisch – ein zusätzlichen Umsatzsteuerpunkten vergleichbarer Betrag in den Fonds eingebracht werden, und somit ein Einstieg in dieses Finanzierungskonzept begonnen werden.

Das zweite „Problem", das Sell zu lösen sucht, bezieht sich auf eine institutionelle Umsetzung, durch die gewährleistet werden kann,, dass das Geld zweckgebunden für den frühkindlichen Bereich an die Länder verteilt werden kann. Der Fonds kommt hierfür grundsätzlich infrage. Bringt der Bund seine Mittel in einen Fonds ein, so könnte er diese an die Länder mit der Maßgabe weiterreichen, dass sie diese zusammen mit ihrem Finanzierungsanteil an die Kommunen weiterreichen und für bestimmte Maßnahmen verwenden müssen.

5.3.2.3.3 Kosten der Umsetzung eines Kita-Fonds

Die Kosten des Fonds hängen stark von der konkreten Umsetzung ab. Geht es „lediglich" um die Schaffung eines Fonds als institutionellem Rahmen für die Bereitstellung und Verteilung zweckgebundener Mittel an die Länder, so wäre der Fonds faktisch kaum mehr als eine „institutionelle Hülle", die mit geringen Personalmitteln ausgestattet werden müsste. Besteht das Ziel hingegen darin, dass der Fonds auch darüber hinaus auf die konkrete Verwendung der Mittel vor Ort Einfluss nehmen soll, dann erhöht sich der mit der Administration des Fonds verbundene finanzielle Aufwand. Folgt man den Ausführungen von Sell (2014), dann beabsichtigt er keinen grundsätzlichen Eingriff in die kommunale Verantwortung des frühkindlichen Bereichs; insofern erscheint eine „institutionelle Hülle" mit begrenzter Personalausstattung sachgerecht. Die damit verbundenen Kosten dürften sich in einer vergleichbaren Größenordnung bewegen, wie bei der Stiftung. Soweit Landesfonds gebildet werden sollen, erhöhen sich die Kosten jedoch entsprechend und gehen deutlich darüber hinaus.

5.3.2.3.4 Zusammenfassung und Einschätzung

Der von Sell vorgeschlagene Kita-Fonds ist insofern eine interessante Idee, als sie die zweckgebundene Verwendung der vom Bund für den frühkindlichen Bereich bereitgestellten Mittel zu relativ gerin-

gen Kosten zu gewährleisten scheint. Unklar bleibt jedoch, aus welchen Quellen die für die Bundesbeteiligung in der von Sell genannten Größenordnung genannten Beträge generiert werden sollen. Auch scheint die verfassungsrechtlich relevante Frage der Umsetzung mit dem Kita-Fonds, anders als bei der Stiftung, nicht gelöst.

Da sowohl die Gründung eines Fonds – wie auch einer Stiftung – mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, und der Bund bzw. das zuständige Ministerium voraussichtlich in die Verhandlungen eingebunden werden muss, stellt sich die Frage, ob eine andere Lösung nicht grundlegend einfacher zu realisieren sein könnte, nämlich die eines Finanzplafonds, auf den die Länder zugreifen können, sofern sie Zielvereinbarungen mit dem Bund abschließen.

5.3.2.4 Finanzierungsplafond mit Leistungs-/Zielvereinbarungen

5.3.2.4.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

Die Idee dieses Finanzierungsplafonds sieht vor, dass den Ländern anhand eines der weiter oben diskutierten Verteilungsschlüssel Finanzmitteln bis zu einer bestimmten Obergrenze (Finanzierungsplafonds) zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel können die Länder abrufen („Ziehungsrechte"), sofern sie die qualitätssteigernden Maßnahmen angehen, auf die sie sich vorher mit dem Bund verständigt haben. Die Länder wären dabei grundsätzlich in der Lage, individuelle Prioritäten festzulegen und mit finanzieller Unterstützung des Bundes umzusetzen. Im Grundsatz wird dieses Verfahren bereits im Kontext der Finanzierung der Investitionsmaßnahmen im Rahmen des Sondervermögens praktiziert. Die Länder hatten einen festgelegten Plafond zur Verfügung, in dessen Rahmen sich der Bund an den Kosten des Kita-Ausbaus beteiligt hat (siehe Kapitel 5.2.2.1).

5.3.2.4.2 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen des Finanzierungsplafonds

Ein wesentlicher Vorteil dieser Lösung ist, dass sie ohne den Aufbau einer neuen Organisation auskommt und unmittelbar durch Verhandlungen zwischen BMFSFJ und den Ländern umgesetzt werden kann. Auf der Verhandlungsebene stehen sich dadurch Partner auf Augenhöhe gegenüber. Das Verfahren kann relativ einfach administriert werden, indem definiert wird, unter welchen Voraussetzungen die Länder Zugriff auf die Bundesmittel erhalten, z.B. dass es sich um zusätzliche Maßnahmen handelt, die der Qualitätssteigerung dienen, und/oder ein Portfolio an Maßnahmen, und ggf. welchen Eigenbeitrag die Länder und Kommunen einbringen müssen, etc.

Ein Nachteil dieses Ansatzes könnte darin gesehen werden, dass das Verfahren ohne sichtbares institutionelles Zeichen wie z.B. die Gründung einer Stiftung, die mit einem größeren Medienecho ver-

bunden wäre und daher als sichtbareres Signal wahrgenommen werden dürfte. Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorteile einer Stiftung könnte der Finanzierungsplafonds in die Stiftung integriert werden, d.h. die Stiftung könnte das verfassungsrechtliche Dach für den Finanzierungsplafond werden.

5.3.2.4.3 Kosten der Umsetzung eines Plafonds mit Zielvereinbarungen

Die Kosten der Umsetzung eines Finanzierungsplafonds mit Zielvereinbarungen sind – gegenüber der Gründung einer Stiftung oder eines Kita-Fonds – vergleichsweise gering, da keine gesonderten institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, sondern die zuständige Einheit in den Räumen des BMFSFJ angesiedelt werden kann. Ggf. wäre zusätzliches Personal einzustellen, wenn die Umsetzung nicht durch das bestehende Personal erfolgen kann.

Soweit die Stiftung als verfassungsrechtlich vertretbare Lösung zur Umsetzung des Finanzierungsplafonds erforderlich wäre, würde dadurch zwar der Kostenvorteil der hier angedachten Lösung etwas ins Hintertreffen treten, allerdings könnte die Kombination den Vorteil bieten, dass sich dadurch der administrative Aufwand in engen Grenzen halten lässt und letztlich nur die Aufgaben übernommen werden, die auch bei einer BMFSFJ-internen Lösung nur über zusätzliche Personaleinstellungen realisiert werden könnten. Gleichzeitig könnten Finanzmittel Dritter eingebunden werden.

5.3.2.4.4 Zusammenfassung und Einschätzung

Der in diesem Abschnitt kurz skizzierte Ansatz „Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarungen" scheint gegenüber den anderen Lösungsansätzen insofern vorteilhaft, als auf bestehende Erfahrungen aufgebaut werden und die Umsetzung zu vergleichsweise geringen administrativen Zusatzkosten erfolgen kann. Als „optischer" Nachteil ist anzusehen, dass die Errichtung einer „Stiftung Qualität der Kindertagesbetreuung" oder eines entsprechenden Kita-Fonds ein sichtbareres Zeichen zur Verbesserung der Qualität frühkindlicher Bildung und Erziehung darstellt. Die Kombination Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarungen einerseits und Stiftung andererseits könnte den Vorteil haben, dass auf diesem Wege ein verfassungsrechtlich vertretbarer Ansatz realisiert werden kann.

5.3.2.5 Zusammenfassung

In den vorhergehenden vier Abschnitten wurden unterschiedliche Ansätze für eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen untersucht: Modifikation der Umsatzsteuerverteilung, Stiftung zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung, Kita-Fonds und Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarung.

Die Umsatzsteuer ist bereits im bestehenden System Bestandteil der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland, da die Länder zur Finanzierung der Betriebskosten einen etwas höheren

Anteil erhalten haben, wodurch sich der Bund indirekt an den mit dem Kita-Ausbau verbundenen höheren Betriebskosten beteiligt. Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich auch im Hinblick auf eine zukünftig ggf. erhöhte Bundesbeteiligung an Maßnahmen zur Verbesserung der pädagogischen bzw. strukturellen Qualität in Kindertageseinrichtungen oder in Tagespflege. Allerdings sind die Länder in der Verwendung der Umsatzsteuermehreinnahmen frei, sodass keine Zweckbindung dieser Mittel zugunsten des frühkindlichen Bereichs gewährleistet ist. Dies könnte gegen dieses Instrument sprechen. Kritisch könnte ferner auch gesehen werden, dass die Orientierung der Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern auf der Basis der Bevölkerungszahlen erfolgt, wodurch es zu einer Mittelverteilung kommen kann, die mit unterschiedlichen Möglichkeiten im Hinblick auf die zukünftigen Qualitätssteigerungen verbunden sein kann. Auch spiegelt sie das bisherige Engagement der Länder und Kommunen nicht unbedingt wider.

Des Weiteren führen zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen zunächst vor allem zu einer Steigerung der (finanziellen) Leistungsfähigkeit der Länder, denen – ohne ergänzende Maßnahmen – eine, allerdings unterproportional verbesserte, (finanzielle) Leistungsfähigkeit der Kommunen gegenübersteht. Dies führt dazu, dass entweder der Landesanteil an den Kinderbetreuungsausgaben oder die Leistungsfähigkeit der Kommunen über allgemeine Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs erhöht werden muss. Ersteres müsste durch Veränderungen bei den Finanzierungsregelungen zwischen Land und Kommunen unterfüttert werden, d.h. die Regularien zur Verteilung der Landesmittel auf die Kommunen oder örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen modifiziert werden. Auf welchem Weg dies umgesetzt werden kann, hängt von der Struktur sowie den konkreten Wegen der Landesfinanzierung ab. Die Optionen reichen von einer Erhöhung der pauschal, z.B. je Kind in einem bestimmten Alter, an die Kommunen verteilten Beträge bis hin zur Neuspezifikation der vom Land bzw. den Kommunen zu finanzierenden Anteils an bestimmten Ausgabenarten.

Während eine Umsatzsteuerneuverteilung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern mit einem geringen Umsetzungsaufwand verbunden ist, entsteht dadurch in den Ländern ein u.U. erheblicher politischer bzw. administrativer Folgeaufwand. Ein Vorteil dieses Verfahrens ist auch darin zu sehen, dass die Länder flexibel auf unterschiedliche Erfordernisse bzw. Handlungsprioritäten im Hinblick auf die angestrebten Maßnahmen zur Qualitätssteigerung reagieren können, allerdings hat der Bund diesbezüglich keine weitergehenden Einflussmöglichkeiten. Als besondere Nachteile sind somit die mangelnde Zweckbindung sowie ggf. die Mittelverteilung zu sehen, die die Länder nicht in einem – relativ gesehen – vergleichbarem Umfang in die Lage versetzt, qualitätssteigernde Maßnahmen über die Bundesmittel zu finanzieren.

Alternativ kommen eine Bundesstiftung zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung, ein Kita-Fonds oder ein Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarungen infrage. Alle drei Optionen sind nach den Analysen der vorliegenden Studie dann vorteilhaft, wenn sie entweder eine andere, mehr am

bisherigem Engagement oder den zukünftigen (qualitätsbezogenen) Finanzierungsbedarfen orientierte Mittelverteilung zwischen den Ländern und/oder eine stärkere Zweckbindung der Mittel zugunsten der angestrebten Qualitätsverbesserung ermöglichen. Beides ist nach den hier vorgenommenen Analysen der Fall.

Die beiden erstgenannten Optionen, Stiftung oder Fonds, erfordern die Gründung einer neuen Organisation, die vom Bund mit einem Verhandlungsmandat, entsprechenden Vollmachten sowie einem entsprechenden Budget ausgestattet und von den Ländern als Verhandlungspartner akzeptiert werden müsste. Entweder müsste das Stiftungsvermögen so hoch sein, dass die jährlichen „Bundes"-Zuschüsse aus den Erträgen finanziert werden könnten, oder es muss jährlich laufende Zuschüsse in einer Größenordnung geben, die eine ausreichende Ko-Finanzierung der Qualitätsmaßnahmen der Länder ermöglichen. Ersteres dürfte an den damit verbundenen finanziellen Größenordnungen scheitern; angesichts des derzeitig sehr niedrigen Zinsniveaus wäre für ein Stiftungsvermögen von z.B. einer Milliarde Euro ein Betrag von 50 bis 100 Mrd. Euro erforderlich. Bei einer laufenden Finanzierung aus dem Bundeshaushalt liegt der zentrale Vorteil nicht nur in dem mit der Gründung einer entsprechenden Organisation verbundenen Signal, sondern insbesondere auch darin, dass es sich um einen verfassungsrechtlich gangbaren Weg handelt.

Letzteres trifft auf den Kita-Fonds ohne weiteres nicht zu, der ebenfalls eine jährliche Ausstattung mit entsprechenden Finanzmitteln erfordern würde. Auch ist nicht ersichtlich, wie die von Sell angedachte Einbeziehung der Sozialversicherungen, so sinnvoll dies aufgrund ihrer erheblichen Erträge auch sein mag, realisiert werden kann. Sollte lediglich ein höherer Bundeszuschuss angestrebt werden, hält sich der Mehrwert in engen Grenzen, dem jedoch erhebliche zusätzliche Kosten gegenüberstehen. Dies gilt insbesondere, wenn Landes- oder Regionalfonds etabliert werden sollen.

Mit Blick auf geringstmögliche Zusatzkosten erscheint ein Plafond mit Zielvereinbarungen ein geeigneter Weg. In diesem Fall würden die Länder Anrechte (Ziehungsrechte) auf ein vom Bund anhand eines festzulegenden Verteilungsschlüssels bestimmtes Finanzvolumen erhalten, auf das sie unter bestimmten Voraussetzungen – z.B. Maßnahmen werden zusätzlich durchgeführt und zum Teil aus eigenen Mitteln ko-finanziert – zugreifen können, um die vereinbarten Qualitätsmaßnahmen anteilig zu finanzieren. Ein ähnliches Verfahren ist auch bereits bei der Finanzierung der Investitionen des U3-Ausbaus angewandt worden. Soweit dieser Weg aus verfassungsrechtlichen Gründen schwer oder nicht umsetzbar ist, käme die Umsetzung über eine Stiftung in Betracht. Die Festlegung eines Finanzierungsplafonds könnte den Ländern den flexiblen Zugriff auf die Bundesmittel ermöglichen und den administrativen Aufwand in engen Grenzen halten.

5.3.3 Bundesbeteiligung über die Eltern bzw. Kinder

Neben der Finanzierung von Qualitätsverbesserungen in der Kindertagesbetreuung über Bund-Länder-Vereinbarungen, die im vorhergehenden Abschnitt betrachtet wurden, können die zusätzlichen Finanzmittel auch über die Kinder bzw. Eltern verteilt werden. In diesem Kapitel werden drei unterschiedliche Ansätze näher betrachtet; ein Geldleistungsgesetz (siehe Kapitel 5.3.3.1), eine Finanzierung über die Familienkassen im Rahmen des Kindergeldes (siehe 5.3.3.2) sowie über eine Ergänzung des Sonderausgabenabzugs im Rahmen der Einkommensteuer (siehe Kapitel 5.3.3.3).

5.3.3.1 Umsetzung als Geldleistungsgesetz

5.3.3.1.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

Die Idee eines „Leistungsgesetzes" zielt darauf ab, die Kinder bzw. deren Eltern mit einem rechtlichen Anspruch auf eine „hochwertige Qualität der Kindertagesbetreuung" auszustatten und diesen Anspruch durch eine finanzielle Unterstützung zu unterlegen. Dies würde in der konkreten Umsetzung bedeuten, dass in diesem Leistungsgesetz (1) ein bestimmter finanzieller Anspruch ebenso definiert wird, wie (2) die Qualitätsanforderungen, denen die Kindertagesbetreuung genügen soll, damit die Eltern einen Anspruch auf die Kostenerstattung bzw. Förderung erhalten.[127] Die Eltern würden somit einen Finanzierungsanspruch erhalten, der ihnen ermöglicht, eine Kinderbetreuungseinrichtung für ihr Kind auszuwählen, die nach ihrer Einschätzung – oder auf Grundlage gesetzlicher bzw. zertifizierter Qualitätsstandards – den im Gesetz niedergelegten Anforderungen gerecht wird. Wie diese Qualitätsstandards im Einzelnen definiert werden, kann an dieser Stelle offenbleiben.

In der konkreten Umsetzung bedeutet dies, dass die Eltern über das Geldleistungsgesetz in die Lage versetzt werden müssen, die z.B. mit der besseren Personalausstattung verbundenen höheren Kosten finanzieren zu können bzw. refinanziert zu bekommen. Dazu muss in dem Geldleistungsgesetz formuliert sein, unter welchen Voraussetzungen Eltern eine Förderung nach diesem Gesetz erhalten können und welchen materiellen Umfang dieser Förderungsanspruch haben soll. Mit Blick auf die Verbesserung der Kinderbetreuungsqualität könnte z.B. festgeschrieben sein, dass nur die Kosten erstattet werden, die für die Kinderbetreuung in Einrichtungen bzw. in Tagesbetreuung entstanden sind, die ein akzeptiertes Qualitätssiegel o.Ä. vorweisen können. Eltern, deren Kinder eine Einrichtung besuchen, die ent-

[127] Soweit es aus rechtlichen Gründen nicht möglich sein sollte, die Geldleistung von einer Mindestqualität der Kinderbetreuung abhängig zu machen, ist ein Geldleistungsgesetz mit der Zielsetzung, einen Anreiz zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung zu schaffen, grundsätzlich ungeeignet. In diesem Fall wäre ein Geldleistungsgesetz aber eine Möglichkeit, über die sich der Bund grundlegend an den Kosten der Kinderbetreuung beteiligen könnte. Nach den Ausführungen von Wieland (2016) kann der Gesetzgeber aber die „Geldleistung davon abhängig machen, dass die Kindertagesbetreuung gewissen qualitativen Anforderungen genügt" (S. 16).

sprechend zertifiziert ist, haben dann Anspruch auf die Refinanzierung der mit dem Besuch verbundenen Mehrkosten. Dies kann auf unterschiedlichen konzeptionellen Wegen realisiert werden.

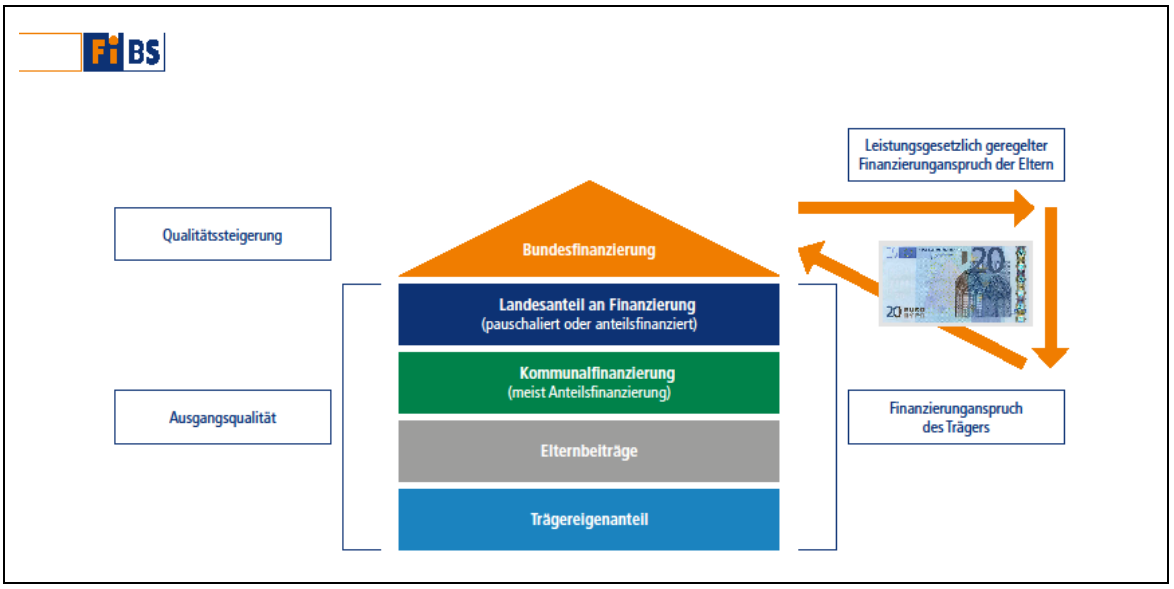


Abbildung 47: Systemarchitektur eines Leistungsgesetzes

1. Die „Basisfinanzierung" erfolgt, wie bisher, über die Länder und Kommunen, und das Leistungsgesetz regelt, dass die über diese Basisfinanzierung hinausgehenden Kosten von den Eltern über das Geldleistungsgesetz geltend gemacht werden können. Dies kann entweder derart erfolgen, dass (a) die Eltern die Kostendifferenz zunächst vorfinanzieren und sie ihnen anschließend erstattet wird, oder (b) dass sie einen Leistungsbescheid erhalten, den sie dem Träger der Einrichtung vorlegen und über den dieser die Kostendifferenz erstattet bekommt. Die zweite Variante entspricht im Grundsatz z.B. dem Prinzip eines „Kita-Gutscheins"[128].

2. Das Geldleistungsgesetz tritt für die Eltern anstelle der bisherigen, meist objektbezogenen Finanzierung der Kindertagesbetreuung durch Länder und Kommunen, wie sie in Kapitel 2 detailliert beschrieben wurde. D.h. die Eltern erhalten einen Anspruch zur Finanzierung der vollständigen bzw. über den Elternbeitrag hinausgehenden Kosten des Kita-Besuchs ihres Kindes. Die Verrechnung zwischen dem Bund und den Ländern (sowie indirekt den Kommunen) erfolgt bilateral zwischen Bund und Ländern.

Da diese beiden Optionen unterschiedliche Implikationen haben (können), werden sie im Folgenden getrennt behandelt.

[128] Der Begriff des „Kita-Gutscheins" wird hier als rein administratives Instrument genutzt. Hiervon zu trennen ist die insbesondere in der Bildungsökonomie geführte und zum Teil stark normativ geprägte Diskussion über die mit einem Gutschein verbundenen Wettbewerbseffekte, wonach ein qualitätsgetriebener Wettbewerb zu einer besseren Qualität der Kindertagesbetreuung führen soll (siehe hierzu ausführlich z.B. Dohmen 2010, 2016).

5.3.3.1.1.1 Der Kinderbetreuungs-Gutschein zur Finanzierung der Kostendifferenz höherwertiger Qualität der Kindertagesbetreuung

Ein Kita-Gutschein des Bundes, der nur die Kostendifferenz zwischen der (vor Einführung des Kita-Gutscheins) geltenden Basisausstattung und den aus den Qualitätsstandards resultierenden höheren Kosten abdeckt, würde in der Praxis bedeuten, dass über den Gutschein eine sehr unterschiedliche Qualitätsdifferenz finanzierbar sein müsste. D.h. der Wert des Gutscheins wäre in Ländern mit einer, im Status quo, ungünstigeren Personalausstattung höher als in Ländern mit einer besseren, wenn auch unter dem Schwellenwert liegenden Ausstattung. Länder – oder Einrichtungen – die diesen Standard bereits vor Verabschiedung des Bundesqualitätsgesetzes erreicht hatten, wären somit (ggf. implizit) von der Regelung ausgeschlossen.

Die Unterschiede in der Höhe der Kostendifferenz sind für die Eltern (nur) dann von Bedeutung, wenn sie diesen Kostenunterschied selbst vorfinanzieren müssen; in der Folge müssten Eltern in den ostdeutschen Ländern einen höheren Geldbetrag vorfinanzieren als in den westdeutschen Ländern, wobei die Unterschiede auch innerhalb der ost- bzw. westdeutschen Länder nicht unerheblich sind. Da eine solche Vorfinanzierung eine Auswahl der Einrichtungen auch nach der Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft bzw. der Vorfinanzierungsfähigkeit und Vorfinanzierungsbereitschaft der Eltern bedeuten bzw. begünstigen würde, ist diese Ausgestaltungsvariante nicht zu empfehlen. Es wird daher im Folgenden davon ausgegangen, dass der Gutschein die Differenz- oder Ko-Finanzierung an den Träger der Einrichtung regelt. Die konkrete, administrative Umsetzung des Geldleistungsgesetzes wird dadurch jedoch nicht einfacher, da entweder länder- oder einrichtungsbezogene Kostenunterschiede (Finanzierungsschlüssel) festgelegt werden müssen. Alternativ könnte eine pauschalierte Regelung etabliert werden, bei der etwa Ländergutscheinwerte spezifiziert werden, die sich z.B. nach dem landesweiten Personalschlüssel oder der landesdurchschnittlichen Fachkraft-Kind-Relation bemisst. Der Kita-Gutschein für Brandenburg hätte dann einen anderen finanziellen Gegenwert wie der für Berlin, Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern. Im anderen Fall müssten auch innerhalb des Landes Brandenburg z.B. unterschiedliche Werte für Kindertageseinrichtungen in Potsdam oder Cottbus bzw. ggf. sogar zwischen den einzelnen Einrichtungen innerhalb Potsdams oder Cottbus' festgelegt werden. D.h. der administrative Aufwand erhöht sich, je differenzierter der Gutschein sich an die konkreten Bedingungen vor Ort anpassen soll.

Eine einrichtungsbezogene Regelung hätte den Vorteil, dass jeder Träger bzw. jede Einrichtung prinzipiell in die Lage versetzt würde, die Qualitätsstandards zu erfüllen bzw. die mit der Erfüllung der Standards verbundenen Kosten decken zu können (ggf. unter Berücksichtigung des Trägereigenanteils sowie der Elternbeiträge). Die Orientierung des Gutscheinwertes an den landesweiten Durchschnittswerten würde für die Träger bedeuten, dass einige ihre Kosten würden vollständig decken können,

während andere einen – unterschiedlich großen – Teil der nicht durch den Gutschein abgedeckten zusätzlichen Kosten aus anderen Einnahmen oder über einen höheren Eigenanteil oder über höhere Elternbeiträge würden decken müssen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die bisherige Finanzierungspraxis in den Ländern sehr unterschiedlich ist. Während in Hamburg, Berlin und Bayern die Einrichtungen durch Pauschalsätze finanziert werden,[129] erhalten die Einrichtungsträger in den anderen Ländern von der Gemeinde oder dem örtlichem Träger eine kostenbezogene Zuwendung, die sich häufig auf einen bestimmten Anteil an den Kosten bezieht, deren Höhe bzw. Anteil sich zum Teil auf die nach Abzug von Elternbeiträgen und Trägereigenanteil noch verbleibenden Kosten bezieht.

Für die konkrete Umsetzung bedeutet dies, dass einerseits zu definieren ist, wer vorrangig oder nachrangig für die Finanzierung bestimmter Kosten aufkommen muss. Andererseits steigen die Anforderungen an die Träger, die nunmehr nicht nur ihre Kosten nachweisen müssten, sondern ggf. auch belegen müssten, welche Kosten aus welchem Grund angefallen bzw. notwendig sind, und welcher Teil davon nicht durch den Gutschein refinanziert werden kann. Mit anderen Worten: Die Träger müssten ihre Personalausstattung (indirekt bzw. implizit) danach differenzieren, welcher Anteil zur Basisausstattung gehört und welcher Anteil zur Erreichung der Qualitätsstandards gedacht ist.

Möglicherweise könnte diese Schwierigkeit dadurch gelöst werden, dass die Gemeindefinanzierung nachrangig nicht nur zu den Elternbeiträgen und Trägereigenanteilen, sondern auch zur qualitätsbezogenen Bundesfinanzierung wäre, sodass sich der Finanzierungsanteil der Gemeinde auf die Kosten beziehen würde, die nach Abzug der Finanzierungsanteile von Eltern, Trägern und Bund noch übrigblieben.

Strategisch ergibt sich durch diese unterschiedlichen Finanziers jedoch eine Herausforderung, da jeder der Finanziers ein Interesse hat, selbst einen möglichst geringen Kostenanteil zu übernehmen, während andere einen höheren übernehmen sollen bzw. zukünftige Erhöhungen möglichst zu unterlassen, um sukzessive die Finanzierungsanteile der anderen Finanziers zu erhöhen. Um dies zu vermeiden, wäre es prinzipiell sinnvoll, entweder vorab einen längerfristigen Finanzierungsplan vorzulegen bzw. diesen gemeinsam auszuhandeln oder eine konkrete Finanzierungsverteilung zwischen den verschiedenen Finanziers zu vereinbaren.

Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass das Leistungsgesetz den Einzelfall bzw. den Anspruch der Eltern regelt, d.h. dass sich finanzielle Folgen aus dem Elternverhalten ergeben werden.

---

[129] Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es z.B. in Hamburg aus praktischen Erwägungen heraus leichte Abweichungen von der „reinen Lehre" des Entgeltmodells gibt. So sind die raum- bzw. gebäudebezogenen Finanzierungsanteile zum Teil von Pauschalregelungen ausgenommen, da diese Kosten erheblich schwanken und davon abhängig sind, wie alt die Gebäude sind, ob sie gemietet oder im Eigentum des Trägers befindlich sind etc.

Einrichtungen können sich an den Standards orientieren, müssen dies aber nicht tun. Das Geld folgt dabei den Kindern bzw. Eltern, die sich für eine Kindertageseinrichtung mit höheren Qualitätsstandards entscheiden. Dies führt dazu, dass die Bundesmittel an die Einrichtungen bzw. in die Gemeinden und Länder fließen, die erfolgreich Eltern mit höherem Qualitätsinteresse ansprechen. Entsprechend verteilen sich die Bundesmittel unterschiedlich – und durch diese nicht oder nur bedingt steuerbar – auf die Kommunen und Länder. Mit anderen Worten: Ein klassisches Geldleistungsgesetz würde mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die Bundeszuweisungen an die Länder sehr unterschiedlich ausfallen. Auch wenn dies eine naheliegende, zwangsläufige und eventuell implizit gewollte Folge eines Leistungsgesetzes ist, dessen Intention die Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung ist, ist anzunehmen, dass die Länder eine solche, durch sie nicht oder nur wenig beeinflussbare Finanzmittelverteilung als wenig wünschenswert ansehen und dieses Verfahren aus diesem Grund eher kritisch sehen werden.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass sich die Qualitätsstandards (implizit) nicht nur auf einen Bereich, also z.B. den Personalschlüssel oder die Fachkraft-Kind-Relation beziehen werden, sondern mehrere Qualitäts-Bereiche gleichzeitig umfassen werden. Dies ergibt sich einerseits daraus, dass die Qualität der Kindertagesbetreuung sehr unterschiedliche Facetten hat, und andererseits, die Ausgangsbedingungen in den Ländern, Kommunen und Einrichtungen sehr unterschiedlich sind. Die Personalschlüssel variieren ebenso wie die (darauf zum Teil aufbauenden) Fachkraft-Kind-Schlüssel oder die Nutzung von Qualitätsentwicklungsprozessen, von Fachberatung, Fortbildung etc. Für die konkrete Umsetzung bedeutet dies, dass entweder eine pauschale Regelung getroffen werden muss, die quasi einen „allgemeinen Qualitätsbonus" darstellt, unabhängig davon, welche Maßnahmen und welche Kosten im Einzelfall damit verbunden sind, oder aber es muss eine flexible Regelung getroffen werden, die die Erstattung der unterschiedlichen Kosten für unterschiedliche Qualitätsmaßnahmen gleichermaßen ermöglicht. Letzteres würde aber bedeuten, dass in jedem Einzelfall geprüft werden müsste, ob die Kosten grundsätzlich nach dem Qualitätsraster und der Höhe nach – zumindest zum Teil – erstattet werden können. Der damit verbundene Prüfaufwand wäre verhältnismäßig hoch (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 5.3.3.1.3).

Bei der ersten Variante, einer pauschalierten Regelung – einem allgemeinen Qualitätsbonus – könnten, wie z.B. in Bayern oder Hamburg der Fall, bestimmte Erstattungsbeträge pauschaliert bestimmt und dem Träger der Einrichtung gegen Vorlage des Leistungsbescheids ausgezahlt werden. Die Herausforderung besteht allerdings auch in diesem Fall in der konkreten Verrechnung zwischen dem „Basisentgelt" und dem qualitätsbedingt erhöhten Entgelt.

5.3.3.1.1.2 Der Kita-Gutschein zur vollständigen Finanzierung höherwertiger Qualität der Kindertagesbetreuung

Ein grundlegend anderer Ansatz wäre, dass das Leistungsgesetz alle Ansprüche der Eltern abdeckt und die Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen quasi im Hintergrund zwischen den Beteiligten abgewickelt wird. Abgesehen von dem (vermutlich) unwahrscheinlichen Fall, dass die Eltern in Vorleistung treten müssen und ihre qualitätsbedingt höheren Elternbeiträge rückerstattet bekommen (siehe hierzu weiter oben), ist es unerheblich, ob dieses oder das im vorhergehenden Abschnitt beschriebene Verfahren gewählt wird; sie erhalten einen Leistungsbescheid und die Kostenabwicklung erfolgt zwischen Träger und Bund.

Der wesentliche Unterschied zu dem im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Verfahren ergibt sich dadurch, dass der Träger hier seine gesamte öffentliche Finanzierung über den Gutschein erhalten würde und nicht in separaten und nebeneinander stehenden Verfahren sowohl mit den Kommunen als auch mit dem Bund abrechnen müsste.

5.3.3.1.2 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen des Geldleistungsgesetzes

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass eine (vergleichsweise) „einfache", pauschalierte und unter Umständen sogar relativ flexible Umsetzung des Geldleistungsgesetzes mit möglichen „Verwerfungen" oder Ungerechtigkeiten im Einzelfall verbunden ist, während die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit ein hochkomplexes administratives Verfahren nach sich zieht. D.h. es gibt einen Trade-off zwischen Effizienz und Einzelfallgerechtigkeit. Hinzu kommt, dass der erste Ansatz das „Risiko" quasi den Trägern überträgt, während der zweite die Administration in die Verantwortung nimmt. Entsprechend verteilen sich auch die Kosten der Umsetzung anders.

Daraus könnte folgen, dass die Länder einen Verteilungsschlüssel befürworten werden, aus dem sie Qualitätsverbesserungen finanzieren können, oder aber ein Portfolio von Qualitätsbereichen definieren wollen, dass die unterschiedlichen Notwendigkeiten und/oder Schwerpunktsetzungen zwischen den Ländern berücksichtigt.

5.3.3.1.3 Kosten der Umsetzung

Die Kosten der Umsetzung hängen stark davon ab, welcher der oben genannten Ansätze gewählt wird und ggf. welche ergänzenden Komponenten damit kombiniert werden.

Es gibt sowohl im frühkindlichen Bereich als auch in anderen Bildungsbereichen administrative Verfahren, deren Erfahrungen bzw. Kosten sich zum Vergleich heranziehen lassen:

– Bildungsprämie des Bundes: Weiterbildungsinteressierte Personen erhalten einen Weiterbildungsgutschein, wenn sie bestimmte persönliche Voraussetzungen erfüllen und die geplante Weiterbildung vorteilhaft für ihren beruflichen Werdegang ist. Voraussetzung für den Erhalt des Gutscheins ist ein Beratungsgespräch, in dem das Vorliegen der Voraussetzungen geprüft wird und bis zu drei Weiterbildungsanbieter auf dem Gutschein benannt werden, bei denen die Maßnahme durchgeführt werden kann. Für das Beratungsgespräch erhält die Beratungseinrichtung eine Vergütung von 30 Euro, der Gutschein wird ausgestellt, beim Bildungsanbieter eingereicht und von diesem beim Bundesinstitut für Berufsbildung, das als Projektträger fungiert, eingelöst. Der Weiterbildungsanbieter muss durch eines der gängigen Verfahren zertifiziert sein. Nach Überprüfung wird der mit dem Gutschein verbundene Anteil von 50 % der Weiterbildungskosten, höchstens jedoch ein Betrag von 500 Euro erstattet.

  Der durchschnittliche Gutscheinwert betrug in den vergangenen Jahren etwas über 300 Euro, sodass allein das Pflicht-Beratungsgespräch Kosten von annähernd 10 % der durchschnittlichen Maßnahmekosten verursacht. Die weitere Verwaltung dürfte noch einmal rund 10 bis 15 % kosten.[130] D.h. die Verwaltungskosten liegen hier bei 20 bis 25 %, wobei – im Vergleich zu einem Kinderbetreuungsgutschein – zu berücksichtigen ist, dass der Aufwand im Verhältnis zum Ausgabenbetrag dort geringer sein dürfte, da der Wert des einzelnen Gutscheins höher sein dürfte.

– Das Bildungs- und Teilhabepaket, durch das Kinder von Familien im Hartz IV-Bezug eine staatliche Förderung für schulnahe Leistungen erhalten können (Erstattung der Kosten von Klassenfahrten, der Beiträge für Sportvereine und Musikunterricht, Mittagessen in Schule und Kita, Nachhilfe) sieht ebenfalls eine Einzelfallprüfung vor. Nach Angaben des zweiten Evaluationsberichts zum Bildungs- und Teilhabepaket (BMAS 2015b) belaufen sich die mit der Überprüfung der Anspruchsberechtigung, der Ausstellung der Bescheide und der Abrechnung verbundenen Kosten bei den Leistungsstellen auf 136 Mio. Euro. Hinzu kommen Kosten von 46,6 Mio. Euro bei den Leistungsanbietern (inkl. Schul- und Kita-Verwaltungen), d.h. den Nachhilfeinstituten, den Caterern bzw. Schulen und Kindertageseinrichtungen etc. Die Kosten für die Leistungsberechtigten werden auf 12,2 Mio. Euro geschätzt. D.h. die administrativen Gesamtkosten belaufen sich auf rund 195 Mio. Euro.

  Bei allen drei Gruppen von Beteiligten (Leistungsberechtigte, Leistungsanbieter und Leistungsstellen) entsteht administrativer Aufwand, der sich erheblich voneinander unterscheidet. So belaufen sich die Bearbeitungskosten je Fall und Jahr bei den Leistungsanbietern in Abhängigkeit von der Bearbeitungsdauer auf 4,71 Euro bis 45,63 Euro, wobei insbesondere der Abrechnungsaufwand erheblich variiert.

[130] Es gibt zur Bildungsprämie keine offiziellen Daten zu den Verwaltungskosten, eine „pi-mal-Daumen"-Hochrechnung der ungefähren Verwaltungskosten durch den Verfasser der vorliegenden Studie, die den oben genannten Größenordnung entsprach, wurde nicht dementiert.

Bei den Leistungsstellen differieren die Kosten je Fall und Jahr zwischen 17,16 Euro für den Schulbedarf und 70,37 Euro für die Mittagsverpflegung. Ersteres entspricht einem Anteil von 17 % an den Kosten der durchschnittlich bewilligten Leistungen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich dabei um ein pauschaliertes und somit vergleichsweise einfaches Verfahren handelt.

Selbst wenn man nur die reinen Verwaltungskosten der öffentlichen Hand von 136 Mio. Euro zugrunde legt, sind dies im Verhältnis zu den Gesamtausgaben von 531 Mio. Euro (2014) über 25 %; legt man die gesamten Verwaltungskosten von 195 Mio. Euro zugrunde, sind es gar 37 %. Die Verwaltungskosten sind umso höher, je kleinteiliger das Prüfverfahren und je geringer der ausgeschüttete Durchschnittsbetrag ist.

– Ein anderes Leistungsgesetz im Bildungsbereich ist das BAföG. Angesichts der relativ großen Beträge – der Bescheid wird in der Regel für zwölf Monate ausgestellt, und die durchschnittliche monatliche Förderung lag im Jahr 2014 bei knapp 440 Euro (über alle Gruppen von Geförderten) – sind die Verwaltungskosten geringer als bei den vorhergehenden Beispielen. Laut 20. Bericht nach § 35 BAföG (2014) belaufen sich die Verwaltungskosten für die Darlehensverwaltung auf 2,3 %, allerdings ohne die Kosten der Bundeskasse. Die allgemeinen Verwaltungskosten, z.B. bei den BAföG-Ämtern der Studentenwerke, liegen insgesamt in einer Größenordnung von rund 100 Mio. Euro pro Jahr[131]. In Relation zu den Ausgaben für das BAföG der Studierenden von knapp 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2014 (Statistisches Bundesamt 2015b) entspricht dies einem Anteil von 4,3 %. Im Ergebnis dürfte sich somit ein Gesamtanteil an den Verwaltungskosten von etwa 7 % ergeben, was allerdings auch durch die teilweise Auszahlung als Darlehen bedingt ist. Andererseits sind die durchschnittlichen Verwaltungskosten dadurch vergleichsweise niedrig, dass es sich um eine einmalige jährliche Prüfung und vergleichsweise hohe Durchschnittsförderbeträge – rund 5.300 Euro pro Jahr und geförderter Person – handelt. Da der durchschnittliche Förderfall bei einem Geldleistungsgesetz im frühkindlichen Bereich deutlich geringer sein dürfte, ist mit (ggf. erheblich) höheren Verwaltungskosten zu rechnen.

Zusammenfassend ist daher eine „abschließende", allgemeingültige Einschätzung der mit einem Leistungsgesetz verbundenen (Verwaltungs-) Kosten nicht möglich. Sie hängen ganz wesentlich davon ab, wie hoch der durchschnittliche Förderbetrag ist und wie detailliert bzw. umfänglich die Einzelfallprüfung ist. Geht man hypothetisch davon aus, dass einzelne Leistungsbescheide erstellt werden müssen, d.h. Eltern einen differenziellen Förderanspruch haben, wie er oben unter Kapitel 5.3.3.1.1.1 dargestellt wurde, und der damit verbundene Finanzierungsanspruch bei ca. 10 % der durchschnittlichen Kosten eines Kinderbetreuungsplatzes von rund 8.000 Euro liegt, dann würden Verwaltungskosten, die bei 10 % des Förderbetrags liegen, 80 Euro pro Kind und Jahr bedeuten. Bei etwa 3,5 Mio. Kindern, die

[131] Auskunft von Herrn Börsel vom Deutschen Studentenwerk (Email vom 8.4.2016).

in Kinderbetreuung sind, ergäbe sich ein Gesamtbetrag von 280 Mio. Euro, bei 50 Euro wären es 175 Mio. Euro.

Zu beachten ist dabei, dass darüber hinaus auch die Eltern und die Kindertageseinrichtungen einen höheren Verwaltungsaufwand haben, dessen Umfang ansatzweise dem des Bildungs- und Teilhabepakets entsprechen dürfte. D.h. er beläuft sich auf 10 bis 50 Euro je Kind, abhängig davon, wie kompliziert die Anträge bzw. die beizubringenden Belege und Abrechnungsanforderungen sind.

5.3.3.1.4 Zusammenfassung und Einschätzung

Ein Geldleistungsgesetz regelt den Förderungsanspruch, den Eltern im Hinblick auf eine höherwertige, d.h. über die Basisqualität im Land bzw. der Einrichtung hinausgehende Qualität der Kindertagesbetreuung haben. Es gibt zwei grundsätzliche Möglichkeiten, diesen Anspruch zu konkretisieren: (1) Die Eltern haben einen spezifischen Anspruch, der sich aus der Differenz zwischen den Kosten der „Basisqualität" und den höheren Kosten für die höhere Qualität ergibt, oder (2) es gibt eine pauschalierte Regelung im Sinne eines „Qualitätsbonus'", der einem (politisch) festgelegten Betrag entspricht.

Während der zuerst genannte Ansatz mit einer höheren Einzelfallgerechtigkeit, aber dafür deutlich höheren Verwaltungskosten einhergeht, ist die pauschale Regelung verwaltungseffizienter, aber dafür mit erheblichen „Verwerfungen" bei den Trägern bzw. Einrichtungen und ggf. den Eltern verbunden, je nachdem, wie die Einrichtungen die durch den Qualitätsbonus nicht gedeckten Kosten weiterleiten. Es ist anzunehmen, dass die Träger selbst die qualitätssteigernden Maßnahmen nur realisieren können, wenn dies für sie kostendeckend möglich ist.

Die einzelfallgerechte Regelung ist mit erheblichen Verwaltungskosten verbunden, die bei bis zu 25 % der Gesamtausgaben liegen können, je nachdem, wie detailliert und kompliziert das Antrags- bzw. Abrechnungsverfahren ausgestaltet wird und wie hoch die Mehrkosten für die Qualitätsverbesserung durchschnittlich sind. Geht man von 50 Euro je Jahr und Kind aus, ein Betrag der nicht übermäßig hoch zu sein scheint, ergeben sich bei 3,5 Mio. Kindern in Kinderbetreuung Kosten von 175 Mio. Euro p.a.

Die konkreten Effekte auf die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung sind schwer abschätzbar und hängen von der konkreten Umsetzung ab. Dies gilt gleichermaßen für die daraus resultierende Verteilung der zusätzlichen Finanzmittel, da das Prinzip gilt „Money follows children". D.h. das Geld fließt an die Einrichtungen, die eine höherwertige Qualität anbieten und nachgefragt werden. Nur bei einem einzelfallgerechten Verfahren sind die Kindertageseinrichtungen bzw. Tagespflegepersonen unabhängig von Bundesland oder Träger gleichberechtigt und haben die gleichen Chancen, vom Modell zu profitieren. In einem pauschalierten Modell werden insbesondere Einrichtungen in den Ländern begünstigt, die bessere Ausgangsbedingungen haben, also z.B. vor Beginn des Qualitätsprozesses

einen besseren Personalschlüssel bzw. eine bessere Fachkraft-Kind-Relation hatten, da sie die erforderlichen Maßnahmen zu geringeren Kosten realisieren können.

Nicht einschätzbar ist, wie die Länder auf dieses Modell reagieren würden, da die Verteilungseffekte einer Bundesfinanzierung auf die einzelnen Länder ex-ante nur schwer abschätzbar sind. Es liegt jedoch die Vermutung nahe, dass sie eine klare und an beeinflussbaren Kriterien ausgerichtete Verteilung der zusätzlichen Bundesmittel bevorzugen.

5.3.3.2 Familienkassen

5.3.3.2.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

Die Familienkassen sind für die Bearbeitung der Kindergeld- und Kindergeldzuschlagsanträge und die entsprechenden Auszahlungen zuständig und entweder bei der Bundesagentur für Arbeit – für nicht im öffentlichen Dienst beschäftigte Eltern – oder bei öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern – für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten – angesiedelt. 87 % der Anträge werden über die Familienkassen der Bundesagentur und 13 % über die öffentlichen Arbeitgeber abgewickelt.

Da ein Kindergeldanspruch grundsätzlich für alle Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr und darüber hinaus bis zum vollendeten 25. Lebensjahr besteht, sofern das Kind in einer Ausbildung ist (§ 31f EStG), sind implizit auch alle Kinder, die in einer Kindertageseinrichtung oder in Tagespflege sind, bereits bei einer der Familienkassen bzw. den öffentlichen Arbeitgebern erfasst.

Insofern erscheint es naheliegend, die Familienkassen mit der Zuständigkeit eines ggf. beschlossenen Geldleistungsgesetzes zu beauftragen. Dadurch würde die doppelte Erfassung der Kinder bzw. ihrer Eltern vermieden werden. Allerdings handelt es sich um eine völlig neue Aufgabenstellung für die Familienkassen, deren Regelungen sich erheblich von denen zum Kindergeldbezug des Bundeskindergeldgesetzes bzw. des Einkommensteuergesetzes unterscheiden, sodass es darüber hinaus keine Effizienzgewinne gäbe, sofern die Förderung nicht mit dem Kindergeldbezug verknüpft würde.

Wie auch beim (gesonderten) Geldleistungsgesetz weiter vorne stellt sich die Frage, ob die mit der besseren Qualität der Kindertagesbetreuung verbundenen Kosten bezogen auf den Einzelfall oder pauschaliert übernommen werden sollen. Als dritte Option ist eine Kindergelderhöhung denkbar, die die Kosten höherwertigerer Qualität der Kindertagesbetreuung abdeckt.

5.3.3.2.2 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen der Familienkasse

Bei der Frage, ob die Familienkassen für die Umsetzung des Geldleistungsgesetzes verantwortlich zeichnen sollen, handelt es sich vor allem um eine technische und weniger inhaltliche Frage. Lediglich eine Abwicklung über das Kindergeld würde eine „eigenständige" inhaltliche Qualität begründen. In

diesem Fall wäre aber lediglich eine pauschale Erhöhung des Kindergeldes für Kinder in Kindertagesbetreuung bzw. im Alter von null Jahren bis zum Schuleintritt oder auch null- bis dreijährige Kinder mit einem strukturellen Unterschied gegenüber dem in Kapitel 5.3.3.1 beschriebenen Ansatz verbunden.

Der wesentliche Vorteil einer Realisierung des Geldleistungsgesetzes über die Familienkasse bestünde daher in den etwas geringeren administrativen Kosten, die dadurch resultieren, dass eine Doppelerfassung des einzelnen Kindes entbehrlich würde. Gleichwohl wäre aber ein Vermerk erforderlich, dass das Kind eine Kindertageseinrichtung besucht oder in Kindertagespflege ist und sich dadurch ein Anspruch auf erhöhte Auszahlungen des Kindergelds bzw. die Ausstellung eines Gutscheins ergibt. Alle anderen Aspekte sind mit den vorgenannten Ausführungen identisch.

5.3.3.2.3 Kosten der Umsetzung

Wie sich aus den Ausführungen im vorhergehenden Abschnitt ergibt, sind die Unterschiede hinsichtlich der Verwaltungskosten in den Fällen marginal, in denen die Familienkassen die Ausstellung bzw. Administration der Kinderbetreuungsgutscheine übernehmen sollen. Lediglich eine pauschalierte Aufstockung des Kindergeldes wäre administrativ vorteilhaft über die Familienkassen zu realisieren. Dies wäre aber mit hohen Streuwirkungen verbunden, da die Eltern das zusätzliche „Kindergeld" nicht zur Nachfrage höherwertigerer Qualität der Kindertagesbetreuung einsetzen müssten, d.h. es wäre keine Zweckbindung der Mittel möglich.

5.3.3.2.4 Zusammenfassung und Einschätzung

Im Ergebnis hat der Rückgriff auf die Familienkasse allenfalls marginale administrative Vorteile gegenüber einer eigenständigen Administration. Die Beurteilung der Frage, ob eine Kindertageseinrichtung die qualitativen Voraussetzungen für eine Erstattung der höheren Kosten nach dem Geldleistungsgesetz erfüllt, ist für die Familienkassen wesensfremd und erfordert grundsätzlich eine entsprechende Schulung. Vor diesem Hintergrund erscheint eher eine Lösung über die Administration des Bildungs- und Teilhabepakets angezeigt, da hier zumindest Erfahrung mit Einzelfallprüfungen sowie Bildungsleistungen besteht.

5.3.3.3 Absetzung der Kosten höherwertiger Kinderbetreuung als Sonderausgaben im EStG

5.3.3.3.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

In Kapitel 5.2.2.3 war ausgeführt worden, dass Kinderbetreuungskosten im Rahmen des EStG als Sonderausgaben im Umfang von zwei Drittel der zusätzlichen Kosten, höchstens bis zu einem Betrag von 4.000 Euro steuermindernd geltend gemacht werden können. Diese Regelung führt bereits heute dazu, dass Eltern die Kosten hochwertiger Kinderbetreuung geltend machen können, sofern sie sich in den Elternbeiträgen widerspiegeln, und, sofern sie ein Einkommen haben, das zu einer Steuerzahlung

führt, einen Teil der Kosten über das Finanzamt rückerstattet bekommen. Gleichzeitig würde diese Regelung unmittelbar auch bedeuten, dass die Eltern Mehrkosten, die durch einen qualitätssteigernden Prozess entstehen, steuerlich geltend machen können, sofern diese zu höheren Elternbeiträgen führen und die Gesamtkosten den Höchstbetrag von 6.000 Euro, der zu zwei Drittel geltend gemacht werden kann, noch nicht erreicht haben.

Davon unabhängig bzw. darüber hinaus wäre es prinzipiell denkbar, diese Regelung dadurch zu ergänzen, dass der maximale Absetzbetrag sich aus zwei Komponenten, einmal für die Kinderbetreuung generell, sowie zum anderen, für höherwertige Kindertagesbetreuung, zusammensetzt.

5.3.3.3.2 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen der Absetzung von Kosten im EStG

Der wesentliche Vorteil dieser Regelung wäre, dass lediglich das Einkommensteuergesetz entsprechend modifiziert werden müsste. Es wäre z.B. zu regeln, unter welchen Voraussetzungen und ggf. im Rahmen welcher Obergrenzen die Kosten für eine Kindertageseinrichtung über die reine Nutzung hinaus steuerlich geltend gemacht werden können. Die damit verbundenen Anforderungen unterscheiden sich prinzipiell nicht von denen des Geldleistungsgesetzes.

Einschränkend ist anzuführen, dass die Prüfung, ob eine Einrichtung die Voraussetzungen für die Förderung hochwertiger Kindertagesbetreuung erfüllt, für die Finanzämter wesensfremd ist, d.h. es wäre auf allgemeine Zertifikate zurückzugreifen; allerdings ist auch dies kein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Geldleistungsgesetz.

Kritisch ist zu sehen, dass die Eltern die mit der besseren Qualität verbundenen höheren Kosten zunächst vorfinanzieren müssten und anschließend im Umfang ihres persönlichen Grenzsteuersatzes von der Steuerminderung profitieren würden. D.h. Eltern mit einem höheren Einkommen würden – bei gleichhohen Mehrkosten – eine höhere Entlastung erhalten als Eltern mit einem geringeren Einkommen; ein Teil der Eltern würde nicht begünstigt, da sie keine Steuern zahlen. Somit wären die Netto-Mehrkosten für Eltern mit einem höheren Einkommen geringer als für Eltern mit einem geringeren Einkommen, während Eltern, die aufgrund des geringen Einkommens keine Einkommensteuer zahlen, die gesamten Kosten selbst tragen müssten. In diesem Fall könnte jedoch eine Kombination mit dem Bildungs- und Teilhabepaket angedacht werden.

Aus Sicht des Bundes könnte als Vorteil angesehen werden, dass die Länder und Kommunen über ihren Anteil am Einkommensteueraufkommen an den Mehrkosten beteiligt würden. Gleichzeitig könnte dies umgekehrt ein Argument sein, dass aus Sicht von Ländern und Kommunen gegen diesen Ansatz spricht.

Ein weiterer Nachteil könnte darin gesehen werden, dass im Einzelfall kaum zu differenzieren sein dürfte, welche Anteil der geltend gemachten Kosten durch die „reine" Nutzung und welcher durch die Kosten höherer Qualität entstanden ist.

5.3.3.3.3 Kosten der Umsetzung

Die Mehrkosten einer Regelung über die Einkommensteuer wären vergleichsweise gering, da die Prüfung durch die Finanzverwaltung im Rahmen der Prüfung der Steuererklärungen erfolgen würde und der Aufbau einer gesonderten Administration entbehrlich würde.

5.3.3.3.4 Zusammenfassung und Einschätzung

Die Förderung einer höherwertigen Qualität der Kindertagesbetreuung durch eine Ergänzung der bereits bestehenden Regelungen zur Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten im Rahmen der Einkommensteuer hat einerseits den besonderen Vorteil, dass sie durch vergleichsweise geringe Veränderungen bestehender Regelungen umgesetzt werden könnte. D.h. § 35 EStG wäre dahingehend zu ändern, dass der maximale Absetzbetrag erhöht werden und sich zum Teil auf die Kosten besserer Qualität beziehen müsste. Die wesentlichen Nachteile ergeben sich durch die progressive Besteuerung, durch die Familien mit einem höheren Einkommen eine höhere Entlastung erhalten als Eltern mit einem geringeren Einkommen. Für Familien, deren Einkommen so gering ist, dass sie keine Einkommensteuer zahlen, müsste eine Komplementärregelung geschaffen werden. Dies könnte über die Administration des Bildungs- und Teilhabepakets erfolgen.

5.3.3.4 Übergreifende Einschätzung

In diesem Kapitel wurden drei Ansätze zur Finanzierung einer höherwertigen Qualität der Kindertagesbetreuung über die Eltern bzw. Kinder diskutiert, ein Geldleistungsgesetz verbunden mit einem Kita-Gutschein, die Verknüpfung der Förderung mit dem über die Familienkassen administrierten Kindergeld sowie die Ausweitung des betreuungsbedingten Sonderausgabenabzugs nach § 35 EStG. In allen Fällen stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Kosten des Einzelfalles finanziert oder eine pauschalierte Förderung angestrebt werden soll. Eine pauschale Regelung hätte den Vorteil geringer Administrationskosten und den Nachteil einer ungenauen Wirkung im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung. Es ist mit hohen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Umgekehrt besteht der Vorteil von Einzelfallprüfungen darin, dass nur die qualitätsbedingten Mehrkosten berücksichtigt und gefördert würden, was allerdings mit hohen Kosten für die Administration der Regelungen einhergeht.

Mit Blick auf den betreuungsbedingten Sonderausgabenabzug nach § 35 EStG ist zu berücksichtigen, dass diese Regelung unmittelbar bei Eltern greifen würde, die den Höchstbetrag noch nicht aus-

geschöpft haben. Da allerdings nur diese Gruppen von Eltern dadurch erreicht würden, wären ergänzende Regelungen entweder durch eine Erhöhung des Maximalbetrages sowie – zur Erreichung von Eltern, die einkommensbedingt keine Einkommensteuer zahlen – z.B. über das Bildungs- und Teilhabepaket vorzusehen, das allerdings grundsätzlich nur für Familien gedacht ist, die Hartz IV-Leistungen erhalten.

Zusammenfassend sprechen entweder die hohen Mitnahmeeffekte bzw. die geringe Effektivität im Hinblick auf die Initiierung von qualitätssteigernden Prozessen oder die hohen Anforderungen an die Administration sowie die damit verbundenen hohen Kosten gegen die hier diskutierten Regelungen.

5.3.4 Ansätze zur Generierung zusätzlicher Finanzmittel

In den vorhergehenden Abschnitten dieses Kapitels ging es insbesondere darum, auf welchen Wegen die Mittel, die der Bund zusätzlich zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung bereitstellt, an die Länder verteilt werden können. In diesem Kapitel wird ergänzend der Frage nachgegangen, wie diese zusätzlichen Mittel generiert werden können, sofern es nicht möglich sein sollte, diese allein bzw. in vollem Umfang aus dem laufenden Bundeshaushalt zu finanzieren. Im Folgenden werden zwei Optionen zur Generierung zusätzlicher Finanzmittel betrachtet, ein Bildungs-Soli und ein Education Investment Fund.

5.3.4.1 Einführung eines „Bildungs-Soli"

5.3.4.1.1 Ansatz und Umsetzungsmöglichkeiten

Geht man davon aus, dass die Finanzierung frühkindlicher, wie auch die anderer Bildungsausgaben eine staatliche Aufgabe ist, die derzeitigen Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen aber nicht ausreichen, um in dem gewünschten oder für erforderlich gehaltenen Umfang zusätzliche Mittel für das Kinderbetreuungs- und Bildungssystem bereitzustellen, dann sind höhere Steuereinnahmen ein mögliches Instrument, um die gewünschten zusätzlichen Einnahmen zu generieren. Der Vorteil eines Bildungs-Soli, der wiederholt zur Finanzierung von zusätzlichen Bildungsinvestitionen vorgeschlagen wurde,[132] wird darin gesehen, dass zusätzliche Steuereinnahmen zweckgebunden zur Finanzierung der Bildung generiert werden. Auffallend ist, dass dieser Bildungssoli zwar wiederholt in Eckpunkte- oder Wahlkampfpapieren gefordert wurde, selten aber Eingang in konkrete politische Handlungsabsichten

[132] Siehe u.a.: Wahlprogramm der SPD zur Bundestagswahl 2009 (SPD 2009); Grüne wollen Ost-Soli in Bildungs-Soli umwandeln, Berliner Morgenpost vom 19.9.2008 – http://www.mopo.de/bildung-gruene-wollen-ost-soli-in--bildungs-soli--umwandeln-19539542); „SPD, Grüne und Linke plädieren für einen Bildungs-Soli" – Focus 10.6.2010 – http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/bildungsgipfel-spd-gruene-und-linke-plaedieren-fuer-bildungs-soli_aid_517965.html).

gefunden hat.[133] Explizit für den frühkindlichen Bereich wurde ein Bildungs-Soli von der SPD-Bundestagsfraktion im Jahr 2010 (BT-Drs. 17/1973) ebenso gefordert wie aktuell von Wehrmann (2016).

Die über einen Bildungs-Soli möglicherweise zu generierenden Einnahmen hängen insbesondere von der zugrunde liegenden Steuer sowie der Höhe des Aufschlags darauf ab. Würde der Bildungs-Soli z.B. auf die Einkommensteuer bezogen und ein Prozent betragen, beliefe sich das Einnahmevolumen, basierend auf Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer von rund 210 Mrd. Euro im Jahr 2015 (BMF 2016b), aktuell auf 2,1 Mrd. Euro. Die SPD hat im Wahlkampfprogramm 2009 eine Begrenzung des Bildungs-Soli auf zu versteuernde Einkommen von 125.000 Euro bzw. 250.000 bei Zusammenveranlagten vorgeschlagen (SPD 2009); in diesem Fall wären die Einnahmen deutlich geringer.[134] Über diese Eckpunkte hinaus scheint das Konzept eines Bildungssoli, soweit ersichtlich, nicht diskutiert worden zu sein.

Grundlegend ist, dass ein Bildungs-Soli durch ein Bundesgesetz beschlossen werden müsste und die Einnahmen daraus ausschließlich dem Bund zufließen (Meyer 2012), wie dies vom Grundsatz her auch beim Solidaritätszuschlag der Fall ist, d.h. es müsste sich um eine spezielle, ergänzende Abgabe handeln. Auch nach Wieland (2016) wäre der Bund berechtigt, eine Ergänzungsabgabe („Solidaritätszuschlag") zu erheben, dessen Einnahmen ihm zufließen würden. Er verweist aber auch darauf, dass Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG dem Bund keine Ausgabenkompetenz hinsichtlich der Kosten der Kinderbetreuung einräume. Letzteres ist aber eine grundsätzliche Herausforderung bzw. Einschränkung der gesamten Diskussion, die überwunden werden müsste.

5.3.4.1.2 Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen eines Bildungs-Soli

Gelingt es, den Bildungs-Soli tatsächlich als zweckgebundene Einnahme für Kinderbetreuungs- oder Bildungsausgaben zu etablieren, wäre dies ein wesentlicher Vorteil. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass dies dem in den Haushaltsgrundsätzen genannten sog. Non-Affektationsprinzip widerspricht, wonach die öffentlichen Einnahmen grundsätzlich allen Ausgabenzwecken gleichermaßen zur Verfügung stehen sollen (Brümmerhoff/Büttner 2015). Allerdings ist dieses Prinzip bereits vereinzelt, so z.B. bei der Mineralölsteuer, durchbrochen und insbesondere im Kontext von Umweltabgaben wiederholt diskutiert worden. Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Entscheidungen festgehalten, dass der Bund nicht in die Verteilung der Ertragshoheit von Bund, Ländern und Kommunen eingreifen dürfe. Er könne aber Sonderabgaben erheben, wenn sie für bestimmte Finanzierungs- oder Lenkungszwecke vorgesehen sind, wobei die Gruppen der Abgabenpflichtigen und Ausgabenempfänger einigermaßen

[133] Als Ausnahme ist der Koalitionsvertrag der rot-grünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen für die vergangene Legislaturperiode zu nennen, in dem vereinbart wurde, sich für einen Bildungssoli auf Bundesebene einsetzen zu wollen (SPD-Bündnis 90/Die Grünen 2010).

[134] Weitere Befürworter eines Bildungs-Soli sind u.a. Anbuhl/Habeck (2011) sowie die Schulkommission der Heinrich-Böll-Stiftung (2008).

homogen sein müssen und die Ausgaben müssen einer gruppennützigen Verwendung zugeführt werden (Zimmermann/Henke/Broer 2012). Diese Gründe legen eine gewisse Zurückhaltung bezüglich der Einführung eines Bildungs-Soli nahe. Dies könnte einer der Gründe sein, warum das Konzept jenseits allgemeiner politischer Forderungen wenig Aufmerksamkeit oder gar („ernsthafte") Implementationsvorbereitungen erfahren hat.

Ein weiterer Vorteil eines Bildungs-Soli könnte eine relativ große Unterstützung bzw. positive Resonanz in der Bevölkerung sein. Im Rahmen eines zeitweilig vom Zentrum für empirische pädagogische Forschung der Universität Koblenz-Landau durchgeführten Bildungsbarometers befürworteten 55 % der Befragten einen Bildung-Soli (ZEPF 2008), gut ein Viertel lehnte den Vorschlag ab.

Die Schwächen oder Nachteile des Modells hängen von den konkreten Umsetzungsmodalitäten ab. So würde eine allgemeine Einführung im Kontext der Lohn- und Einkommensteuer bedeuten, dass alle Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Steuerlast zur Zahlung der Abgabe verpflichtet wären; dies würde somit auch Eltern von Kindern, die Kindertageseinrichtungen besuchen, betreffen und diese somit – ohne eine gleichzeitige Abschaffung oder zumindest Reduktion der Elternbeiträge – weiter belasten.

Eine Begrenzung auf höhere Einkommensgruppen würde diesen Effekt zwar insoweit begrenzen, als Eltern mit unteren oder mittleren Einkommen nicht zur Zahlung verpflichtet wären. Es wäre aber nicht ausgeschlossen, dass dennoch Eltern mit einem hohen Einkommen doppelt betroffen wären. Darüber hinaus müssen zur Erzielung eines ausreichenden Einnahmevolumens höhere Prozentsätze angesetzt werden. Unter politischen Überlegungen ist auch zu berücksichtigen, dass dieser Einkommensbereich i.d.R. gut vernetzt ist und u.U. auf die Einführung einer entsprechenden Regelung Einfluss nehmen würde.

Es ist ferner zu bedenken, dass derzeit in der Bundesregierung keine Absicht zu erkennen ist, die Steuern zu erhöhen. Es ist zumindest in Teilen der Bundesregierung eher von entgegenstehenden Interessen auszugehen.

5.3.4.1.3 Kosten eines Bildungs-Soli

Die Zusatzkosten eines Bildungs-Soli sind insofern vergleichsweise gering, als er über die Einkommen- und ggf. Körperschaftsteuer entrichtet würde.

5.3.4.1.4 Zusammenfassung und Einschätzung

Unter Abwägung der wesentlichen Argumente ist davon auszugehen, dass die Einführung eines Bildungs-Soli derzeit keine politischen Mehrheiten finden wird. Auch die aufgezeigten Effekte legen eine Zurückhaltung nahe. Damit stellt sich aber die Frage nach einer Alternative.

5.3.4.2 Education Investment Fund

Mit Blick auf die Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel hat Dohmen (2015a, 2015b) ein Konzept für einen Education Investment Fund entwickelt und vorgestellt. Grundlegend und übergreifend sind nach seiner Einschätzung folgende Voraussetzungen bzw. Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsquellen zu stellen:

- prinzipielle Fähigkeit, ein ausreichend hohes Finanzvolumen, mindestens im einstelligen Milliardenbereich zu generieren
- keine Erhöhung der öffentlichen Verschuldung[135]
- Vereinbarkeit mit den grundgesetzlichen Rahmenbedingungen
- Überwindung des Auseinanderfallens von Kosten und fiskalischen Erträgen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie möglichst auch die Einbeziehung der Sozialversicherungen.

Ein weiteres Kriterium könnten darüber hinaus Anreize sein, die Bildung benachteiligter sozialer Gruppen gezielt zu fördern.

Der nachfolgend skizzierte „Education Investment Fund" erfüllt diese Anforderungen. Er wird durch private Finanziers, insbesondere (Lebens-)Versicherungen, Stiftungen, Kapitalgesellschaften oder auch Privatpersonen und andere Unternehmen, mit einem Budget ausgestattet, das für unterschiedliche Investitionen in quantitative oder qualitative Bildungsmaßnahmen genutzt werden kann. Die vier Beispiele in der Abbildung 48 sind exemplarisch und nicht abschließend zu verstehen; auch der Anteilswert von einem Drittel der fiskalischen Erträge, die in den Fonds fließen, ist nur beispielhaft zu verstehen. Die Rückflüsse in den Fonds sind dadurch möglich, dass der quantitative oder qualitative Ausbau in einigen Jahren zu höheren öffentlichen Einnahmen bzw. geringeren Ausgaben in den Sozialsystemen führt, wie mit Blick auf den frühkindlichen Bereich insbesondere auch die Berechnungen in Kapitel 4.4 zeigen. Zu diesen Einsparungen gehören u.a. die Kinder- und Jugendhilfe (insbesondere Hilfen zur Erziehung), Hartz IV, Wohngeld, Kosten der Kriminalität bzw. Strafvollzug, geringere Krankheitskosten im Gesundheitswesen bzw. in den Sozialversicherungen etc.[136] Sie ergeben sich vor allem durch die bessere Bildung zugunsten von Personengruppen, die ansonsten keine oder eine zu geringe Grundqualifikation erhalten würden, die ihnen eine nachhaltige Partizipation am Erwerbsleben ermöglicht.

---

[135] Damit scheiden z.B. Bildungsanleihen als Finanzierungsoption aus. Diese könnte zwar aus Sicht der öffentlichen Hand derzeit zu ausgesprochen geringen Zinsen ausgegeben werden, doch hingen Bildungsinvestitionen damit weiterhin ausschließlich von politischen Entscheidungen ab, die bisher nicht dazu geführt haben, dass sie im erforderlichen Umfang finanziert wurden. Ein Bildungsinvestitionsfonds könnte den Druck auf die politischen Entscheidungsträger erhöhen, hier aktiv zu werden, da das Argument entfallen würde, es gebe keine Finanzmittel bzw. keinen finanzpolitischen Handlungsspielraum.

[136] In den in diesem Abschnitt genannten fiskalischen Erträgen sind nur die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie die Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt. D.h. die tatsächlich zu erwartenden fiskalischen Erträge sind mit hoher Wahrscheinlichkeit noch höher als hier ausgewiesen. Insofern sind die Werte nicht mit den in Kapitel 4.4.2 ermittelten vergleichbar.

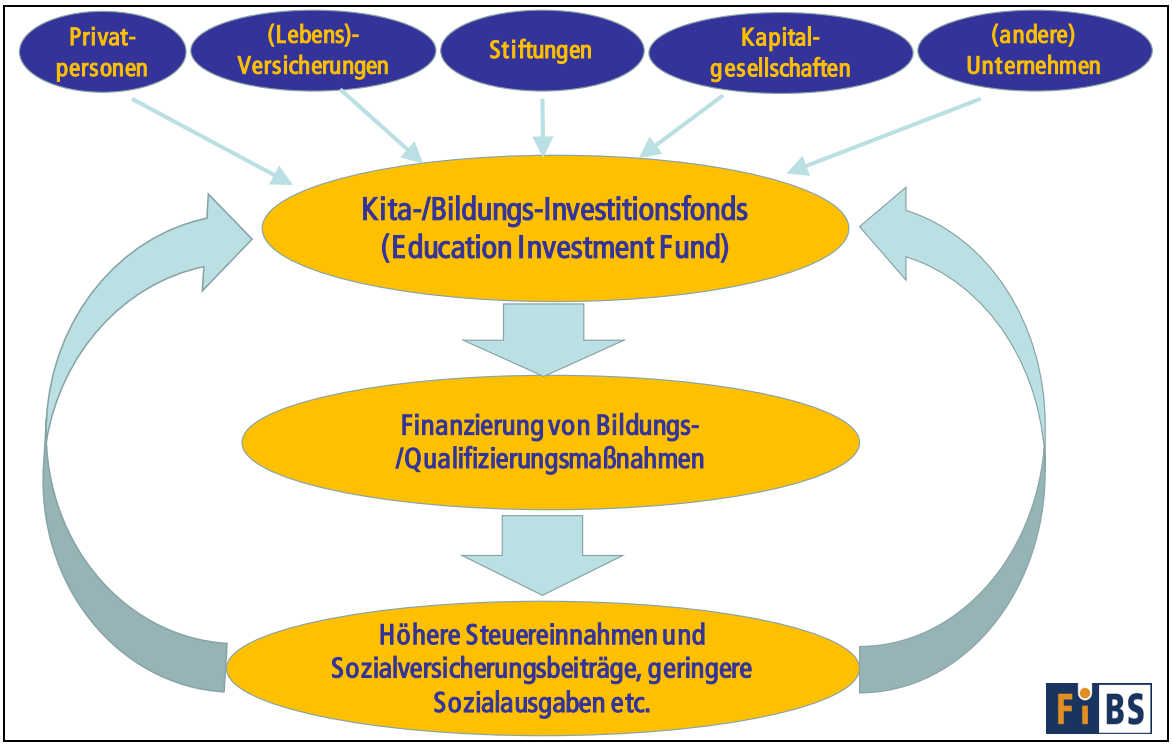


Abbildung 48: Das Konzept des Education Investment Funds im Überblick

Die Bereitschaft privater Finanziers, Geld in einen solchen Fonds zu investieren, hängt maßgeblich, aber nicht ausschließlich, davon ab, wie hoch die zu erwartenden fiskalischen Erträge bzw. Rückflüsse in den Fonds sind und ab wann mit diesen Rückflüssen zu rechnen ist. Abbildung 48 zeigt, dass in einigen Bereichen (z.B. frühkindlicher Bereich, Hochschule, Berufsorientierung) mit fiskalischen Renditen von 20 % und mehr zu rechnen ist, während sie in anderen (z.B. im Schulbereich) nach den im nachfolgenden Abschnitt dargestellten Berechnungen (siehe ausführlicher Dohmen 2015a) etwas geringer sind.[137] Gleichzeitig wird deutlich, dass der zeitliche Abstand zwischen den Investitionen und den ersten Rückflüssen sehr unterschiedlich ist. Während Berufsorientierung nach etwa drei bis fünf Jahren (u.U. sogar früher) zu ersten spürbaren Rückflüssen in die öffentlichen Haushalte führt, ist in der frühkindlichen Bildung allerfrühestens nach 15 bis 20 Jahren mit deutlichen Erträgen zu rechnen.[138]

[137] Bei den Ganztagsschulen ist die relativ geringe Rendite allerdings maßgeblich durch den unterstellten Investitionszeitraum von zehn Jahren bedingt, über den faktisch alle investiven Ausgaben „abgeschrieben" wurden. Würde man einen längeren Abschreibungszeitraum zugrunde legen, z.B. von 25 oder auch 40 Jahren, würden sich die fiskalischen Renditen deutlich erhöhen.

[138] Da die Berechnungen weiter unten ausschließlich auf die fiskalischen Renditen i.e.S. abheben, ist davon auszugehen, dass bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit ersten Rückflüssen bzw. Einsparungen zu rechnen ist, als hier ausgewiesen. So zahlen Auszubildende Sozialversicherungsbeiträge, und es werden zugleich Ausgaben für das Übergangssystem oder für Sozialleistungen eingespart. In diesen Fällen ist daher mit deutlich früheren Rückflüssen zu rechnen. In anderen Bereichen, Schule und Kindertageseinrichtungen, ist mit positiven Auswirkungen z.B. auf die Inanspruchnahme von Leistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung zu rechnen; auch hier ist daher mit früheren Erträgen zu rechnen.

Da Anleger eine Tendenz zu eher kurzfristigen Anlagehorizonten haben,[139] würde dies bedeuten, dass Berufsorientierung oder Hochschulbildung einen Vorteil gegenüber anderen Bildungsbereichen und insbesondere gegenüber frühkindlichen Bildungsinvestitionen hätten. Die konkrete Ausgestaltung bzw. Umsetzung des Fonds ist damit eine strategisch bedeutsame Entscheidung.

Es ist grundsätzlich möglich, den Fonds so aufzusetzen, dass (1) konkrete Einzelmaßnahmen oder (2) bestimmte Bildungsbereiche unterstützt werden oder aber (3) durch einen übergreifenden Fonds in Maßnahmen in unterschiedlichen Bildungsbereichen investiert werden kann. Ersteres würde z.B. bedeuten, dass in den Ausbau der Kindertagesstätte(n) in einer Kommune X investiert wird, während (2) grundsätzlich unterschiedliche Maßnahmen im frühkindlichen oder Hochschulbereich vorsieht. Die dritte Option würde bedeuten, dass sowohl in frühkindliche als auch in hochschulische Vorhaben investiert würde.[140]

Während (1) und (2) den Anlegern ermöglichen würde, gezielt ihren unmittelbaren persönlichen Präferenzen zu folgen und entweder in bestimmte Projekte oder in unterschiedliche Bildungsbereiche zu investieren, hätte (3) den Vorteil der Diversifikation, d.h. die Investitionen und damit auch die Erträge und Risiken sowie deren zeitlicher Anfall würden auf unterschiedliche Maßnahmen und/oder Bildungsbereiche verteilt. Hierdurch würde sich einerseits das Risiko verringern, andererseits verteilen sich auch die Rückflüsse gleichmäßiger über die Zeit, und es könnte zu einer „günstigeren" Verteilung der Gelder über alle Bildungsbereiche kommen.[141] Denkbar – und vermutlich für den Beginn vorteilhaft – ist eine kombinierte Strategie, die Investitionen in Einzelprojekte und bestimmte Bildungsbereiche ebenso ermöglicht wie Investitionen in unterschiedliche Bildungsbereiche.

Grundsätzlich soll der Fonds jedoch weniger in ausgewählte Einzelvorhaben (Projekte) oder Individuen investieren als in grundlegendere Maßnahmen, d.h. den Ausbau der Hochschulen in einem Bundesland oder den frühkindlichen Bildungsbereich in einer bestimmten Kommune oder einem Bundesland. Hintergrund ist, dass die Finanzierung spezifischer Einzelmaßnahmen oder gar von Individuen zu einer Selektion auf Basis der erwarteten Erträge der Einzelmaßnahmen bzw. Individuen führen und damit die üblichen Investitionsmuster nicht durchbrochen werden würden. Dies ist aber zur Generierung hoher fiskalischer oder sozialer Bildungsrenditen erforderlich. Die Gesellschaft, wie insbesondere auch die öffentliche Hand, hat höhere Erträge, wenn die bisher vernachlässigten Gruppen mit schlechten Bildungsleistungen besser erreicht werden (siehe z.B. auch Cunha et al. 2006). Es geht insofern um

139 Im Bereich der sog. Social Impact Bonds wird z.B. häufig über einen Anlagehorizont von maximal acht Jahren berichtet. In allen Bildungsbereichen erreichen die Investitionen die ermittelte Rendite erst ab bzw. nach diesem Zeitpunkt.

140 Darüber hinaus könnte im Weiterbildungsbereich gezielt in bestimmte Personengruppen oder auch Individuen investiert werden; dies gilt u.a. auch im Hochschulbereich.

141 Auf der anderen Seite verringern sich damit u.U. die Renditen gegenüber spezifischen Investitionen in ertragreichere Bildungsbereiche, in Anlehnung an die Berechnungen in Dohmen (2015a), z.B. in Hochschul- oder frühkindliche Bildung.

eine kohortenorientierte bzw. systemische Förderung und nicht um „kleine" Einzelmaßnahmen oder gar Individuen.

Der Vorteil eines solchen privaten Education Investments Fonds ist, dass er außerhalb der öffentlichen Haushalte geführt wird und somit nicht Bestandteil der öffentlichen Verschuldung ist, sondern vielmehr dazu beiträgt, dass sich die Lage der öffentlichen Haushalte sukzessive deutlich verbessert. D.h. es kann auf der Systemebene investiert werden, was im Rahmen der öffentlichen Haushalte derzeit nicht möglich ist, da Bildung nach wie vor nicht als Investition, sondern als Konsum angesehen wird und die Schuldenbremse, unabhängig davon, in wenigen Jahren ein weiteres Ausgabenwachstum bremst, sofern dieses nicht aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden kann.

Ein weiterer Vorteil ist, dass das Auseinanderfallen von Kosten und Erträgen dadurch überwunden werden kann, dass alle föderalen Ebenen sowie – idealiter – auch die Sozialversicherungen in die Refinanzierung eingebunden werden und somit alle drei bzw. vier Ebenen den Fonds entsprechend ihren Erträgen refinanzieren. Dies bedeutet zugleich, dass ein geringerer Anteil der Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in den öffentlichen Haushalten an den Fonds abgetreten werden muss, um eine bestimmte Rendite zu erzielen; alternativ wird der Fonds attraktiver für die Anleger.

Zudem stellt der Fonds eine Möglichkeit dar, die kontraproduktiven, durch den Bildungsföderalismus bedingten Einschränkungen zu überwinden, da nicht die Frage zu klären ist, ob Bund, Länder und/oder Kommunen die Bildungsinvestitionen finanzieren, sondern sie sich „lediglich" darüber verständigen müssen, ob und in welchem Umfang sie ihre fiskalischen Erträge an den Fonds abtreten und sich somit an der Refinanzierung beteiligen. Grundsätzlich ist es auch möglich, dass die Investitionen durchgeführt werden, obwohl sich nur eine der föderalen Ebenen an der Refinanzierung beteiligt, vorausgesetzt, die Rendite für den Fonds wird durch die Anleger als ausreichend hoch angesehen. Hierbei können auch Aspekte der Corporate Social Responsibility oder der Verzicht auf (einen Teil der) persönlichen Rendite eine Rolle spielen, wenn andere Vorstellungen erfüllt bzw. bedient werden.

Ein wesentlicher Nachteil gegenüber einer Schulden- oder Anleihefinanzierung aus Sicht der öffentlichen Hand – und damit auch der Rechnungshöfe – ist, dass die Teilung der fiskalischen Erträge mit dem Fonds letztlich eine höhere indirekte Verzinsung bedeutet. Allerdings besteht die Alternative weniger in der Wahl der Höhe der Verzinsung, als in der grundlegenden Frage, ob überhaupt in mehr und bessere Bildung investiert werden kann oder nicht. Im Rahmen der öffentlichen Haushalte ist die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für Bildungsinvestitionen vor dem Hintergrund der Effekte auf die öffentliche Verschuldung ebenso wenig zu erwarten wie angesichts der erforderlichen Mehrheiten in den Parlamenten. Bildung besitzt – trotz aller Bemühungen und Erfolge in den letzten Jahren – im politischen Gesamtsystem nicht die Unterstützung bzw. Wertschätzung, die erforderlich wäre, um die Bildungsbudgets deutlich und nachhaltig zu erhöhen. Sollte der Fonds die Mittel für entsprechende

Investitionen bereitstellen können, wächst der Druck auf die öffentliche Hand, die Investitionen auch vorzunehmen.

Die Kosten der öffentlichen Hand belaufen sich im Wesentlichen auf den prozentualen Anteil, der von den öffentlichen Einnahmen auf den Education Investment Fund entfällt. Darüber hinaus fallen Kosten der Verhandlung sowie der administrativen Umsetzung in den Finanzministerien an. Auch ist von einem Aufwand zur möglichst genauen Berechnung der fiskalischen Erträge auszugehen, die jedoch möglicherweise dadurch reduziert werden können, dass diese Aufgaben dem Fonds übertragen und somit nur die sorgfältige Kontrolle der Berechnungen erforderlich wird.

Der Education Investment Fund ist vermutlich keine kurzfristig zu realisierende Option, da die dahinter stehenden Überlegungen noch relativ neuartig sind. Es sind verschiedene Hürden zu überwinden. Auch stellt sich gerade mit Blick auf die frühkindliche Bildung die Frage, ob und welche Gruppen von Anlegern ein hinreichend langfristiges Investitionsinteresse haben und wie die fiskalischen Erträge hinreichend eindeutig berechnet werden können, um eine genügend abgesicherte Grundlage für vertragliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern auf der einen und dem Fonds auf der anderen Seite zu schaffen.[142]

5.3.5 Übergreifende Analyse und Vergleich der diskutierten Optionen

In den vorhergehenden Abschnitten dieses Kapitels wurden verschiedene Umsetzungsoptionen hinsichtlich einer Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung diskutiert. Grundlegend waren drei unterschiedliche Gruppen von Instrumenten diskutiert worden: Instrumente zur Bereitstellung der Bundesmittel an die Länder und Gemeinden, Instrumente für die Finanzierung besserer Qualität der Kindertagesbetreuung über die Eltern und Kinder (Nachfrager) sowie Ansätze zur Generierung zusätzlicher Finanzmittel.

Im ersten Teilabschnitt zur Frage, in welcher Form die Bundesmittel an die Länder gelangen können, wurden eine modifizierte Umsatzsteuerverteilung, eine Stiftung, ein Kita-Fonds sowie ergänzend ein Finanzierungsplafond mit Zielvereinbarung diskutiert. Die Vorteile eine Umsatzsteuerverteilung liegen in der vergleichsweise einfachen Umsetzung zwischen Bund und Ländern sowie in den bereits vorhandenen Erfahrungen mit diesem Instrumentarium. Als Nachteile sind zu sehen, dass eine Zweckbindung der Mittel nicht sichergestellt ist und, sofern die Mittel zur Verbesserung der Qualität im frühkindlichen Bereich eingesetzt werden sollen, umfängliche Regelungen auf Landesebene zwischen Ländern und Kommunen notwendig werden. Da die Mittel zunächst, abgesehen von quasi automatischen Zuwei-

[142] Andererseits ist auch darauf hinzuweisen, dass das Konzept der Social Impact Bonds, das eine partielle Ähnlichkeit mit diesem Ansatz hat, bereits wiederholt in ersten Modellversuchen bzw. Beispielen implementiert wurde.

sungen an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, ganz überwiegend den Ländern zufließen, erhöht sich der Finanzierungsanteil der Länder. Dies führt entweder grundlegend zu einer Erhöhung des Länderanteils an der Finanzierung der Kinderbetreuung oder erfordert eine über andere Wege, d.h. etwa über die Schlüsselzuweisungen erfolgende, bessere Finanzausstattung der Kommunen, damit diese in die Lage versetzt werden, die höheren Ausgaben für die Kinderbetreuung tragen. Andernfalls ist nicht auszuschließen, dass zumindest ein Teil der Kommunen aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen Schwierigkeiten haben könnte, diesen Eigenbeitrag zu erbringen.

Darüber hinaus führt die Orientierung der Umsatzsteuer an der (veredelten) Einwohnerzahl der Länder dazu, dass es nur einen begrenzten Zusammenhang zum Kinderbetreuungssystem und seiner Finanzierung bzw. den Finanzierungserfordernissen im Rahmen der Qualitätsverbesserungsprozesse gibt. Stattdessen korrelieren die Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer negativ mit den öffentlichen Kinderbetreuungsausgaben je Einwohner/in.

Gleichwohl ist mit Blick auf die Stiftungs- oder Fondslösung festzuhalten, dass diese beiden Optionen nur dann vorteilhaft sind, wenn sie einen anderen Verteilungsschlüssel ermöglichen, der einerseits einen engeren Zusammenhang zwischen der Verteilung der Bundesmittel auf die Länder und deren finanziellem Engagement in der Kinderbetreuung, und andererseits die Zweckbindung der Mittel gewährleistet. Ersteres ist z.B. der Fall, wenn die Mittel anhand eines festgelegten Anteilswertes im Verhältnis zu den (öffentlichen) Kinderbetreuungsausgaben des Landes verteilt werden. Eine Zweckbindung ist nur bei einer anteiligen Ko-Finanzierung der zusätzlichen, qualitätssteigernden Maßnahmen quasi automatisch der Fall, bei einer proportionalen Anteilsfinanzierung sind ergänzende Kontrollmechanismen erforderlich.

Diese beiden Gründe können somit für eine andere Lösung als über die Modifikation der Umsatzsteuerverteilung sprechen. Zu berücksichtigen sind aber auch die mit der Errichtung einer Bundes-Stiftung oder eines Kita-Fonds verbundenen höheren administrativen Kosten, die sich aus der Finanzierung einer eigenständigen Struktur ergeben. Es ist aber zu bedenken, dass möglicherweise auch unabhängig von der Errichtung neuer Administrationsstrukturen zusätzliche Personalstellen geschaffen werden müssten, sofern die im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorhandenen Personalkapazitäten ausgelastet sind. In diesem Fall halten sich die Mehrkosten voraussichtlich in engen Grenzen. Der besondere Vorteil einer Stiftungs-Lösung ist darin zu sehen, dass sie eine verfassungsrechtlich einwandfreie Realisierung einer Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung ermöglicht.

Mit Blick auf einen möglichst geringen Administrationsaufwand könnte ein Finanzierungsplafonds den Ländern zur Verfügung gestellt werden („Ziehungsrechte"), in deren Rahmen sie unter bestimmten Voraussetzungen, z.B. zur Verwendung für qualitätsverbessernde Maßnahmen, zur Ko-Finanzierung

mit eigenen Mitteln o.Ä., weitgehend frei über die Bundesmittel verfügen könnten. Diese konkreten Maßnahmen können z.B. in Zielvereinbarungen niedergelegt werden. Die Umsetzung könnte dann etwa über die Stiftung erfolgen.

Ein Geldleistungsgesetz, bei dem die Nachfrager beispielsweise einen Kita-Gutschein erhalten, ist kompliziert und aufwändig in der Umsetzung. Es müssen von den Trägern einzuhaltende Qualitätsstandards definiert und z.B. anhand einer Akkreditierung bzw. Zertifizierung nachgewiesen werden, ferner muss bei den zusätzlichen, über das Geldleistungsgesetz zu finanzierenden Kosten deren Zusammenhang zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung nachgewiesen werden können, da es ansonsten zu Mitnahmeeffekten bei Einrichtungen kommen wird, die die Qualitätsstandards auch unabhängig von einem Bundesqualitätsgesetz erfüllen. Einrichtungen in Ländern bzw. Kommunen, die die öffentlichen Mittel als Zuwendung bzw. Fehlbedarfsfinanzierung erhalten, werden nachweisen müssen, dass es sich bei den beantragten Mitteln nicht um die Kosten qualitätssteigernder Maßnahmen, sondern um die Basisfinanzierung handelt etc. Auch wenn die Idee eines Geldleistungsgesetzes oder Kita-Gutscheins analytisch interessant ist, so ist sie in der Praxis kaum umsetzbar.

Durch die Familienkassen könnten die Kosten höherer Qualität der Kindertagesbetreuung im Rahmen des Kindergeldes berücksichtigt werden. Dieses würde aber entweder die konkrete Erstattung von Mehrkosten im Rahmen des Kindergeldes und damit eine Einzelfallprüfung erfordern oder bedeuten, dass keine zweckgebundene Mittelverwendung überprüft werden kann. Mit Blick auf die erste Option wären die Familienkassen mit einer Aufgabe betraut, für die sie bisher keine Erfahrungen mitbringen, sodass sich kein Mehrwert gegenüber einer eigenständigen Organisation ergibt. Im zweiten Fall wären die Mitnahmeeffekte voraussichtlich relativ hoch, sodass dieser Ansatz bereits aus diesem Grund kritisch zu sehen ist.

Eine Ausweitung der Berücksichtigung der betreuungsbedingten Sonderausgaben im Rahmen von § 35 EStG ist eine weitere, grundsätzlich mögliche Option. So könnte z.B. eine konkrete Regelung geschaffen werden, wonach die Mehrkosten steuermindernd geltend gemacht werden können, die sich aufgrund von qualitätssteigernden Maßnahmen ergeben. Allerdings besteht auch hier die Herausforderung, wie die qualitätsbedingte höheren Kosten von anderen Kosten abgegrenzt und überprüft werden können. Ferner ist zu bedenken, dass die Steuerrückerstattung mit dem Einkommen korreliert, d.h. dass die Nettokosten von Eltern mit einem höheren Einkommen geringer sind als die von Eltern mit einem niedrigeren Einkommen. Ferner müssen die Eltern in der Lage bzw. bereit sein, die qualitätsbedingt höheren Kosten zunächst selbst vorzufinanzieren. Da Eltern mit einem Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags keine Steuern zahlen, müsste für diese Teilgruppe eine alternative Lösung gefunden werden. Diese könnte aber prinzipiell im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets geschaffen werden, auch wenn dieses sich bisher ausschließlich auf Familien im Hartz IV-Bezug beschränkt.

Eine weitere Frage betrifft die Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel im System, da die Verbesserung der Qualität der frühkindlichen Bildung und Erziehung erhebliche zusätzliche Mittel erfordert, die – insbesondere unter Berücksichtigung der neben dem frühkindlichen Bereich anfallenden bzw. zu erwartenden Mehrausgaben in anderen Bildungsbereichen, der Zuwanderung von Personen mit Fluchthintergrund, öffentlicher Investitionen in die Infrastruktur etc. – in den öffentlichen Haushalten ggf. nicht – oder nicht in hinreichendem Umfang – zur Verfügung stehen.

Aus diesem Grund wurde zunächst ein Bildungs-Soli diskutiert, der zwar wiederholt in der Politik und insbesondere in Parteiprogrammen gefordert wurde, bisher aber keinen nennenswerten Niederschlag in praktischem politischem Handeln gefunden hat. Neben finanzverfassungsrechtlichen Bedenken (siehe hierzu das Gutachten von Wieland 2016) sprechen auch einige ökonomische Argumente für Zurückhaltung. Einerseits steht die Zielsetzung eines größeren Einnahmenpotenzials im Widerspruch mit der Begrenzung der Zahlungsverpflichteten, andererseits bestehen die Zahlungsverpflichteten mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest in Teilen aus Eltern, deren Kinder gerade in Kindertagesbetreuung sind. Sie würden daher doppelt belastet, einmal durch den Bildungs-Soli und zum anderen durch die Elternbeiträge zur Kinderbetreuung; d.h. die Einführung des Bildungs-Soli müsste mit einer Abschaffung – oder zumindest Verringerung – der Elternbeiträge einhergehen, wodurch wiederum das Einnahmepotenzial bzw. das zusätzlich zur Verfügung stehende Finanzvolumen begrenzt würde.

Alternativ wurde ein Education Investment Fund diskutiert, der, von privaten Finanziers (Versicherungen, Stiftungen, Kapitalgesellschaften, aber auch Privatpersonen) mit einem Finanzvolumen ausgestattet, die qualitätssteigernden Maßnahmen im Kinderbetreuungssystem finanziert und im Gegenzug an den fiskalischen Erträgen beteiligt wird. Die Höhe dieser Ertragspartizipation, z.B. 25 %, 33 % oder 50 %, wäre zwischen Fonds und Finanzministerien auszuhandeln. Gelingt es, alle Nutznießer der Investitionen in frühkindliche Bildung und Erziehung an der Ausschüttung eines Teils ihrer Erträge zu beteiligen, wären auch die Sozialversicherungen, insbesondere die Bundesagentur für Arbeit, (indirekt) an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt. Ferner würden alle Nutznießer auch nur in dem Umfang an den Fonds zahlen, in dem sie selbst fiskalische Erträge erzielen. Gleichwohl ist auch dieses Konzept vermutlich nicht für eine kurzfristige Umsetzung geeignet.

Literatur

Allmendinger, Jutta, Johannes Giesecke, Dirk Oberschachtsiek (2011): Unzureichende Bildung: Folgekosten für die öffentlichen Haushalte, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (Fundstelle: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_33657_33658_2.pdf, Zugriff am 06.05.2016).

Anbuhl, Mathias, Robert Habeck (2011), Auf dem Holzweg. Vor drei Jahren hat die Kanzlerin die Bildungsrepublik Deutschland ausgerufen. Geändert hat sich am Flickenteppich aber nichts, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 9. Oktober 2011, (Fundstelle: http://schule.dgb.de/++co++ab29691e-f32f-11e0-6d11-00188b4dc422, Zugriff am 09.05.2016).

Anders, Yvonne, Hans-Günther Roßbach, Sabine Weinert, Susanne Ebert, Susanne Kuger, Simone Lehrl, Jutta von Maurice (2012), Home and preschool learning environments and their relations to the development of early numeracy skills, Early Childhood Research Quarterly, 27. Jg., Nr. 2, S. 231-244.

Anders, Yvonne, Christiane Grosse, Hans-Günther Roßbach, Susanne Ebert, Sabine Weinert (2013), Preschool and primary school influences on the development of children´s early numeracy skills between the ages of 3 and 7 years in Germany, School Effectiveness and School Improvement, 24. Jg., Nr. 2, S.195-211.

Anger, Christina, Axel Plünnecke, Michael Tröger (2007), Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich, Studie im Auftrag der Wissensfabrik – Unternehmen für Deutschland e.V. Köln.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014), Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderung, Bielefeld.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016), Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.

Barnett, W. Steven, Leonard N. Masse (2007): Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian pro-gram and its policy implications, Economics of Education Review, 26. Jg., Nr. 1, S. 113-125.

Barnett, W. Steven (2002), Early Childhood Education, in: Alex Molnar (Hrsg.): School Reform Proposals: The Research Evidence (Information Age Publishing).

Baum, Charles L. (2002), A dynamic analysis of the effect of child care costs on the work decisions of low-income mothers with infants, Demography, 39. Jg., Nr. 1, S. 139-164.

Becker, Rolf, Patricia Tremel (2006), Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrantenkindern, Soziale Welt, 57. Jg., Nr. 4, S. 397.

Belfield, Clive R. (2007), The Promise of Early Childhood Interventions, in: Clive R. Belfield, Henry M. Levin (Hrsg.): The Price We Pay. Economic and Social Consequences of Inadequate Education, Washington/D.C

Belfield, Clive R., Milagros Nores, W. Steven Barnett, Lawrence J. Schweinhart (2006), The HighScope Perry preschool program: cost-benefit analysis using data from the age-40 follow-up, The Journal of Human Resources, 41. Jg., Nr 1, S. 162–190.

Belsky, Jay, Deborah Lowe Vandel, Margaret Burchinal, K. Alison Clarke-Stewart, Kathleen McCartney, Margaret Tresch Owen (2007), Are there long-term effects of early child care? Child Development, 78. Jg., Nr. 2, S. 681-701.

Bertelsmann-Stiftung (o.J.a), Bessere Lebens- und Bildungsbedingungen für alle Kinder in Brandenburger Kitas. Gute Rahmenbedingungen durch eine wirksame Finanzierung strukturell verankern. Zentrale Ergebnisse des Simulationsprozesses in der Modellkommune Potsdam im Überblick, Gütersloh.

Bertelsmann-Stiftung (o.J.b), Bessere Lebens- und Bildungsbedingungen für alle Kinder in Brandenburger Kitas. Gute Rahmenbedingungen durch eine wirksame Finanzierung strukturell verankern. Zentrale Ergebnisse zum Status quo der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Modellregionen Brandenburg an der Havel und Märkisch-Oderland, Gütersloh.

Biedinger, Nicole, Birgit Becker (2006): Der Einfluss des Vorschulbesuchs auf die Entwicklung und den langfristigen Bildungserfolg von Kindern: Ein Überblick über internationale Studien im Vorschulbereich, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, S. 97.

Blau, David M. (2000), Child Care Subsidy Programs, NBER-Working Paper, No. 7806, Cambridge MA.

Blau, David M. (2001), The Child Care Problem. An Economic Analysis, New York.

Blau, David M. (2002), The Effect of Input Regulations on Input Use, Price, and Quality: The Case of Child Care (mimeo), Chapel Hill, NC (www.unc.edu/depts/econ/papers/blau2.pdf).

Blau, David M., H. Naci Mocan (1999), The Supply of Quality in Child Care Centers, NBER-Working Paper, No. 7225, Cambridge MA.

Bock-Famulla, Kathrin, Jens Lange, Eva Strunz (2015), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme, hrsg. Von der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Böttcher, Annica, Sascha Krieger, Franz-Josef Kolvenbach (2010): Kinder mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung, Wirtschaft und Statistik, Nr. 2, S. 158-164.

Brümmerhoff, Dieter, Thiess Büttner (2015), Finanzwissenschaft. 11. Auflage, Berlin u.a.

Büchel, Felix, C. Katharina Spieß, Gert Wagner (1997): Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung. Eine repräsentative empirische Analyse auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panels. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 49, Nr. 3, S. 528-539.

Bundesministerium der Finanzen (2015), Finanzbericht 2016, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016a), Monatsbericht des BMF März 2016, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016b), Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) 2015, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), Arbeitsmarktprognose 2030: Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2015b), Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Zweiter Evaluationsbericht, Berlin u.a.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2004), BLK-Bildungsfinanzbericht 2002/03, Materialen zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 116, Bonn.

Burchinal, Margaret, Nathan Vandergrift, Robert Pianta, Andrew Mashburn (2010), Threshold analysis of association between child care quality and child outcomes for low income children in pre-kindergarten programs, Early Childhood Research Quarterly, 25. Jg., S. 166-176.

Cedefop (2015), Europe's uneven return to job growth, Briefing note, June 2015 (Fundstelle: http://www.cedefop.Europa.eu/en/publications-and-resources/publications/9098; Zugriff am 05.07.2016).

Checchi, Daniele (2004), School Choice and Quality, Paper presented at the conference „Schooling and Human Capital Formation in the Global Economy: Revisiting the Equity-Efficiency Quandary, München 3. und 4. September 2004, mimeo.

Conti, Gabriela, James J. Heckman, Rodrigo Pinto (2015), The Effects of Two Influential Early Childhood Interventions on Health and Healthy Behaviors, NBER-Discussion Paper No. 21454 (www.nber.org/papers/w21454; download am 03.03.2016) (zugleich: IZA DP No. 9247 (ftp.iza.org/dP9247.pdf).

Cunha, Flavio, James J. Heckman (2007), The technology of skill formation, American Economic Review Papers and Proceedings, 97. Jg., Nr. 2, S. 31-47.

Cunha, Flavio, James J. Heckman (2010), Formulating, Identifying, and Estimating the Technology of Cognitive and Non-cognitive Skill Formation, Journal of Human Resources, 43. Jg., Nr. 4, S. 738-782.

Currie, Janet (2001), Early Childhood Education Programs, Journal of Economic Perspectives, 15. Jg., Nr. 2, S. 213-238.

Currie, Janet (2003), When Do We Really Know What We Think WE Know? Determing Causality (mimeo), Los Angeles (www.popcenter.umd.edu/ conferences/nichd/papers/currie.pdf).

Currie, Janet, Duncan Thomas (1995), Does Head Start Make a Difference, in: American Economic Review, 85. Jg., Nr. 3, S. 341-364.

Currie, Janet, Duncan Thomas (1997), Can Head Start Lead to Long Term Gains in Cognition After All, SRCS-Newsletter, 40. Jg., Nr. 2, S. 3-5.

Currie, Janet, Duncan Thomas (2000), School Quality and the Longer-Term Effects of Head Start, Journal of Human Resources, 35. Jg., Nr. 4, S. 755-774.

Deutsches Institut für Urbanistik (2008), Der kommunale Investitionsbedarf 2006-2020. Kurzfassung, Berlin. (https://www.vdz-online.de/fileadmin/gruppen/bdz/Newsletter/Pressemitteilungen_Anhang/Kurzfassung_f_r_Kommunalkongress.pdf; Zugriff am 26.4.2016)

Deutsches Jugendinstitut (2014), Ergebnisse der repräsentativen Länderbefragung zu den Betreuungsbedarfen der Eltern von Kindern unter 3 Jahren 2014, München.

Diller, Angelika (2005), Eltern-Kind-Zentren, Die neue Generation kinder- und familienfördernder Institution. Grundlagenbericht im Auftrag des BMFSFJ, DJI München.

Diller, Angelika (2006), Eltern-Kind-Zentren. Grundlagen und Rechercheergebnisse, DJI München.

Diller Angelika, Regine Schnelle (2013), Von der Kita zum Familienzentrum. Kindergarten heute management kompakt, Heft 8, Freiburg.

Diller, Angelika; Hans Rudolf Leu, Thomas Rauschenbach (Hrsg.) (2005), Der Streit ums Gütesiegel. Qualitätskonzepte für Kindertageseinrichtungen, München

Diskowski, Detlef (2012), Bildung im Elementarbereich – Entwicklungslinien in der Steuerung und Koordinierung, in: Monique Ratermann, Sybille Stöbe-Blossey (Hrsg.): Governance von Schul- und Elementarbildung. Vergleichende Betrachtungen und Ansätze der Vernetzung, Wiesbaden.

Dohmen, Dieter (1999), Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin.

Dohmen, Dieter (2002), Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen – Ansätze zur Finanzierung von Schulen?, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung: Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld 2002.

Dohmen, Dieter (2004), Finanzierung lebenslangen Lernens von der Kita bis zur Weiterbildung, in: Dominik Haubner, Erika Mezger, Hermann Schwengel (Hrsg.), Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure. Marburg (zugleich: FiBS-Forum Nr. 22 (www.fibs-koeln.de), Köln).

Dohmen, Dieter (2005), Kosten und Nutzen eines Gütesiegels in Kindertageseinrichtungen, in: Angelika Diller, Hans Rudolf Leu, Thomas Rauschenbach (Hrsg.): Der Streit um das Gütesiegel, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Band 3, München.

Dohmen, Dieter (2007), Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa – Eine Synopse, FiBS-Forum Nr. 40 (www.fibs.eu), Berlin.

Dohmen, Dieter (2009), Kosten und Nutzen eines Gütesiegels für Qualität, in: Karin Altgeld, Sybille Stöbe-Blossey (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung – Perspektiven für eine öffentliche Qualitätspolitik, Wiesbaden, S. 21-42.

Dohmen, Dieter (2011), Bildungsfinanzierung und ökonomische Aspekte des Bildungsföderalismus, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Berlin.

Dohmen, Dieter (2013a), Deutschlands Weiterbildungsfinanzierung im internationalen Vergleich, in: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Hrsg.) Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2014, Bielefeld.

Dohmen, Dieter (2013b), Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland und Europa, in: Report – Zeitschrift für Weiterbildung Nr. 3/2013, S. 61-84. (Online: http://www.die-bonn.de/doks/report/2013-berufliche-weiterbildung-02.pdf.

Dohmen, Dieter (2014a), Berufsausbildung unter Druck – Prognose zum deutschen Berufsbildungssystem bis 2025, Berlin (www.fibs.eu).

Dohmen, Dieter (2015a), Demografie und Fachkräftesicherung erfordern Ausbau von Hochschulen und Berufsbildung und eine bessere Schulbildung, FiBS-Forum Nr. 55, Berlin (www.fibs.eu).

Dohmen, Dieter (2015b), Education Investment Fund – ein innovativer Ansatz zur Finanzierung zusätzlicher Bildungsausgaben, FiBS-Forum Nr. 56, Berlin.

Dohmen, Dieter (2015c), Ein Refugee Impact Fund zur Finanzierung von Bildung und Qualifizierung für Flüchtlinge, FiBS-Forum Nr. 57, Berlin.

Dohmen, Dieter (2016), Finanzierung beruflicher-betrieblicher Weiterbildung: Aktuelle Reformen und Erfahrungen, Endbericht einer Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin (i.V.).

Dohmen, Dieter, Justus Henke (2011), Fiskalische Rendite präventiver Bildungsreformen, FiBS-Forum Nr. 49, Berlin. (URL: http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/Forum_049_Fiskali %20Rendite.pdf).

Dohmen, Dieter, Vera de Hesselle, Klemens Himpele (2007), Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Bonn/Berlin.

Dohmen, Dieter, René Krempkow (2014), Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung – von 2000 bis 2025. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (Hrsg.). (URL: www.kas.de/wf/doc/kas_39052-544-1-30.pdf?141008093517).

Dohmen, Dieter, Rocio Ramirez-Rodriguez (2010), Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa, Gutachten im Auftrag des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, Berlin.

Dohmen, Dieter, Dieter Timmermann (2010), Background Report for the Workshop „Financing Adult Learning in Times of Crisis", Brussels, October 18./19. 2010.

Drosten, Rabea (2015), Familienzentren – von der Idee zum Konzept: Ganzheitliche Unterstützungsstrukturen für Familien entwickeln, Hamburg.

Durand, Judith, Hilke Eden, Roswitha Staege (2011), Kita-Praxis als Lernkultur: Eine Evaluation von Early Excellence Zentren des Pestalozzi-Fröbel-Hauses, Berlin.

Ebert, Susanne, Kathrin Lockl, Sabine Weinert, S., Yvonne Anders, Katharina Kluczniok, Hans-Günther Rossbach (2013), Internal and external influences on vocabulary development in preschool childern. School Effectiveness and School Improvement, 24. Jg., Nr. 2, S. 138-154.

Economix Research & Consulting (2013), Arbeitsmarktprognose 2030. Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in Deutschland: Prognose nach Bundesländern, München.

Engelhardt, Heike (Hg.) (2015), Auf dem Weg zum Familienzentrum, Freiburg.

Faust, Gabriele, Hans-Günther Roßbach (2014), Herkunft und Bildungserfolg von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter : Forschungsstand und Interventionsmöglichkeiten aus interdisziplinärer Perspektive, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 24, S. 119-140.

Fratzscher, Marcel, Ronny Freier und Martin Gornig (2015), Kommunale Investitionsschwäche überwinden, DIW-Wochenbericht, Nr. 43/2015, S. 1019-1022.

Fritschi, Tobias, Ben Jann (2009), Zum Einfluss vorschulischer Kinderbetreuung auf den Bildungsweg und den erwartenen Erfolg am Arbeitsmarkt, in: Empirische Pädagogik, 23(4), S. 500-520

Fritschi, Tobias, Tom Oesch (2008), Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Zürich/Gütersloh.

Fuchs-Rechlin, Kirsten, Christian Bergmann (2014), Der Abbau von Bildungsbenachteiligung durch Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige – zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, 17. Jg., Sonderheft 24, S. 95-118.

Garces, Eliana, Duncan Thomas, Janet Currie (2002), Longer Term Effects of Head Start, American Economic Review, 92. Jg., Nr. 3, S. 999-1012.

Gauri, Varun (1998), School choice in Chile: Two Decades of Educational Reform, Pittsburgh.

Gesemann, Frank, Kristin Schwarze, Iris Nentwig-Gesemann (2015), Ergebnisse der Evaluation des Landesprogramms „Berliner Familienzentren", DESI Berlin.

Glantz, Frederic B., Jean Layzer (2000), The Cost, Quality and Child Outcome Study: A Critique (Final report), Cambridge, MA.

Gomby, Deanna S., Mary B. Larner (Hrsg.) (1995), Long-term Outcomes of Early Childhood Programs: Analysis and Recommendations, The Future of Children, 5. Jg., Nr. 3, S. 1-224.

Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2008), The role of cognitive skills in economic development, Journal of Economic Literature, 46. Jg., Nr. 3, S. 607–668.

Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2012), Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation, Journal of Economic Growth, 17. Jg., Nr. 4, S. 267–321.

Hebenstreit-Müller, Sabine, Annette Lepenies (Hg.) (2007), Early Excellence: Der positive Blick auf Kinder, Eltern und Erzieherinnen: Neue Studien zu einem Erfolgsmodell, Berlin.

Heckman, James J. und Lakshmi K. Raut (2013): Intergenerational Long Term Effects of Preschool – Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model, NBER Working Papers 19077, National Bureau of Economic Research, Inc.

Heckman, James J., Dimitri V. Masterov (2007), Productivity Argument for Investing in Young Children, Bonn.

Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter Savelyev, Adam Yavitz (2010), A new Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: a Summary, NBER Working Paper Series, No. 16180, New York.

Helburn, Suzanne W., Carollee Howes (1996), Child Care Cost and Quality, The Future of Children, 6. Jg., Nr. 2, S. 62-82.

Helmrich, Robert, Gerd Zika (Hrsg.) (2010), Beruf und Qualifikation in der Zukunft, Berichte zur Beruflichen Bildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.

Heuchel, Ilona, Eva Lindner, Karin Sprenger (Hg.) (2009), Familienzentren in Nordrhein-Westfalen, Beispiele innovativer Praxis. Soziale Praxis, Münster.

Holz, Gerda, Ludger Stallmann (2011), „Mo.Ki 0 – Frühes Fördern von Anfang an". 3. Sachstandbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes, Frankfurt am Main.

Holz, Gerda, Ludger Stallmann, Beate Hock (2012), Frühe Förderung von Anfang an. Der Präventionsansatz von „Mo.Ki 0" und die Ergebnisse der Monheimer Neueltern-Studie, Frankfurt am Main.

Holz, Gerda, Michael Schöttle, Michael, Annette Berg (2012), Fachliche Maßstäbe zum Auf- und Ausbau von Präventionsketten in Kommunen: Strukturansatz zur Förderung des „Aufwachsens im Wohlergehen" für alle Kinder und Jugendliche, Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 3, S. 169-178.

Honig, Michael-Sebastian, Magdalena Joos, Norbert Schreiber (2002), Perspektivität pädagogischer Qualität. Zwischenbericht der Trierer „Caritas-Studie", Arbeitspapier II-05, Trier.

Howes, Carolee, Claire E. Hamilton (1993), Child Care for young children, in: Spodek, Bernard (Hrsg.): Handbook of Research on the Education of Young Children, New York.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2014), Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 in Deutschland, Nürnberg.

Institut der Deutschen Wirtschaft (2016), Einfluss der Zuwanderung auf die demografische Entwicklung in Deutschland, IW-Trends 2/2016, Köln.

Jäger-Flor, Doris, Reinhold S. Jäger (2008), Bildungsbarometer zum Thema Chancengerechtigkeit im Bildungssystem 3,/2008, (http://www.zepf.eu/fileadmin/user_upload/documents/Bildungsbarometer/Bildungsbarometer_2008_3.pdf; Zugriff am 9.5.2016).

James-Burdumi, Susanne (2005), The effect of maternal labor force participation on child development, Journal of Labor Economics, 23. Jg., Nr. 1, S. 177-211.

Karkow, Christine, Barbara Kühnel (2008), Das Berliner Modell. Qualitätskriterien im Early-Excellence-Ansatz, hrsg. von Sabine Hebenstreit-Müller, PFH-Beiträge zur pädagogischen Arbeit, Berlin.

König, Joachim, Markus Maiwald (2011), Entwicklung von Familienzentren – Evaluation, Stadt Nürnberg – Referat für Jugend, Familie und Soziales, Abschlussbericht, Institut für Praxisforschung und Evaluation, Evangelische Hochschule Nürnberg.

Kolvenbach, Franz-Josef (2010), Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesbetreuung. Unterschiedliche Erhebungen, verschiedene Ergebnisse und gut Gründe dafür, Wirtschaft und Statistik 11/2010, S. 1003-1012.

Kratzmann, Jens, Thorsten Schneider (2009), Soziale Ungleichheit beim Schulstart. Empirische Untersuchungen zur Bedeutung der sozialen Herkunft und des Kindergartenbesuchs auf den Zeitpunkt der Einschulung, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 61. Jg., Nr. 2, S. 1-24.

Krüger, Detlef, Angela Schröder (2015), Evaluation des Familienzentrums OASE (Oldesloer Alternative Soziale Einrichtung e.V.), Health Company, o.O.

Macsenaere, Daniela, Oliver Wennmann (2015), Evaluation der Familienzentren in Hessen, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration, IKJ Mainz.

Magnuson, Katherine A., Christopher J. Ruhm, Jane Waldfogel (2004), Does Prekindergarten Improve School Preparation and Performance?, NBER Working Paper No. 10452, (http://www.nber.org/papers/w10452).

Mankau, Gabriele, Harald Seehausen, Wiebke Wüstenberg (2010), Kinder- und Familienzentren als neue Orte frühkindlicher Bildung, Kronach.

Masse, Leonard N., W. Steven Barnett (2002), A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention, National Institute for Early Education Research (NIEER), New Brundswick (www.nieer.org).

Mathers, Sandra, Kathy Sylva, Heather Joshi (2007), Quality of Childcare Settings in the Millennium Cohort Study (QCSMCS) Final Report, London: DfES.

Mathers, Sandra, Kathy Sylva (2007), The Relationship Between Quality and Children's Behavioural Development: Neighbourhood Nurseries Initiative National Evaluation, Quality and Child Behavioural Outcomes Final Report, London: DfES.

Melhuish, Edward C. (2004), A literature review of the impact of early years provision upon young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds: Report to the Comptroller and Auditor General, London: National Audit Office.

Meyer, Hans (2012), Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW) (Hrsg.), Wissenschaftspolitik im Dialog 2/2012, Berlin (http://www.bbaw.de/publikationen/wissenschaftspolitik_im_dialog/BrandenburgAW_Wissenschaft-im-Dialog-2.pdf; Zugriff am 9.5.2016).

Mocan, H. Naci, Margaret Burchinal, John R. Morris, S. Helburn (1995), Models of quality in center child care, in: Helburn, Suzanne (Hrsg.): Cost Quality and Child Outcomes. Center for Research on Economic and Social Policy University of Colorado at Denver, Denver, CO, S. 279-304.

Mocan, H. Naci (1997), Cost Functions, Efficiency, and Quality in Day Care Centers, Journal of Human Resources, 32. Jg., Nr. 4, S. 861-891.

Mocan, H. Naci (2002), The Market for Child Care, NBER Reporter, Spring, S. 12-15.

Mocan, H. Naci (2003), Can Consumers Detect Lemons? Information Asymmetry in the Market for Child Care, Denver, CO.

National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) (2002), Early Child Care and Children's Development Prior to School Entry: Results from the NICHD Study of Early Child Care, American Educational Research Journal, 39. Jg., Nr. 1, S. 133-164.

NICHD Early Child Care Research Network, Greg J. Duncan (2003), Modelling the impacts of child care quality on children´s preschool cognitive development, Child Development, 74. Jg., Nr. 5, S. 1454-1475.

Nida-Rümelin, Julian (2013), Wir sollten den Akademisierungswahn stoppen, FAZ vom 1.9.2013 (http://www.faz.net/aktuell/politik/portraets-personalien/im-gespraech-julian-nida-ruemelin-wir-sollten-den-akademisierungswahn-stoppen-12554497.html).

Nida-Rümelin, Julian (2014), Der Akademisierungswahn. Zur Krise beruflicher und akademischer Ausbildung, Hamburg.

OECD (2015), Ausgaben auf einen Blick, Paris.

Wößmann, Ludger, Marc Piopiunik (2009), Was unzureichende Bildung kostet: Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Fundstelle: www.bertelsmann-stiftung.de/bildung-wirtschaftswachstum, Zugriff am 15.06.2016).

Powell, Douglas R. (2009), The Head Start Program, in: Rooponarine, Jaipaul, James E. Johnson (Hrsg.): Approaches to Early Childhood Education, 3. Auflage, Upper Saddle River, S. 55-75.

Piopiunik, Marc, Ludger Wößmann (2014). Volkswirtschaftliche Erträge wirksamer Bildungsreformen zur Reduktion der Zahl der Risikoschüler, in: Maaz, Kai, Marko Neumann, Jürgen Baumert (Hrsg.): Herkunft und Bildungserfolg von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter: Forschungsstand und Interventionsmöglichkeiten aus interdisziplinärer Perspektive, Wiesbaden, S. 393-416.

Prognos AG (2009), Arbeitslandschaft 2030. Projektion von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nach Tätigkeiten und Qualifikationsniveaus. Kurzfassung, vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., Ausgabe: 01/2008, Basel (Fundstelle: http://www.prognos.com-/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/Arbeitslandschaft_2030_Kurzfassung_2008-10-14.pdf, Zugriff: 8.12.2010).

Prognos AG (2012), Arbeitslandschaft 2035. Eine Studie im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., Basel (Fundstelle: vbw-agenda.de/downloads/positionen/arbeitslandschaft-2035.pdf, Zugriff am 21.05.2015).

Prognos AG (2015), Arbeitslandschaft 2040. Eine vbw-Studie, erstellt von der Prognos AG, (http://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Sozialpolitik/2015/Downloads/20150521-Studie-AL-2040-final.pdf; Zugriff am 27.05.2015).

Puma, Michael et al. (2010): Head Start Impact Study. Final report, US Department of Health and Human Services.

Rauschenbach, Thomas, Matthias Schilling (2007), Erwartbare ökonomische Effekte durch den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige auf 750.000 Plätze bis 2013 (http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/home/news_0705_2_oekonomischeeffekte.pdf; Zugriff am 02.06.2016).

Reynolds, Arthur J., Cathy Momoko Hayakawa (2011): Why the Child-Parent Center Education Program Promotes Life-Course Development, in: Zigler, Edward, Walter S. Gilliam, W. Steven Barnet (Hrsg.): The Pre-K Debates. Current Controversies & Issues, Baltimore, S. 144-152.

Reynolds, Arthur J., Judy A. Temple, Suh-Ruu Ou (2010). Prescool Education, educational attain-ment, and crime prevention: Contributions of cognitive and non-cognitive skills. Children and Youth Services Review, 32. Jg., Nr. 8, S. 1054-1063.

Reynolds, Arthur R., Judy A. Temple, Barry A White (2011), Economic Benefits of Intervention Programs Implemented in the First Decade of Life, in: Zingler, Edward, Walter S. Gilliam, W. Steven Barnett (Hrsg.): Pre-K Debates. Current Controversies & Issues, Baltimore, S. 173-180.

Rietmann, Stephan, Gregor Hensen (Hg.) (2009), Werkstattbuch Familienzentren, Methoden für die erfolgreiche Praxis, Wiesbaden.

Rietmann, Stephan, Gregor Hensen (Hg.) (2012), Tagesbetreuung im Wandel, Das Familienzentrum als Zukunftsmodell, 2. Auflage, Wiesbaden.

Rißmann, Michaela (o.J.), Thüringer Kindertageseinrichtungen auf dem Weg zum Eltern-Kind-Zentrum, Erkenntnisse aus einem Modellprojekt, hg. vom Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit und der Stiftung FamilienSinn, Erfurt.

Roßbach, Hans-Günther (2005): Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien. In: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Band 1: Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren. – München: DJI Verlag, S. 55–174.

Ruhm, Christopher J. (2004), Parental employment and child cognitive development, Journal of Human Resources, 39. Jg., Nr. 1, S. 155-192.

Sammons, Pam, Sylva, Kathy, Melhuish, Edward, Siraj-Blatchford, Iram, Taggart, Brenda, Elliot, Karen (2002). The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Technical Paper 8a – Measuring the Impact of Pre-School on Children's Cognitive Progress over the Pre-School Period, London: DfES / Institute of Education, University of London.

Sammons, Pam, Elliot, Karen, Sylva, Kathy, Melhuish, Edward, Siraj-Blatchford, Iram, Taggart, Brenda (2004): The impact of pre-school on young children's cognitive attainments at entry to reception, British Educational Research Journal, 30. Jg., Nr. 5, S. 691-712.

Sammons, Pam, Kathy Sylva, Edward Melhuish, Iram Siraj-Blatchford, Brenda Taggart, Sofka Barreau, Yvonne Grabb (2007), The Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11): Influences on Children's Attainment and Progress in Key Stage 2: Social/Behavioural Outcomes in Year 5, London.

Sammons, Pam, Kathy Sylva, Edward Melhuish, Iram Siraj-Blatchford, Brenda Taggart, Yvonne Grabbe, Sofka Barreau (2007), The Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11): Influences on Children's Attainment and Progress in Key Stage 2: Cognitive Outcomes in Year 5, London.

Sammons, Pam, Yvonne Anders, Kathy Sylva, Edward Melhuish, Iram Siraj-Blatchford, Brenda Taggart, Sofka Barreau (2008), Children's Cognitive Attainment and Progress in English Primary Schools During Key Stage 2: Investigating the potential continuing influences of pre-school education, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 11. Jg., Nr. 11, S. 179-198.

Schlotter, Martin, Ludger Wößmann (2010), Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten. Deutsche und internationale Evidenz, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 79. Jg., Nr. 3, S. 99-120.

Sell, Stefan (2014), Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße stellen, Remagener Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe, Nr. 7-2014, Remagen.

Schlevogt, Vanessa, Herbert Vogt (Hg.) (2014), Wege zum Kinder- und Familienzentrum, Ein Praxisbuch, Berlin.

Schröder, Carsten, C. Katharina Spieß, Johanna Storck (2015), Private Bildungsausgaben für Kinder: Einkommensschwache Familien sind relativ stärker belastet, DIW Wochenbericht Nr. 8, Berlin.

Schweinhart, Lawrence J., David P. Weikart, Mary B. Larner (1996), Consequences of three pre-school curriculum models through age fifteen, Early Education Research Quarterly, 1. Jg., Nr. 1, S. 15-45.

Schweinhart, Lawrence J. (2013), Long-term follow-up of a preschool experiment, Journal of Experimental Criminology, 9. Jg., Nr. 4, S. 389-409.

Seyda, Susanne (2009), Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg: Eine bildungsökonomische Analyse anhand des Sozio-ökonomischen Panels, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 12. Jg., Nr. 2, S. 233-251.

Sylva, Kathy, Edward Melhuish, Pam Sammons, Iram Siraj, Brenda Taggart (with Rebecca Smees, Katalin Toth, Wesley Welcomme and Katie Hollingworth) (2014), Students' educational and developmental outcomes at age 16. Effective Pre-school, Primary and Secondary Education (EPPSE 3-16) Project, London (http://www.ioe.ac.uk/Research_Home/16-educational-Developmental-Outcomes-RR.pdf, Zugriff am: 8.3.2016).

Sylva, Kathy, Gillian Pugh (2005), Transforming the early years in England, Oxford Review of Education, 31. Jg., Nr. 1, S. 11-27.

Sylva, Kathy, Iram Siraj-Blatchford, Brenda Taggart, Edward Melnuish, Pam Sammons, Karen Elliot, Vasiliki Totsika (2006), Capturing quality in early childhood through environmental rating scales, Early Childhood Research Quarterly, 21. Jg., Nr. 1, S. 76-92.

Sylva, Kathy, Alan Stein, Penelope Leach, Jacqueline Barnes, Lars-Erik Malmberg, the FCCC Team (2011): Effects of early child-care on cognition, language, and task-related behaviours at 18 month: An English study, British Journal of Developmental Psychology, 29. Jg., Nr. 1, S. 18-45.

Sommer-Himmel, Roswitha, Joachim König (2012), Familienzentren – Entwicklungsperspektiven, Standards und Evaluationsergebnisse. Hg. von der Stadt Nürnberg, Berlin.

Spieß, C. Katharina, Felix Büchel, Gert G. Wagner (2003), Childeren´s school placement in Germany. Does kindergarten attendance matter? Early Childhood Research Quarterly, 18. Jg., Nr. 2, S. 255-270.

Spieß, C. Katharina, Wolfgang Tietze (2001), Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen am Beispiel von Kindertageseinrichtungen, DIW-Diskussionspapier Nr. 243, Berlin.

Stamm, Margrit (2008): Die Wirkung frühkindlicher Bildung auf den Schulerfolg, Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften, 30. Jg., Nr. 3, S. 604-609.

Statistisches Bundesamt (2008), Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2005/2006, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012), Finanzen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft 2010, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013), Bildungsfinanzbericht 2013, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015a), Bildungsfinanzbericht 2015, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015b), Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 2014, Fachserie 11 Reihe 7, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015c), Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen 2015. Methodische Grundlagen und aktuelle Ergebnisse. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016a), Bildungsausgaben. Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2013/14, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016b), Ausgaben je Schüler/in 2013, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016c), Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1 Millionen, Pressemitteilung vom 21. März 2016 – 105/16, Wiesbaden (https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421pdf.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff am 10.05.2016).

Sutherland, Douglas, Robert Price, Frédéric Gonald (2009), Improving Public spending efficiency in primary and secondary education. In: OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2009, Nr. 1, S. 89-118.

Taggart, Brenda, Pam Sammons, Rebecca Smees, Kathy Sylva, Edward Melhuish, Iram Siraj-Blatchford, Karen Elliot, Ingrid Lunt (2006), Early identification of special educational needs and the definition of 'at risk': The Early Years Transition and Special Educational Needs (EYTSEN) Project, British Journal of Special Education, 33. Jg., Nr. 1, S. 40-45.

Textor, Martin R. (2015), Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer für Kindertagesbetreuung. Erste Erklärungsversuche der großen Unterschiede (www.SGBVIII.de/S11.pdf; Zugriff am 15.05.2016).

Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (1998), Wie gut sind unsere Kindergärten?. Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten, Neuwied.

Tietze, Wolfgang, Christian Bethke, Katja Braukhane, Hans-Günther Roßbach, Daena Schlecht, Natalie Schmidt (2001), Analyse und Sicherung pädagogischer Qualität in den Tageseinrichtungen der Bremischen Evangelischen Kirche – Zusammenfassung und Empfehlung, mimeo, Berlin.

Tietze, Wolfgang, Fabienne Becker-Stoll, Joachim Bensel, Andrea G. Eckhardt, Gabriele Haug-Schnabel, Bernhard Kalicki, Heidi Keller, Birgit Leyendecker (Hrsg.) (2013), NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit, Weimar/Berlin.

Vandell, Deborah Lowe, Jay Belsky, Margaret Burchinal, Nathan Vandergrift, and Laurence Steinberg, NICHD Early Child Care Research Network (2010): Do effects of early child care extend to age 15 years? Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development. Child Development, 81. Jg., S. 737-756.

Vetter, Anke (2012), Familienzentren nach dem Early Excellence Konzept: Praktische Umsetzung in einem Stadtteilprojekt, Hamburg.

Wehrmann, Ilse (2016), Bildungssoli für die KiTas? Interview mit Dr. Ilse Wehrmann im Rahmen des Kongresses Bewegte Kindheit (http://www.nifbe.de/infoservice/aktuelles/970-bildungssoli-fuer-die-kitas; Zugriff am 9.5.2016).

Weinert, Sabine, Susanne Ebert, Kathrin Lockl, Susanne Kuger (2012). Disparitäten im Wortschatzerwerb: Zum Einfluss des Arbeitsgedächtnisses und der Anregungsqualität in Kindergarten und Familie auf den Erwerb lexikalischen Wissens. Unterrichtswissenschaft, 40. Jg., 4-25.

West, Anne, Hazel Pennel (1997), Education Reform and School Choice in England and Wales, in: Education Economics, 5. Jg., Nr.3, S. 285-305.

Whalley, Margy (2007), Eltern als Experten ihrer Kinder: Das „Early Excellence"-Modell in Kinder- und Familienzentren, Berlin.

Wieland, Joachim (2015), Ein Bundesqualitätsgesetz – verfassungsrechtlicher Rahmen, Rechtsgut-achten für den Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Speyer (mimeo).

Wieland, Joachim (2016), Finanzierungswege für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung, Speyer (mimeo).

Wiesner, Reinhard (2016), Gutachten zum Reformbedarf bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung. Gutachten im Auftrag der Paritätischen Gesamtverbands und der Fröbel-Gruppe, Berlin.

Wößmannn, Ludger, Marc Piopiunik (2009), Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum, Bertelsmann Stiftung.

Zika, Gerd, Tobias Maier (Hrsg.) (2014), Qualifikation und Beruf in Deutschlands Regionen bis 2030. Konzepte, Methoden und Ergebnisse der BIBB-IAB-Projekttionen. IAB-Bibliothek, Band 353, Bielefeld.

Zika, Gerd, Tobias Maier, Robert Helmrich, Markus Hummel, Michael Kalinowski, Carsten Hänisch, Marc Ingo Wolter, Anke Mönnig (2015), Qualifikations- und Berufsfeldprojektion bis 2030. Engpässe und Überhänge regional ungleich verteilt, IAB-Kurzbericht 9/2015.

Zimmermann, Horst (2009), Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2., überarbeitete Auflage, Berlin.

Zimmermann, Horst, Klaus-Dirk Henke, Michael Broer (2012), Finanzwissenschaft, 11. Auflage, München.

6. Anhang

6.1 Ergänzende Informationen zur Finanzierung der Kinderbetreuung in Deutschland

6.1.1 Finanzierung der Kindertagespflege

Die folgende Übersicht gibt die Finanzierungsmodalitäten, wie sie in den Länderportraits beschrieben wurden zur Finanzierung der Kindertagespflege wieder. Die zusammenfassende Darstellung war in Kapitel 2.3.2 erfolgt.

Baden-Württemberg	Das Land fördert nach § 29 c FAG die Betriebsausgaben der Kleinkindbetreuung nicht nur in Kindertageseinrichtungen, sondern auch in Kindertagespflege. Das Land trägt unter Einbeziehung der Bundesmittel zur Betriebskostenförderung 68 % der Betriebsausgaben. Die Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise nach der Zahl der in ihrem Gebiet in Kindertagespflege betreuten unter Dreijährigen und deren Betreuungsumfang beläuft sich auf rund 51 Mio. Euro. Die Landkreise leiten die Zuweisungen unverzüglich anteilig an die nach § 5 LKJHG zu örtlichen Trägern bestimmten (derzeit zwei) kreisangehörigen Gemeinden weiter (§ 29 c Abs. 3 zweitletzter Satz FAG). Zudem fördert das Land die Vorbereitung, Qualifizierung und Fortbildung von Tagespflegepersonen nach der VwV Kindertagespflege mit 2,3 Mio. Euro im Jahr 2016. In § 8b KiTaG ist die Förderung der Kindertagespflege geregelt: (1) Für die Förderung der Kindertagespflege im Sinne dieses Gesetzes sind die Landkreise, die Stadtkreise und die nach § 5 Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg zu örtlichen Trägern bestimmten kreisangehörigen Gemeinden als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. (2) Eine laufende Geldleistung nach § 23 SGB VIII wird von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe an die Tagespflegeperson für ein von ihr betreutes Kind gewährt, für das ein Betreuungsbedarf im Sinne von § 24 in Verbindung mit § 24 a SGB VIII festgestellt ist. Maßgebend hierfür sind die in den jeweils geltenden Empfehlungen des Landkreistags Baden-Württemberg, des Städtetags Baden-Württemberg sowie des Kommunalverbands für Jugend und Soziales Baden-Württemberg für die entsprechenden Betreuungszeiten festgesetzten Beträge. (3) Für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren sind bei der Bemessung der Kostenbeteiligung der Personensorgeberechtigten die Zuweisungen nach § 29 c FAG zu berücksichtigen. (4) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat für die in Kindertagespflege nach Absatz 2 auswärts betreuten Kinder unter drei Jahren einen Anspruch auf Kostenausgleich gegenüber dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in dessen Bereich das Kind betreut wird, in Höhe der für das Kind im laufenden Jahr gewährten Zuweisung nach § 29 c FAG. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe können eine von Satz 1 abweichende Regelung vereinbaren.
Bayern	In Bayern zahlt der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein Tagespflegeentgelt an die Tagespflegepersonen (TPP). Kreisfreie Städte bzw. Landkreise können sich beim Freistaat, wiederum kindbezogen, mit einem einheitlichen Gewichtungsfaktor von 1,3 refinanzieren.

	Diese Förderung ist jedoch abhängig von weiteren Voraussetzungen, z.B. der Zahlung eines Qualitätsbonus' an die TPP. Seit 1. Januar 2013 kann auch die Großtagespflege optional wie eine Kindertageseinrichtung finanziert werden. In diesem Fall erfolgt die Förderung analog wie z.B. beim Kindergarten, allerdings mit einem einheitlichen Gewichtungsfaktor von 1,3. Anders als bei den Kindertageseinrichtungen erfolgt die staatliche Förderung bei der Großtagespflege unmittelbar an die Gemeinde bzw. kreisfreie und kreisangehörige Stadt, die ihrerseits an die Großtagespflege leistet. Daneben haben die Tagespflegepersonen Anspruch auf Tagespflegeentgelte vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe.
Berlin	Die Geldleistungen in der Kindertagespflege sind durch Ausführungsvorschriften geregelt. Die Auszahlung erfolgt durch die bei den Bezirken angesiedelten Jugendämter an die Tagespflegepersonen. Elternbeiträge sind Bestandteil dieser Zahlungen. Die Eltern zahlen direkt an die Jugendämter. Die Kindertagespflege ist in das Gutscheinsystem eingebunden. Bei der Kindertagespflege gibt es von den Kindertageseinrichtungen abweichende Betreuungsumfänge. Kindertagespflege wird angeboten als 1. Halbtagsförderung bei einem Betreuungsumfang von bis zu 100 Stunden monatlich, 2. Teilzeitförderung bei einem Betreuungsumfang von mehr als 100 bis höchstens 140 Stunden monatlich, 3. Ganztagsförderung bei einem Betreuungsumfang von mehr als 140 bis höchstens 180 Stunden monatlich, 4. erweiterte Ganztagsförderung bei einem Betreuungsumfang von über 180 Stunden monatlich und 5. ergänzende Kindertagespflege im Sinne von Absatz 4.
Brandenburg	In Brandenburg gibt es keine gesonderte Landesförderung für die Tagespflege, da sich die Förderung des Landes nicht auf das konkrete Angebot bezieht, sondern der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Basiszuschuss einen Pauschalbetrag erhält, der sich an der Zahl der Kinder im Alter von bis zu 12 Jahren orientiert (siehe oben). Der örtliche Träger ist für die Finanzierung der Kindertagespflege zuständig. In der Ausgestaltung der bundes- und landesrechtlichen Regelungen ist der örtliche Träger frei.
Bremen	Auf Basis der Landesrichtlinie zur Förderung und Betreuung von Kindern durch Kindertagespflegepersonen und entsprechender Verwaltungsvorschriften wird im Land Bremen (Bremen und Bremerhaven) eine Geldleistung zur Anerkennung der Förderleistung und eine Sachkostenpauschale gezahlt. Der Betrag zur Anerkennung der Förderleistung wird je Stunde und Kind gezahlt, die Höhe ist abhängig von der Qualifikation der Tagespflegeperson. Die Sachkostenpauschale ist von der Betreuungszeit und dem Betreuungsort (Haushalt der Eltern, Tagespflegeperson, extern angemietete Räume) abhängig.
Hamburg	Die Finanzierung der Kindertagespflege erfolgt in weiten Teilen nach ähnlichen Prinzipien, wie die der Kindertageseinrichtungen. Die Vergütung erfolgt auf der Grundlage des Nutzungsumfangs sowie der Qualifikation der Tagespflegeperson. Es gibt daneben eine Sachkostenpauschale sowie eine anteilige Erstattung von Vorsorgeaufwendungen (vgl. Hamburger Kindertagespflegeverordnung[143]).

[143] http://www.hamburg.de/fachinformationen/rechtliche-grundlagen/

Hessen	Die Landesförderung für die Kindertagespflege wird an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährt. Sie erfolgt, wie auch die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen, in Form von Festbeträgen, die sich nach der wöchentlichen Nutzungsdauer richten (§ 32a HKJGB). Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe leiten die Mittel an die Tagespflegepersonen weiter oder rechnen sie, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, auf die von ihnen gewährte laufende Geldleistung an. Die Beträge sind mit 1.200 bis 3.000 Euro bei den unter Dreijährigen bzw. 160 bis 220 Euro bei den Drei- bis Sechsjährigen niedriger als bei den Kindertageseinrichtungen. Ferner gibt es keine Zuschläge für die o.g. Faktoren, d.h. die Teilnahme am Bildungs- und Erziehungsplan etc.
Mecklenburg-Vorpommern	Die Förderung des Landes für Kinder in Kindertagespflege unterscheidet sich nicht von der in Kindertageseinrichtungen. Darüber hinaus stellt das Land nach § 18 Abs. 5 KiföG M-V anteilig jährlich 50.000 Euro für Fort- und Weiterbildung der Tagespflegepersonen zur Verfügung. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach VZÄ der belegten Plätze in Kindertagespflege.
Niedersachsen	Zurzeit bestehen Fördergrundsätze, nach denen die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe einen Zuschuss zu den geleisteten Betreuungsstunden pro Kindertagespflegeperson (erhöhter Zuschuss für U3) und einen Zuschuss für die fachliche Beratung und Begleitung sowie Fortbildung und Qualifizierung aller Kindertagespflegepersonen erhalten. Diese Fördergrundsätze sollen zum kommenden Kindergartenjahr durch eine entsprechende Förderrichtlinie abgelöst werden.
Nordrhein-Westfalen	Das Land zahlt dem Jugendamt für jedes Kind bis zum Schuleintritt in der Kindertagespflege einen jährlichen Zuschuss von 758 Euro, soweit kein Zuschuss für die Betreuung in einer Kindertageseinrichtung gewährt wird. Voraussetzung ist eine Bestätigung des Jugendamtes, dass die Tagespflegeperson 1. über eine Erlaubnis nach § 43 SGB VIII verfügt, und 2. das Kind regelmäßig mindestens 15 Stunden pro Woche und länger als drei Monate betreuen will, und 3. eine Qualifikation im Sinne von § 17 Abs. 2 KiBiz nachweisen kann, ggf. eine Zusatzqualifikation für die Betreuung von Kindern mit Behinderung, und 4. für Ausfallzeiten der Tagespflegeperson eine gleichermaßen geeignete Betreuung durch transparente Regelung des Jugendamtes sichergestellt wird, und 5. die laufende Geldleistung nach § 23 Abs. 2 und Abs. 2a SGB VIII erfolgt. Für die Regelung der darüber hinaus bzw. weitergehenden Finanzierung ist das Jugendamt bzw. die zuständige Kommune verantwortlich.
Rheinland-Pfalz	Es gibt in Rheinland-Pfalz dem Grunde nach keine Förderung der Kindertagespflege. Allerdings wird die Qualifizierung von Kindertagespfleger/innen gefördert. Eine geringe Förderung gibt es insofern, als die am 31.12. eines Jahres betreuten Zweijährigen auch dann bei den Bonuszahlungen (s.o.) berücksichtigt werden, wenn sie in Kindertagespflege betreut werden.
Saarland	Die Jugendämter zahlen an die Tagespflegeperson bei einer ganztägigen Betreuung im Umfang von 35 Wochenstunden oder mehr je Kind 500 Euro im Monat. Davon übernehmen die Eltern 300 Euro (vergleichbar mit einem Krippenbeitrag) und das Land als Zuschuss an den Kreis bzw. den Regionalverband Saarbrücken ebenfalls 100 Euro. Die Landesbeteiligung wird

	derzeit erst ab einer wöchentlichen Betreuungszeit von 10 Stunden gewährt und dann in Höhe von 28,33 Euro pro Monat. Die Erhöhung erfolgt in 5-Stunden-Stufen bis zur Höchstgrenze von 35 Wochenstunden und 100 Euro. Die Finanzierung bei anderen Altersgruppen liegt in der Verantwortung der Jugendämter.
Sachsen	Für Kinder in Kindertagespflege erhält die Standortgemeinde den pauschalen, betreuungsartunabhängigen Betriebskostenlandeszuschuss je (fiktiv) neun Stunden lang betreutem Kind nach § 18 SächsKitaG. Die Standortgemeinde schließt mit der Tagespflegeperson eine Finanzierungsvereinbarung ab (§ 14 Abs. 6 SächsKitaG). Die laufende Geldleistung an die Tagespflegeperson und weitere Kosten werden durch Elternbeitrag, Landeszuschuss und Gemeindeanteil gedeckt. Der Elternbeitrag soll dem Elternbeitrag für einen altersentsprechenden Einrichtungsplatz vergleichbar sein. Diese Regelungen gelten nur für Tagespflege nach § 3 Abs. 3 SächsKitaG, die die Gemeinde in eigener Verantwortung statt Kitaplätzen anbietet. Vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe angebotene Tagespflege finanziert dieser allein nach den Vorgaben des SGB VIII.
Sachsen-Anhalt	Die Tagespflege ist in § 6 KiFöG LSA geregelt. Die Landesfinanzierung an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe differenziert nicht zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, d.h. es werden auch hierfür die o.g. Pauschalbeträge gezahlt; dies gilt entsprechend auch für die Zuweisungen der örtlichen Träger an die Gemeinden. Die Gemeinden haben wie für die Kindertageseinrichtungen auch entsprechende Regelungen für die Tagespflege zu erlassen.
Schleswig-Holstein	Das Land zahlt Zuschüsse nur für die Betreuung bei Tagesmüttern in Festanstellung bei einem Träger.
Thüringen	Die Finanzierung der Tagespflege im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen unterscheidet sich nicht von der der Kindertageseinrichtungen, da die Kinderbetreuung grundsätzlich über den Kommunalen Finanzausgleich geregelt ist. Für die Regelungen und die Erbringung von Geldleistungen an die Tagespflegeperson sind daher die Jugendämter zuständig; allerdings wird die Höhe vom Land einheitlich festgesetzt. Die Höhe der landeseinheitlich festgelegten Geldleistung stellt sich bei einer Ganztagsbetreuung von 9 Stunden pro Tag wie folgt dar: – Erstattung des Sachaufwandes 170 Euro pro Kind und Monat (bei Nachweis höherer Kosten wird über eine Öffnungsklausel gewährleistet, dass dieser erstattet wird), – Betrag zur Anerkennung der Förderleistung 2,53 Euro je Kind und Stunde, – die nachgewiesenen Aufwendungen zur Unfallversicherung, – die hälftige Erstattung der nachgewiesenen Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung und die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Kranken- und Pflegversicherung

Quelle: FiBS-Befragung zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern

Tabelle 25: Finanzierung der Kindertagespflege

6.1.2 Interkommunale Finanzierungsregelungen

Ergänzend zu Kapitel 2.3.3 fasst die folgende Tabelle die Ausführungen aus den Länderportraits zur Frage, welche interkommunalen Finanzierungsregelungen es gibt, zusammen:

Baden-Württemberg	Der interkommunale Kostenausgleich für auswärtige Kinder in Kindertageseinrichtungen ist in § 8a KiTaG geregelt. Die Standortgemeinde hat für auswärtige Kinder bis zum Schuleintritt in Kindertageseinrichtungen, die in die Bedarfsplanung aufgenommen sind, einen Anspruch auf Kostenausgleich gegenüber der Wohnsitzgemeinde des betreuten Kindes. Für jedes auswärtige Kind unter drei Jahren errechnet sich der Kostenausgleich aus 75 % der auf das auswärtige Kind entfallenden Betriebskosten, abzüglich der sich entsprechend der Betreuungszeit nach § 29 c Abs. 2 FAG im Vorjahr ergebenden Zuweisung. Der Kostenausgleich wird höchstens bis zu den der Standortgemeinde tatsächlich entstehenden Kosten gewährt. Für jedes auswärtige Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt errechnet sich der Kostenausgleich aus den 63 % der auf das auswärtige Kind entfallenden Betriebskosten abzüglich der sich entsprechend der Betreuungszeit nach § 29 b Abs. 2 FAG im Vorjahr ergebenden Zuweisung. Die Wohnsitzgemeinde und die Standortgemeinde können abweichende Regelungen vereinbaren.
Bayern	Der Träger hat einen Förderungsanspruch gegen die Aufenthaltsgemeinde. Nimmt also eine Einrichtung in einer Gemeinde Kinder aus einer anderen Gemeinde auf, hat sie einen entsprechenden kindbezogenen Förderanspruch gegen die Wohnsitzgemeinde.
Berlin	Innerhalb Berlins gibt es keine Ausgleichsregelungen, da es sich um einen Stadtstaat handelt; es gibt allerdings entsprechende Regelungen zwischen Berlin und Brandenburg, die im Staatsvertrag geregelt sind.
Brandenburg	Für die Betreuung von Kindern aus anderen Gemeinden bzw. Kreisen können diese einen Kostenausgleich verlangen.
Bremen	Nicht relevant, da Stadtstaat.
Hamburg	In Hamburg bestehen nach der Hamburger Verfassung keine getrennten staatlichen und kommunalen Strukturen.
Hessen	Besucht ein Kind eine Tageseinrichtung mit Standort außerhalb seiner Wohngemeinde, leistet die Wohngemeinde der Standortgemeinde hierfür einen angemessenen Kostenausgleich. Dabei ist ein Drittel der Kosten als Elternbeiträge sowie die Landesförderung abzuziehen (§ 28 HKJGB). Die Regelung zum Verfahren der Kostenberechnung gilt im Übrigen, soweit nicht auf örtlicher Ebene eine andere Vereinbarung besteht.
Mecklenburg-Vorpommern	Bei Inanspruchnahme einer Kindertageseinrichtung oder einer Tagespflegeperson, die nicht im Gebiet der Wohnsitzgemeinde liegt, hat die Wohnsitzgemeinde den gemeindlichen Anteil der Kindertageseinrichtung oder der Tagespflegeperson zu übernehmen. Nach § 22 KiföG M-V gilt bei Inanspruchnahme einer Kindertageseinrichtung oder Tagespflegeperson außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, in dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, der in der Vereinbarung nach § 16 für die gewählte Kindertageseinrichtung oder für die gewählte Tagespflegeperson bestimmte Anteil des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe an der Finanzierung

	der Entgelte auch für den zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in dessen Bereich das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Die Finanzierungsbeteiligung ist jedoch begrenzt auf den durchschnittlich entstehenden Entgeltanteil im eigenen Zuständigkeitsbereich.
Niedersachsen	Es besteht keine Landesregelung zum interkommunalen Kostenausgleich. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und die Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen haben „Gemeinsame Empfehlungen über Ausgleichszahlungen für die Aufnahme gemeindefremder Kinder" herausgegeben. Eine Verbindlichkeit für die Anwendung dieser Empfehlungen besteht jedoch nicht.
Nordrhein-Westfalen	In Nordrhein-Westfalen kann das Jugendamt der aufnehmenden Kommune einen Kostenausgleich vom Wohnsitzjugendamt verlangen, wenn Kinder in einer Kindertageseinrichtung betreut werden, die nicht im Jugendamtsbezirk des Wohnsitzes des Kindes liegt. Der Ausgleich beträgt 40 % der Kindpauschale, sofern die Jugendämter keine andere Vereinbarung treffen (§21d KiBiz).
Rheinland-Pfalz	Für Belegplätze von Betrieben oder öffentlichen Einrichtungen, die von Kindern mit einem Wohnsitz in Rheinland-Pfalz außerhalb des Jugendamtsbezirks genutzt werden, kann das Jugendamt beim Land Zuweisungen zur Erstattung der von ihm anteilig getragenen Personalkosten beantragen. Es bestehen weitere interkommunale Regelungen, seien es z. B. Beteiligungen über Kreisumlage, bilaterale Vereinbarungen zur Beteiligung von Gemeinden ohne eigene Trägerschaft einer Kita oder bezüglich der Übernahme der Kosten für Gastkinder, über die das Land keine Kenntnisse hat.
Saarland	Gesetzlich ist dies als direkter Ausgleich vorgesehen und möglich. Die meisten Kommunen machen davon aufgrund der hohen Verwaltungskosten keinen Gebrauch.
Sachsen	Die Wohngemeinde hat einen pauschalen monatlichen Gemeindeanteil für die Fremdbetreuung an die Betreuungsgemeinde zu zahlen. Die Höhe entspricht dem aktuellen landesdurchschnittlichen Gemeindeanteil nach Betreuungsart und -zeit, festgelegt in § 3 SächsKitaFinVO. Außerdem ist, wenn ein Kind die Betreuungsgemeinde wechselt, der monatliche, eingehende Landeszuschuss von der das Kind abgebenden Gemeinde an die neue Betreuungsgemeinde weiterzureichen, solange, bis diese selbst den Landeszuschuss für das Kind erhält.
Sachsen-Anhalt	Nach § 12 c KiFöG können die betroffenen Kommunen eine Vereinbarung über die Kostentragung schließen.
Schleswig-Holstein	Nach §25a KiTaG Schleswig-Holstein hat die Standortgemeinde einen Anspruch auf Erstattung der Kosten gegenüber der Wohngemeinde, wenn ein Kind eine Kindertagesstätte außerhalb seiner Wohngemeinde besucht und in der Wohngemeinde zum Zeitpunkt des gewünschten Aufnahmetermins kein bedarfsgerechter Platz zur Verfügung steht.
Thüringen	Es gibt in Thüringen einen Kostenausgleich zwischen der Wohnsitz-Kommune und der Kommune, in der die Kita besucht wird.

Quelle: FiBS-Befragung zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern

Tabelle 26: Interkommunale Finanzierungsregelungen

6.1.3 Weiterleitung der Bundesmittel

Die folgende Übersicht fasst – ergänzend zu Kapitel 2.3.4 – die Ausführungen der Länderportraits zur Weiterleitung der Bundesmittel für die frühkindliche Bildung an Kommunen bzw. Träger zusammen:

Baden-Württemberg	Seit dem Jahr 2014 trägt das Land unter Einbeziehung der Bundesmittel zur Betriebskostenförderung 68 % der Betriebsausgaben der Kleinkindbetreuung (§ 29 c FAG). Die Zuweisungen für die Förderung der Kleinkindbetreuung an die Kommunen betragen nach den derzeit vorläufigen Zahlen im Jahr 2016 rund 724 Mio. Euro. Zuvor war in § 29 c Abs. 1 FAG die Höhe des Jahresbetrags an Landesmitteln (Festbetrag) für die Förderung der Kleinkindbetreuung geregelt, der sich um die auf das Land entfallenden Mittel des Bundes zur Betriebskostenförderung erhöhte. Die Umsetzung der Investitionsprogramme des Bundes zur „Kinderbetreuungsfinanzierung" ist in der VwV Investitionen Kleinkindbetreuung geregelt. Zuwendungsempfänger ist bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen derjenige, der die Kosten der Investitionsmaßnahme zu tragen hat. Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen können bewilligt werden für die Förderung 1. von Kindertageseinrichtungen an die a) Gemeinden, Zweckverbände und öffentlichen Träger der Jugendhilfe, b) Träger der freien Jugendhilfe im Sinne des § 75 SGB VIII, c) Betriebe und sonstige Träger, 2. der Kindertagespflege an die a) o.g. Träger oder Tagespflegepersonen, wenn Kindertagespflege in anderen geeigneten Räumen nach Nummer 1.2 Buchstabe a der VwV Kindertagespflege angeboten wird, b) Träger der freien Jugendhilfe nach Nummer 2.4 VwV Kindertagespflege und c) Tagespflegepersonen, die Kindertagespflege in ihrem Haushalt leisten.
Bayern	Die vom Bund im Rahmen des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) für den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von rund 130 Mio. Euro p.a. werden in voller Höhe an die Kommunen weitergegeben. Daneben wird ein Teil der Investitionskosten für neu geschaffene Plätze für unter Dreijährige aus KiföG-Mitteln bestritten.
Berlin	Bundesmittel erhalten können die Kita-Eigenbetriebe des Landes Berlin und freie Träger der Jugendhilfe bezogen auf den Platzausbau in Kindertageseinrichtungen sowie die Jugendämter der Bezirke für den Platzausbau in der öffentlich finanzierten Kindertagespflege. Grundsätzlich handelt es sich um eine Zuwendungsfinanzierung auf Basis einer Förderrichtlinie, in der Verfahren und Kriterien festgelegt sind. Steuereinnahmen (Umsatzsteuerverteilung) stehen grundsätzlich dem gesamten Haushalt ohne Zweckbindung zur Verfügung. Die Verwendung des rechnerischen Berliner Anteils erfolgt durch Berücksichtigung im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung.
Brandenburg	Die Frage nach einer „Weiterleitung" ist für Brandenburg systemfremd und es gibt deshalb über den gesetzlich vorgesehenen Zuschuss keine weitere Förderung der Kommunen. Das Land erhält die Bundesmittel (Umsatzsteuerpunkte) als eigene Einnahmen. Die zusätzlichen Kosten für die Ausweitung des U3-Bereichs werden nach Konnexitätsgrundsätzen berechnet

	und vollständig den Kommunen erstattet. Dazu und für die Kompensation weiterer Erhöhungen der Förderungen, z.B. wegen des steigenden Versorgungsgrades, sind zusätzliche Landesmittel eingesetzt worden. Der dafür nötige finanzielle Spielraum ist durch die Umsatzsteuerpunkte geschaffen bzw. gestärkt worden. Hinsichtlich der Investitionsmittel gelten die Bundesvorgaben. Die Mittel werden vom Land verteilt.
Bremen	Die Bundesmittel werden vom Land an die Städte/Kommunen Bremen und Bremerhaven weitergeleitet. In Bremen erfolgt nach Auswertung der Ausbaubedarfe und einem Interessenbekundungsverfahren eine Auswahl der am Ausbau zu beteiligenden Träger. Diese erhalten nach Vorlage der Antragsunterlagen Zuwendungen aus den Bundesmitteln für Bau und Ausstattung.
Hamburg	Hamburg hat im Rahmen der Krippenausbauprogramme seit 2008 die vom Bund bereitgestellten Investitionsfördermittel an die Träger der Kindertageseinrichtungen weitergeleitet, sofern deren Investitionsvorhaben im Zuwendungsweg gefördert wurden. Um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden, wurden in diesen Fällen jedoch die an die Träger laufend gezahlten Gebäudekostenpauschalen entsprechend abgesenkt. Hamburg hat die Betriebskostenbeteiligung des Bundes, die den Ländern im Wege eines erhöhten Anteils am Umsatzsteueraufkommen bereitgestellt wurde, als Beitrag zum notwendigen quantitativen Ausbau der Hamburger Kindertagesbetreuung genutzt. Darüber hinaus ist vorgesehen, die Bundesmittel künftig auch zur weiteren Verbesserung der Betreuungsqualität in den Hamburger Kindertageseinrichtungen einzusetzen. Ziel ist es, mittelfristig in den Hamburger Kindertageseinrichtungen eine Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation im Krippenbereich auf 1:4 sowie im Elementarbereich auf 1:10 zu erreichen. Diese Qualitätsverbesserung wird im Rahmen eines mehrjährigen Prozesses schrittweise umgesetzt. Die bislang umgesetzte Bundesbeteiligung wird jedoch nur einen kleinen Teil der für die Hamburger Kindertagesbetreuung notwendigen Ressourcen einschließlich des bereits mit den Trägern vereinbarten Qualitätsausbaus abdecken.
Hessen	Die Mittel wurden und werden im Rahmen verschiedener Fördertatbestände im Rahmen der U3-Förderung weitergegeben.
Mecklenburg-Vorpommern	Die Mittel des Bundes zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2015–2018 werden dem Erstempfänger, d.h. den Landkreisen und kreisfreien Städten, bewilligt. Der Erstempfänger bewilligt die Mittel an den Träger der Kindertageseinrichtung oder an die Gemeinde. Die Basis für die Verteilung der Mittel an die Erstempfänger ist folgendermaßen: Die Hälfte der Mittel wird auf Basis der Anzahl der betreuten Kinder unter 3 Jahren (Territorialprinzip) zum Stichtag 1. März 2014 verteilt, die andere Hälfte wird auf Basis der Kinder in der Altersgruppe unter 3 Jahren mit Stichtag 31. Dezember 2013 verteilt.
Niedersachsen	Im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2008-2013 wurden die Bundesmittel (plus anteilig die Landesmittel) nach festgelegten Kontingenten der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe an die Kommunen in Form von

	Zuwendungen verteilt. Im Rahmen der Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2013-2014 und 2015-2018 wurden bzw. werden die Bundesmittel (plus anteilig die Landesmittel) nach Bedarf an die Kommunen verteilt. Die dem Land durch den Bund über einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer zur Verfügung gestellten Mittel für die anteilige Finanzierung des KiFöG (Betriebskosten) fließen in die Finanzhilfe des Landes ein und werden insofern in voller Höhe an die Träger der Kindertagesstätten weitergeleitet.
Nordrhein-Westfalen	Nach dem BAG-JH erhalten die Jugendämter seit dem Kindergartenjahr 2011/2012 für die ein- und zweijährigen Kinder zusätzlich einen Belastungsausgleich, mit dem der kommunale Finanzierungsanteil an den Kindpauschalen vom Land übernommen wird. Bis auf die Trägeranteile und die Elternbeiträge obliegt die Finanzierung dieser U3-Plätze damit dem Land. In diese Finanzierung fließen die durch einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer geleisteten Bundesmittel für laufende Kosten ein.
Rheinland-Pfalz	Die Bundesmittel werden vollständig zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung eingesetzt.
Saarland	Das Land hat im Zuge der Förderung der Betriebskosten durch die Neuverteilung der Umsatzsteuer den Trägeranteil an den Personalkosten von ursprünglich 15 % auf 10 % gesenkt und gleichzeitig den Landesanteil von 25 auf 29 % erhöht. Auch die Landesbeteiligung bei der Tagespflege finanziert sich aus den Bundesmitteln. Die Bundesmittel aus den Investitionsprogrammen sind als Ergänzung bzw. Ersatz der Landesmittel in die Finanzierung eines Teils der beantragten Maßnahmen eingeflossen. Um die angestrebte Ausbauquote von 35 % zu erreichen, hat das Land mehr Mittel eingesetzt, als ausschließlich zum Abruf der Bundesmittel erforderlich gewesen wäre. Die Bezuschussung der Investitionskosten differenziert zwischen Krippen und Kindergärten sowie nach Art des Bauträgers (freier oder kommunaler Träger). Je nach Art der Investitionsmaßnahme gibt es eine Deckelung der Höhe der Landesbeteiligung.
Sachsen	Die Bundesmittel zur Förderung von Investitionen für unter Dreijährige wurden nach Anzahl der betreuten Kinder unter drei Jahren auf die Landkreise und Kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe verteilt. Von dort wurden sie an Kita-Träger nach unterschiedlichen Modi weiterverteilt (kindbezogen oder projektbezogen). Die Bundesbetriebskostenzuschüsse nach Artikel 2 des Kinderförderungsgesetzes vom 15.12.2008 und Artikel 3 des Gesetzes zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 15.02.2013 sind im Landeszuschuss nach § 18 SächsKitaG enthalten. Die Bundesbetriebskostenzuschüsse, die wegen Wegfall des Betreuungsgeldes in den Jahren 2016 bis 2018 ausgezahlt werden, erhalten die Gemeinden zusätzlich ausgezahlt nach Artikel 6 des (Landes-) Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015. Die Verteilung erfolgt pauschal nach der Anzahl der betreuten (fiktiven) 9-Stunden-Kinder.
Sachsen-Anhalt	Die Auswahl der Maßnahmen und die Bewilligungen erfolgen durch die 11 Landkreise und 3 kreisfreien Städte. Hierzu hat das MS mit diesen Zuwendungsverträge geschlossen. Die

	Aufteilung der Bundesmittel auf die Landkreise/ kreisfreien Städte erfolgt auf der Grundlage der aktuellen Statistik zur Anzahl der betreuten Kinder.
Schleswig-Holstein	k.A.
Thüringen	k.A.

Quelle: FiBS-Befragung zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern

Tabelle 27: Weiterleitung der Bundesmittel

6.1.4 Elternbeiträge für das Mittagessen

Die folgende Tabelle stellt die Antworten der Länder zur Frage der Elternbeiträge für das Mittagessen zusammen:

Baden-Württemberg	Dem Land ist dies nicht bekannt.
Bayern	Unterschiedlich.
Berlin	23 Euro monatlich.
Brandenburg	Durchschnittlich ersparte Eigenaufwendungen der Eltern.
Bremen	Der Beitrag zum Mittagessen ist im Elternbeitrag enthalten.
Hamburg	Essensgeld wird seit dem 1. August 2011 nicht mehr erhoben.
Hessen	Die Festlegung der Beiträge für das Mittagessen erfolgt durch die Träger.
Mecklenburg-Vorpommern	k.A.
Niedersachsen	Durch Landesrecht nicht geregelt und daher nicht bekannt.
Nordrhein-Westfalen	Der einzelne Träger einer Kindertageseinrichtung kann einen Beitrag für das Mittagessen erheben, den er eigenverantwortlich kalkuliert.
Rheinland-Pfalz	Nicht bekannt.
Saarland	Das ist sehr unterschiedlich; ein konkreter Betrag kann nicht genannt werden.
Sachsen	Nicht bekannt.
Sachsen-Anhalt	Nach § 13 Abs. 6 KiFöG LSA tragen die Eltern die Verpflegungskosten, ohne dass diese der Höhe nach im Einzelnen bekannt sind.
Schleswig-Holstein	Unbekannt.
Thüringen	Hierzu liegen keine Daten vor, da die Verpflegungskosten direkt zwischen Einrichtungsträger und Eltern abgerechnet werden (in der Regel volle Kostendeckung) und insoweit nicht Bestandteil des Elternbeitrages im Sinne des § 20 ThürKitaG sind.

Quelle: FiBS-Befragung zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern

Tabelle 28: Wie hoch ist der Elternbeitrag für das Mittagessen?

6.2 Ergänzende Informationen zu den Ausgaben für die Kinderbetreuung

6.2.1 Entwicklung der Ausgaben für die frühkindliche Bildung und Betreuung (inklusive Hort) seit dem Jahr 2000 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik

In Kapitel 3.1 wurde die Entwicklung der Ausgaben für die frühkindliche Bildung der Kinder im Alter bis zum Schuleintritt dargestellt, wobei diese auf spezifischen Berechnungen der Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik an der TU Dortmund beruhten, um der spezifischen Zielsetzung der AG Frühe Bildung gerecht zu werden. In diesem Abschnitt werden ergänzend die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung insgesamt (inklusive Hort) und deren Verteilung auf verschiedene Finanziers im gesamten Bundesgebiet auf der Grundlagen der vom Statistischen Bundesamt aufbereiteten Daten der Bildungsfinanzstatistik dargestellt (siehe hierzu zuletzt Statistisches Bundesamt 2015).[144]

Die Ausgaben für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (inklusive Hort) sind, der Jahresrechnungsstatistik folgend (Statistisches Bundesamt 2002, 2015, 2016), bundesweit zwischen den Jahren 2000 und 2013 von 11,4 Mrd. Euro auf 26,3 Mrd. Euro angestiegen. Der öffentliche Beitrag stieg in dieser Zeit von 7,2 auf 20,2 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg von 130 %.

Betrachtet man die Ausgabenverteilung, dann zeigt Abbildung 50 die Veränderung der Finanzierungsverteilung im frühkindlichen Bereich zwischen den Jahren 2000 und 2013, wobei hier die Zeitreihe nur für den Gesamtbereich, einschließlich Hort, betrachtet werden kann. Den größten Finanzierungsanteil tragen durchgängig die Kommunen, deren Anteil jedoch zwischen 2005 und 2013 von 58 % auf 44 % abgenommen hat. Der Finanzierungsanteil der Länder ist im Gegenzug von 14 % auf 31 % angestiegen. Sowohl die Anteile der Kommunen als auch die der Länder unterliegen allerdings erheblichen Schwankungen in den einzelnen Jahren. Deutlich rückläufig ist der private Finanzierungsanteil, der im Jahr 2000 noch bei 37 % lag. Er beträgt seit 2010 zwischen 23 % und 24 %, mit einer zuletzt leicht rückläufigen Tendenz.

144 Die Datenlage zu den Kinderbetreuungsausgaben unterscheidet sich neben den in Kapitel 3.5 beschriebenen methodischen Aspekten auch hinsichtlich des aktuellen Randes, d.h. des letzten Jahres, für das Daten zur Verfügung stehen. Die ausführlichen und detaillierten Informationen zum Ausgabenvolumen der wesentlichen Finanziers (Bund, Länder, Kommunen und Eltern) im Rahmen der Bildungsfinanzstatistik liegen derzeit nur bis zum Jahr 2013 vor. Darüber hinaus werden in einer gesonderten Datenaufbereitung, die als Tabellenanhang zur Verfügung gestellt wird, die öffentlichen Ausgaben bis zum Jahr 2015 (Sollausgaben) zum Teil auf Basis der Haushaltsansatzstatistik bereitgestellt, die aber einige der aktuellen Entwicklungen nicht oder nur unvollständig berücksichtigen (kann). So fehlen hier insbesondere die privaten Aufwendungen. Die folgenden Ausführungen müssen daher zwangsläufig unterschiedliche Abgrenzungen vornehmen.

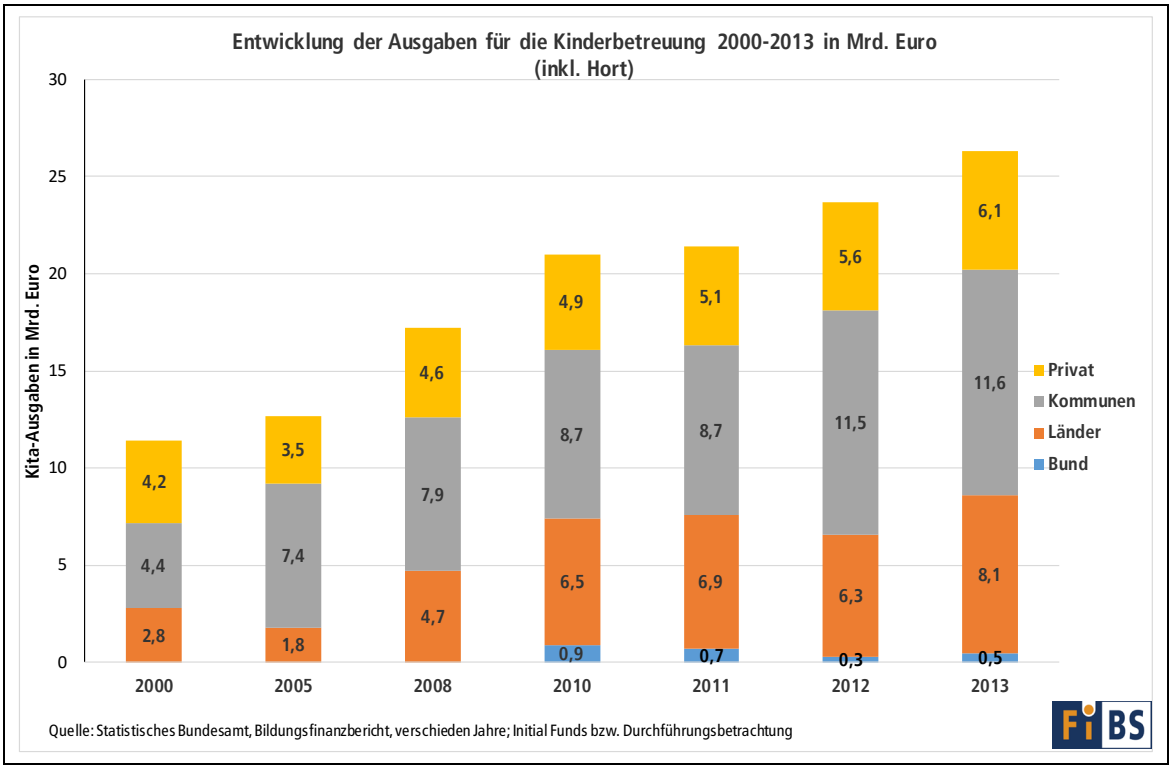


Abbildung 49: Entwicklung der Ausgaben für die frühkindliche Bildung zwischen 2000 und 2013

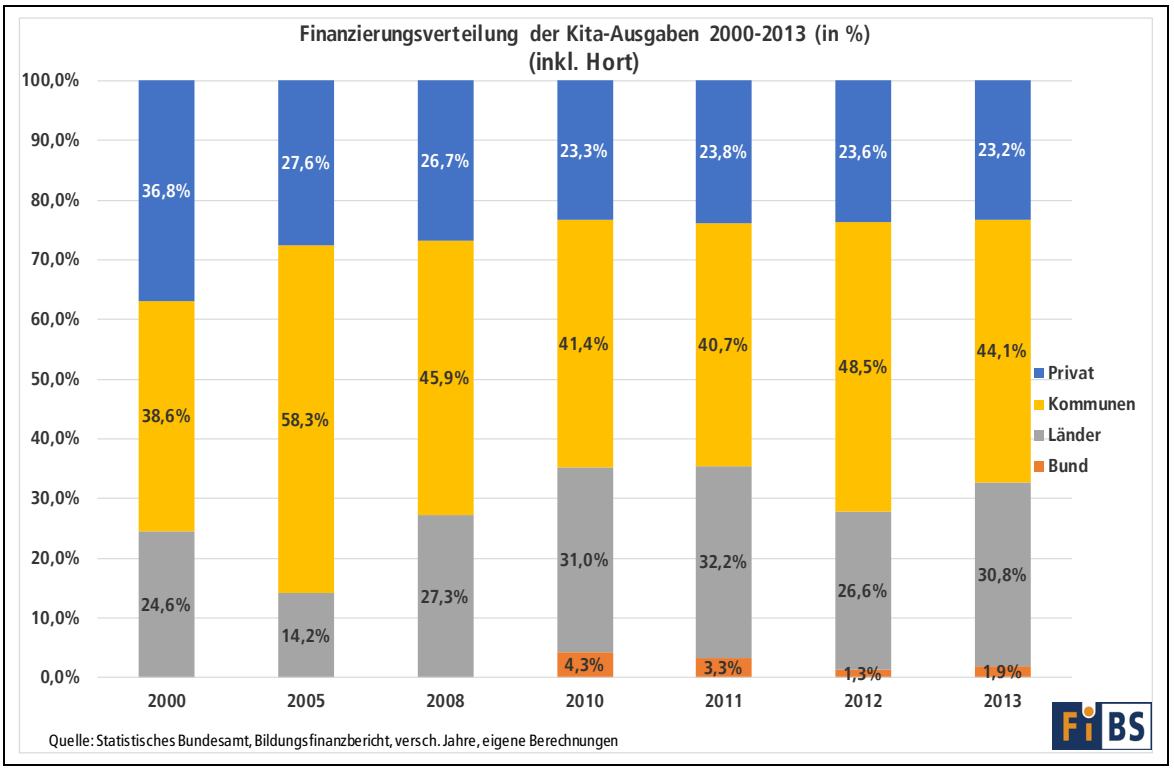


Abbildung 50: Finanzierungsverteilung im frühkindlichen Bereich zwischen 2000 und 2013 (mit Hort)

Anders als zu Beginn des Betrachtungszeitraums ist der Bund, der bis zum Jahr 2008 nicht an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt war, nunmehr mit bis zu 4,3 % an der Finanzierung des frühkindlichen Bereichs beteiligt. Nicht erfasst ist allerdings der „indirekte Bundesanteil", der sich aus der veränderten Umsatzsteuerverteilung ergibt, die dazu dient, die höheren laufenden Kosten von Ländern und Kommunen mitzufinanzieren (siehe hierzu Kapitel 3.1 sowie Kapitel 5.2.2).

6.2.2 Entwicklung der Kindertagesbetreuungsausgaben differenziert für unter Drei- bzw. Drei- bis Sechsjährige

In einem weiteren Schritt ermöglicht das Bildungsbudget eine differenzierte Betrachtung der Kinderbetreuungsausgaben nach den Ausgaben für die Drei- bis Sechsjährigen und die unter Dreijährigen, die allerdings bis einschließlich 2011 gemeinsam mit dem Hortbereich ausgewiesen werden. Abbildung 51 verdeutlicht, dass die Ausgaben für die drei- bis sechsjährigen Kinder zwischen 2000 und 2013 von 11,5 auf 15,9 Mrd. Euro und für die unter Dreijährigen von null[145] auf 8,1 Mrd. Euro angestiegen sind. Der Betrag von zuletzt 2,0 bzw. 2,1 Mrd. Euro für den Hortbereich ist in diesen Berechnungen ab dem Jahr 2012 nicht mehr erfasst. Eine detaillierte Beschreibung der tatsächlichen Entwicklung ist allerdings, abgesehen vom Bereich der Drei- bis Sechsjährigen, allenfalls seit dem Jahr 2005 – und selbst dann nur unter Einschränkungen – möglich. Im Jahr 2005 lag der Betrag für den Kindergarten mit 11,3 Mrd. Euro auf annähernd gleichem Niveau wie der Betrag im Jahr 2000; seither ist ein Anstieg um 4,6 Mrd. Euro festzustellen. Demgegenüber beläuft sich das Wachstum bei den unter Dreijährigen auf mindestens 6,8 Mrd. Euro. Vermutlich ist der Ausgangsbetrag allerdings noch etwas niedriger als hier ausgewiesen, da in den ausgewiesenen Ausgabenbeträgen bis einschließlich 2011 die Ausgaben für den Hort enthalten sind. Insgesamt entfallen somit etwa zwei Drittel des Anstiegs der Kinderbetreuungsausgaben auf die unter Dreijährigen. Nimmt man das Jahr 2007 als Referenzjahr, da zu diesem Zeitpunkt der Ausbaubeschluss getroffen wurde, dann sind die Ausgaben für den Kindergarten um 26 % gestiegen, während sich die Ausgaben für die Krippen mehr als verdoppelt haben.

Betrachtet man in einem ergänzenden Schritt die Entwicklung der Ausgabenverteilung, differenziert nach den beiden („großen") Teilbereichen, zeigt Abbildung 52 diese für die Drei- bis Sechsjährigen von 2000 bis 2013 und für die unter Dreijährigen seit 2005. In beiden Bereichen gibt es erhebliche Schwankungen in der Lastenverteilung zwischen den einzelnen Finanziers; dies gilt nicht nur für die erste Zeit, sondern auch für die letzten Jahre.

[145] Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Ausgaben für die unter Dreijährigen seinerzeit nicht ausgewiesen wurden, sondern in den Ausgaben für den frühkindlichen Bereich insgesamt enthalten sind.

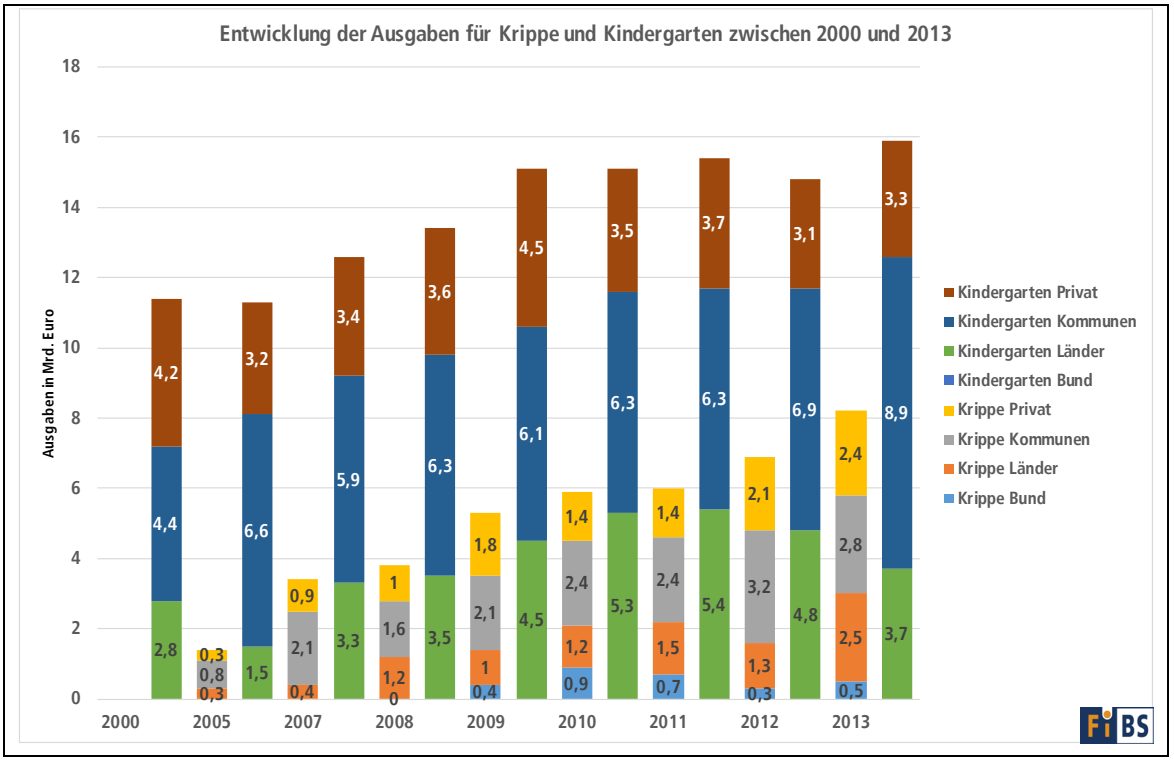


Abbildung 51: Entwicklung der Ausgaben im frühkindlichen Bereich differenziert nach Kindergarten und Krippe zwischen 2000 und 2013

So ist der Anteil der Kommunen bei den **unter Dreijährigen** zunächst von 57 % (2005) auf 62 % (2007) angestiegen, um anschließend zunächst auf das Ausgangsniveau und dann sprunghaft auf etwas über 40 % abzusinken. In den Jahren 2011 und 2012 zeigt sich wiederum ein Anstieg auf 46 % und zuletzt ein Absinken auf 34 % im Jahr 2013. Beim Finanzierungsanteil der Länder zeigen sich zwei sehr unterschiedliche Verläufe. Zwischen 2005 und 2007 ist der Länderanteil von 20 % auf 10 % abgesunken, um dann im Jahr 2008 sprunghaft zunächst auf 32% anzusteigen und dann sogar unter das Ausgangsniveau von 21 % abzusinken. Nach einem erneuten Anstieg auf 25 % im Jahr 2011 sank der Anteil im Jahr 2012 wiederum auf 19 % und stieg 2013 dann wieder auf 30 %. Der Anteil des Bundes am U3-Ausbau zeigt sich insbesondere in den Jahren 2010 und 2011 mit 15 % bzw. 12 %. Ab dem Jahr 2012 ist der Bundesanteil dann wieder auf Werte von 6 % und 4 % abgesunken.

Der Elternanteil ist von 21 % im Jahr 2005 zunächst auf 34 % (2009) angestiegen, um im Jahr 2010 sprunghaft auf 24 % abzusinken. In den beiden letzten Jahren zeigt sich wiederum ein Anstieg auf etwa 30 %. Zusammenfassend ist daher für alle vier Finanziers von einem sehr volatilen Verlauf ihrer Finanzierungsbeteiligung zu sprechen.

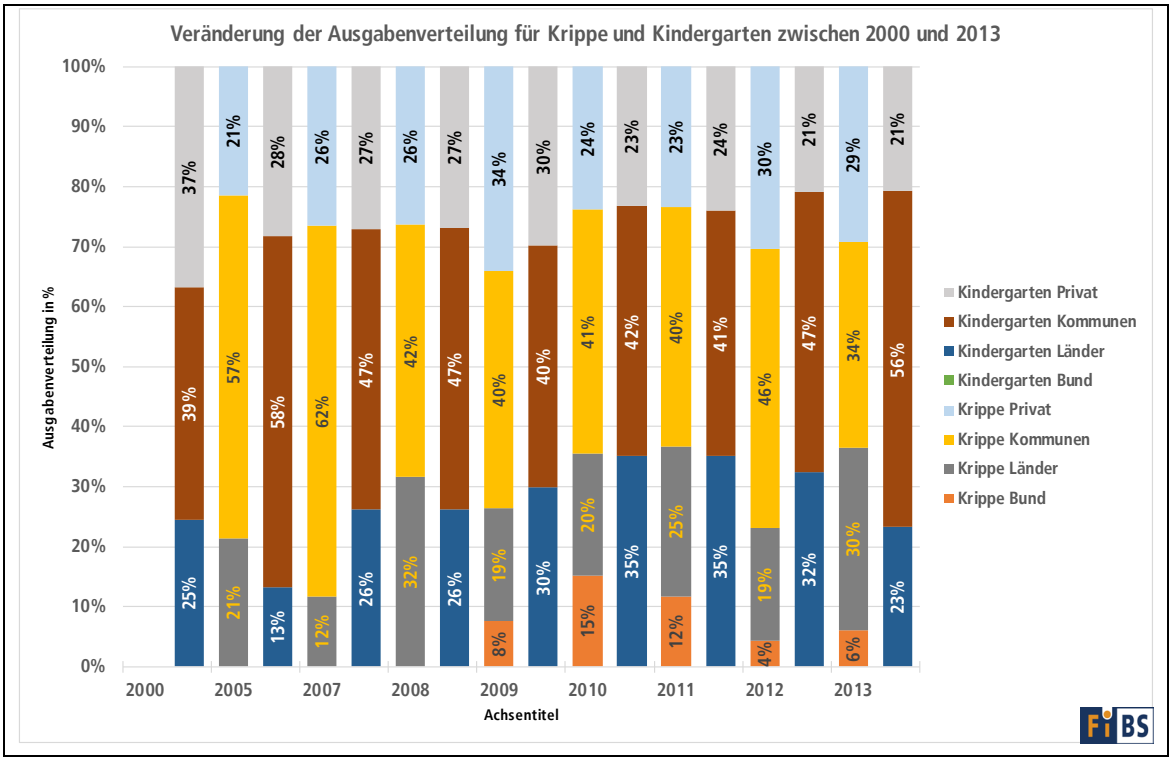


Abbildung 52: Entwicklung der Ausgabenverteilung im frühkindlichen Bereich differenziert nach Kindergarten und Krippe zwischen 2000 und 2013

Betrachtet man die Finanzierung des **Kindergartenbereichs, d.h. der drei- bis sechsjährigen Kinder,** beteiligt sich der Bund erwartungsgemäß nicht an der Finanzierung. Insofern verteilt sich die Finanzierungslast auf die drei Schultern Land, Kommune und Eltern, ohne dass sich dadurch etwas an der Volatilität der Lastenverteilung ändert. Dies gilt insbesondere für die beiden öffentlichen Finanziers.

Der Anteil der Elternbeiträge ist mit einer Ausnahme (2010) über den Betrachtungszeitraum rückläufig. Trugen die Eltern im Jahr 2000 37 % der Lasten, so tragen sie nunmehr noch etwas mehr als 20 %. Dieser Trend wird lediglich im Jahr 2010 mit einem Anstieg von 27 % auf 30 % durchbrochen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass der Finanzierungsanteil der öffentlichen Haushalte von 64% auf 79 % angestiegen ist.

Belief sich der Finanzierungsanteil der Kommunen im Jahr 2000 auf knapp 40 %, so stieg er anschließend auf fast 60 %, um dann wieder auf unter 50 % (2007) abzusinken. Zwischen den Jahren 2009 und 2011 lag der Anteil der Kommunen bei etwas über 40%. Ab dem Jahr 2012 zeigt sich wiederum ein Anstieg über 47 % auf 56 % in 2013. Ähnlich sprunghaft verändert sich der Finanzierungsanteil der Länder, nur mit jeweils umgekehrtem Vorzeichen und auf deutlich niedrigerem Niveau. Betrachtet man die beiden Eckjahre, ist der Finanzierungsanteil der Länder mit zuletzt 23 % (2013) etwas niedriger als im Ausgangsjahr 2000 (25 %). In der Zwischenzeit gibt es Jahre bzw. Phasen mit einem geringeren

Anteilswert, z.B. 13 % im Jahr 2009, wie auch mit einem höheren Umfang (35 % in den Jahren 2010 und 2011).

In der Gegenüberstellung der beiden Bereiche sind die Länder und der Bund stärker an der Finanzierung des U3-Bereichs beteiligt, wenngleich die Kommunen in beiden Bereichen jeweils den größten Anteil aller Finanziers tragen. Da die kommunalen Finanzierungsanteile zwischen beiden Bereichen häufig sehr nahe beieinander liegen – und auch die Elternbeiträge im U3-Bereich zeitweise ungefähr denen des Kindergartenbereichs entsprachen – bedeutet dies, dass Bund und Länder im U3-Bereich annähernd den Anteil gemeinsam finanzieren, den die Länder im Kindergartenbereich alleine tragen. Lediglich im Jahr 2013 finanzieren der Bund und die Länder im U3-Bereich zusammen mit 36 % (Bund: 6 %, Länder 30 %) mehr als die Länder im Kindergartenbereich mit 23 %. Zudem ist der Anteil von Bund und Länder im U3-Bereich im Jahr 2013 ausnahmsweise auch höher als der Anteil der Kommunen (34%). Die Eltern trugen mit zuletzt (annähernd) 30 % einen fast gleich großen Anteil. Mit anderen Worten: Bei den unter Dreijährigen verteilt sich die Finanzierungslast zuletzt zu rund einem Drittel auf Bund und Länder, Kommunen und Eltern. Allerdings bleibt abzuwarten, ob diese Verteilung nur temporär ist oder dauerhaft so bleibt.

6.2.3 Exkurs: Entwicklung der Kinderbetreuungsausgaben im Vergleich zu den Bildungsausgaben

Setzt man die Entwicklung der Kinderbetreuungsausgaben im Zeitraum von 2000 bis 2013 ins Verhältnis zur Entwicklung der Bildungsausgaben insgesamt (siehe Abbildung 53), so zeigt sich, dass die Kinderbetreuungsausgaben überproportional angestiegen sind. Während die Bildungsausgaben von 140 auf 186 Mrd. Euro (+33 %) erhöht wurden, haben sich die Kinderbetreuungsausgaben insgesamt verdreifacht (+180%).

Bezogen auf alle Bildungsbereiche kommen die Mehrausgaben ausschließlich von der öffentlichen Hand, während im frühkindlichen Bereich die Privaten, d.h. vor allem die Eltern, insgesamt 2 Mrd. Euro zusätzlich finanziert haben, was einem Anstieg um 45 % entspricht.

Da die Einnahmen aus Elternbeiträgen im frühkindlichen Bereich gestiegen sind, müssen die privaten Ausgaben in anderen Bildungsbereichen, so z.B. in der Berufsausbildung, zurückgegangen sein. Insoweit ist für die frühkindliche Bildung ein den anderen Bildungsbereichen entgegenlaufender Trend festzustellen, wenngleich dies in erheblichem Umfang durch den Ausbau des U3-Bereichs bedingt ist. Wie gezeigt, hat die Bedeutung der Elternbeiträge zur Finanzierung frühkindlicher Bildung trotz des absoluten Anstiegs abgenommen.

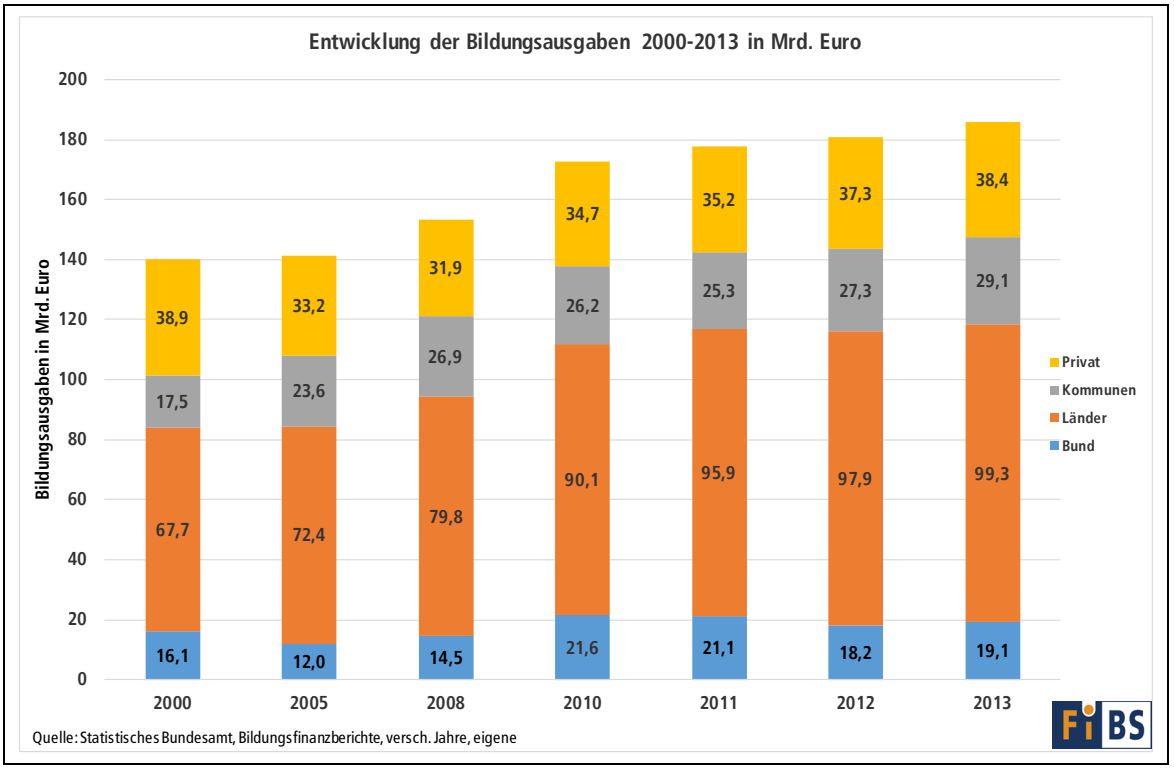


Abbildung 53: Entwicklung der Bildungsausgaben insgesamt zwischen 2000 und 2012

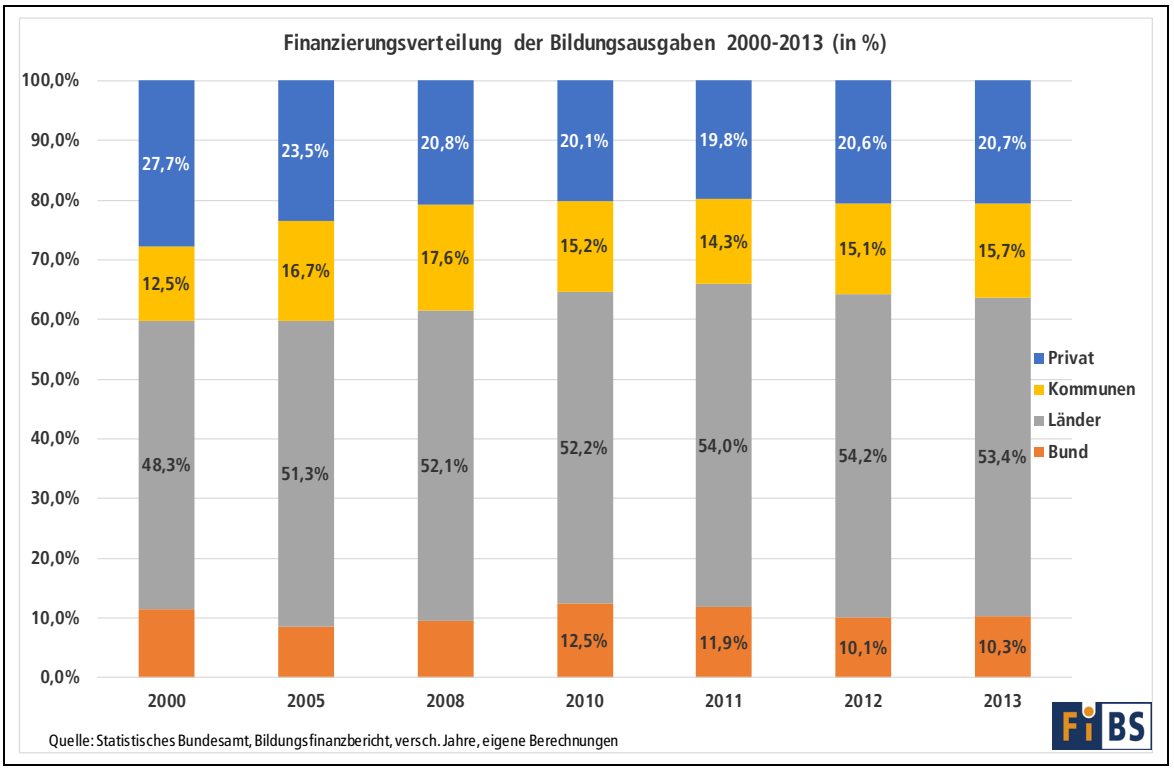


Abbildung 54: Verteilung der Bildungsausgaben zwischen 2000 und 2013 auf die Finanziers

Der Blick auf die Ausgabenverteilung über den gesamten Bildungsbereich zeigt, dass die Länder mehr als die Hälfte der Bildungsausgaben tragen und sich deren Anteil seit Anfang des Jahrtausends erhöht hat. Gleiches gilt für die Kommunen, sofern man sich auf die Eckzeitpunkte konzentriert; jedoch hatten sie in der Mitte des Betrachtungszeitraums mit fast 20 % einen noch deutlich höheren Anteil zu finanzieren. Der Finanzierungsanteil des Bundes hat sich nur geringfügig verändert; allerdings war er in der Mitte des vergangenen Jahrzehnts noch etwas niedriger. D.h. entgegen der Erwartung hat das Kooperationsverbot nicht dazu geführt, dass sich der Bund weiter aus der Bildungsfinanzierung zurückgezogen hat, sondern im Gegenteil: Er ist mehr daran beteiligt als in den Jahren kurz vor bzw. nach der entsprechenden Verabschiedung der Verfassungsänderung.

Geringer geworden ist der Finanzierungsanteil der privaten Finanziers. Dies gilt zum einen z.B. für die Eltern, deren Kinder eine frühkindliche Bildungseinrichtung besuchen, und zum anderen für den Bereich der Berufsausbildung.

6.2.4 Kindertagesbetreuungsausgaben im Jahr 2008

In Kapitel 3.2.1 sind die Kinderbetreuungsausgaben für das Jahr 2015 ausführlich betrachtet und mit denen des Jahres 2008 verglichen worden, ohne dass die Ausgaben des Jahres 2008 im Einzelnen dargestellt wurden, was in diesem Abschnitt nachgeholt wird.

Abbildung 55 zeigt die Ausgaben und deren Verteilung auf die verschiedenen Finanziers im Jahr 2008, d.h. zu Beginn des U3-Ausbaus.[146] Im Vergleich von Abbildung 55 mit Abbildung 24 , ist unmittelbar ersichtlich, in welchem Maße sich die Kinderbetreuungsausgaben in den einzelnen Ländern erhöht haben. An der Reihenfolge der absoluten Beträge zeigt sich ein kaum verändertes Bild, d.h. Bremen verzeichnet mit 127 Mio. Euro den geringsten Gesamtbetrag, Nordrhein-Westfalen mit 3,2 Mrd. Euro den höchsten. Der zentrale Fokus liegt auch hier auf der Ausgabenverteilung. Abbildung 25 verdeutlicht, dass die Kommunen zu Beginn des U3-Ausbaus in allen Flächenländern die größte Finanzierungslast getragen haben. Ihr Anteil lag im Jahr 2008 zwischen 43 % und 44 % in Sachsen bzw. Mecklenburg-Vorpommern und 61 % in Hessen; der Länderanteil betrug in den Flächenländern zwischen 13 % in Schleswig-Holstein und 32 % in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz; in den Stadtstaaten war er mit 80 % bis 84 % strukturbedingt deutlich höher. Der Anteil des Bundes lag im Jahr 2008 mit Ausnahme von Hamburg (3,4 %) und Sachsen (1,2 %) durchgängig bei unter einem Prozent und in Teilen sogar bei 0 %, während der Elternanteil zwischen 6 % in Bremen und dem Saarland und 26 % in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein variierte. Der Eigenanteil der freien Träger differierte zwischen 0 % in Bayern, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern und 10 % im Saarland.

[146] Das Jahr 2008 wird hier auch deshalb zugrunde gelegt, weil es das erste Jahr ist, für das modifizierte Berechnungen zu den Elternbeiträgen von der TU Dortmund vorliegen.

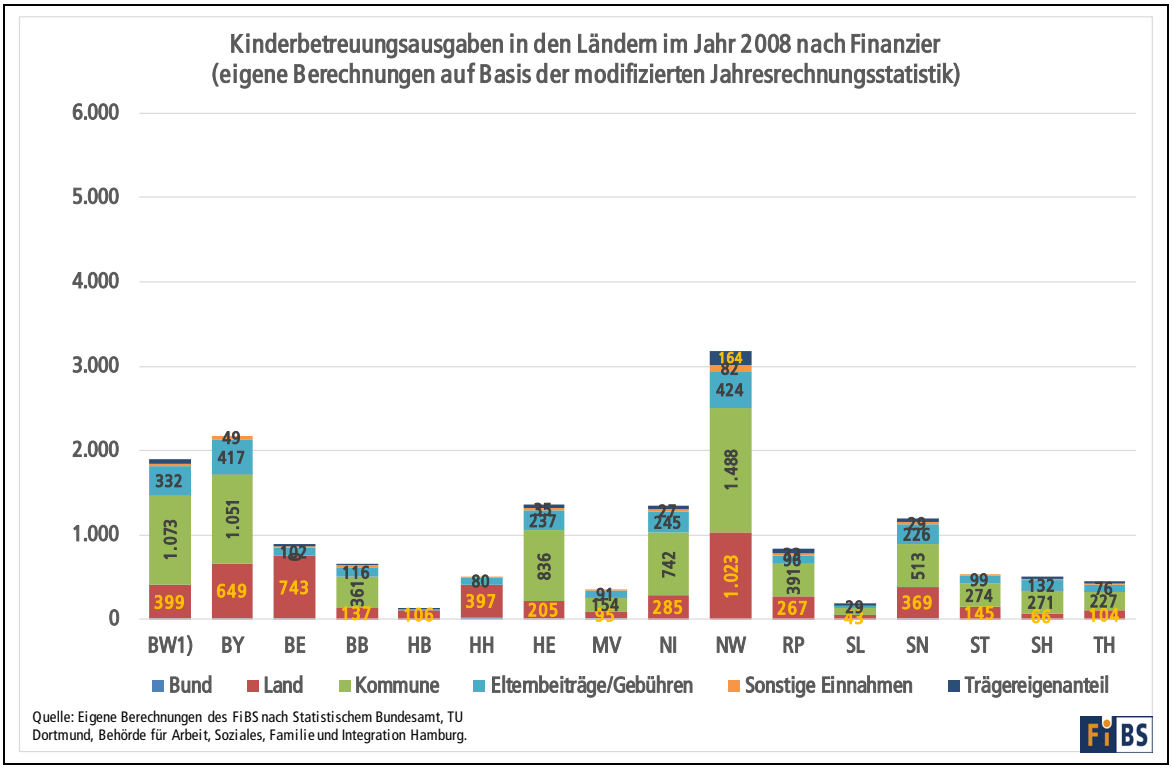


Abbildung 55: Kinderbetreuungsausgaben in den Ländern im Jahr 2008 nach Finanzier (modifizierte Berechnungsbasis bezüglich Elternbeiträge)

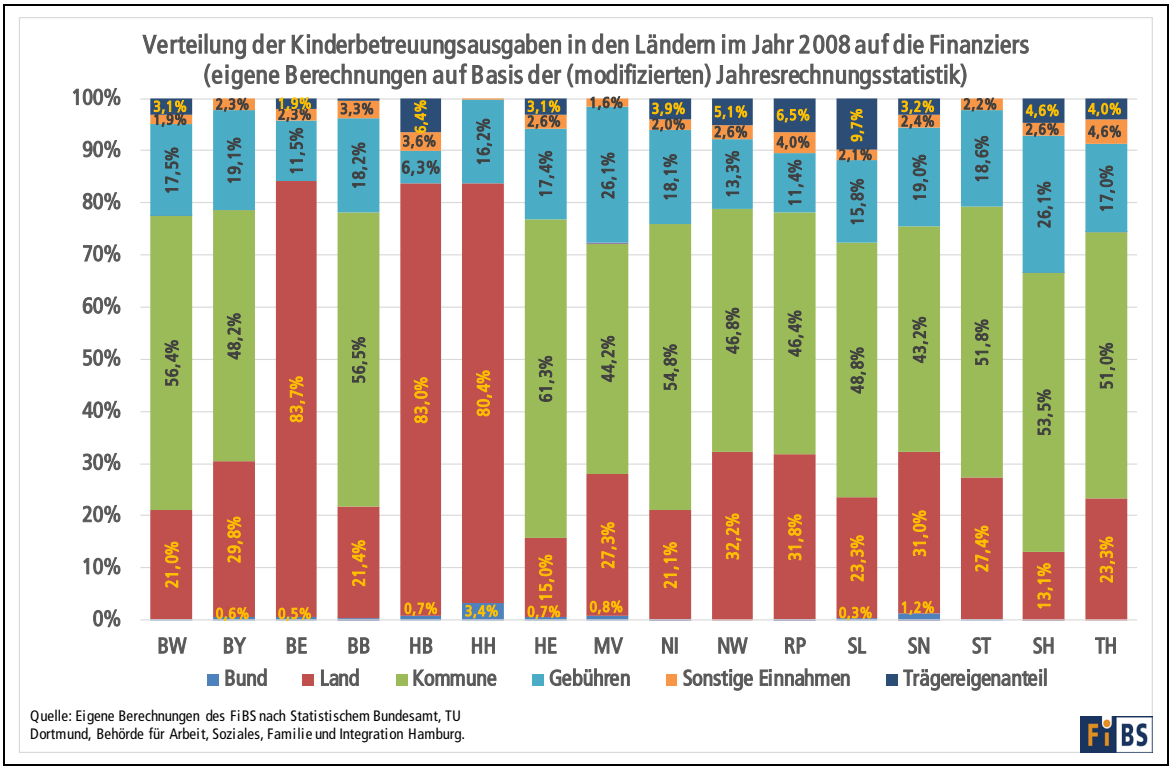


Abbildung 56: Verteilung der Ausgaben in 2008 auf die Finanziers (modifizierte Berechnungsbasis)

6.2.5 Indikatoren der Kinderbetreuung in Relation zur wirtschaftlichen Situation des Landes

In Kapitel 3.3 wurden die Indikatoren zur Kinderbetreuung und insbesondere die damit verbundenen Ausgaben in Relation zur wirtschaftlichen Situation des Landes gesetzt. Die nachfolgenden Ausarbeitungen ergänzen die dort vorgenommenen Analysen im Hinblick auf weitere Indikatoren.

6.2.5.1 Kosten je Kind in Relation zum BIP je Einwohner/in

Setzt man die ungewichteten Kosten je Kind in Beziehung zum BIP je Einwohner/in, so zeigt Abbildung 57 zwar einerseits, dass die Trendlinie ansteigt, gleichzeitig wird jedoch auch deutlich, dass die Ausgaben je Kind – anders als die Gesamtausgaben – nur bedingt mit der wirtschaftlichen Situation eines Landes korrelieren. So liegen vier der fünf ostdeutschen Flächenländer deutlich unter dem Niveau der anderen, westdeutschen Länder, bei deren Trendlinie von einer leicht negativen Steigung auszugehen ist, da die Länder mit einem mittleren BIP je Einwohner/in tendenziell höhere Ausgaben je Kind haben als Länder mit einem höheren BIP je Einwohner/in.

In der unmittelbaren Gegenüberstellung von Abbildung 57 und Abbildung 30 zeigt sich anhand des unterschiedlichen Verlaufs der Trendlinien, dass Länder mit hohen Gesamtausgaben im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit i.d.R. unterproportionale Gesamtausgaben je Kind, wiederum gemessen am BIP je Einwohner/in, haben. Der Umkehrschluss, dass Länder mit unterproportionalen Gesamtausgaben überproportional hohe Ausgaben je Kind haben, tritt auf die fünf wirtschaftlich stärksten Länder nicht zu, wohl aber auf die Länder, die im Mittelfeld hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liegen; sie geben meist deutlich mehr aus, als zu erwarten wäre.

Abbildung 58 setzt die Ausgaben je vollzeitäquivalentem Kind in Beziehung zum BIP je Einwohner/in. Aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsstruktur in den einzelnen Ländern, die sich, wie voranstehend gezeigt, unterschiedlich auf das Verhältnis von Kosten je Kind zu Kosten je Kind (VZÄ) auswirkt, gibt es auch hier einige Verschiebungen gegenüber Abbildung 57. Deutlich wird allerdings zugleich (auch hier), dass die Höhe der Ausgaben weiterhin nur bedingt mit dem BIP je Einwohner/in korreliert. Während die Ausgaben der ostdeutschen Länder weiterhin unter dem Niveau liegen, das entsprechend der Trendlinie (hypothetisch) zu erwarten wäre, was auch für Berlin und Hamburg gilt, liegen die Ausgaben je Kind (VZÄ) in etlichen anderen Ländern nunmehr über den Werten, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erwarten wären. Einige Länder, wie z.B. das Saarland, liegen auch hier deutlich über ihrem „Erwartungswert".

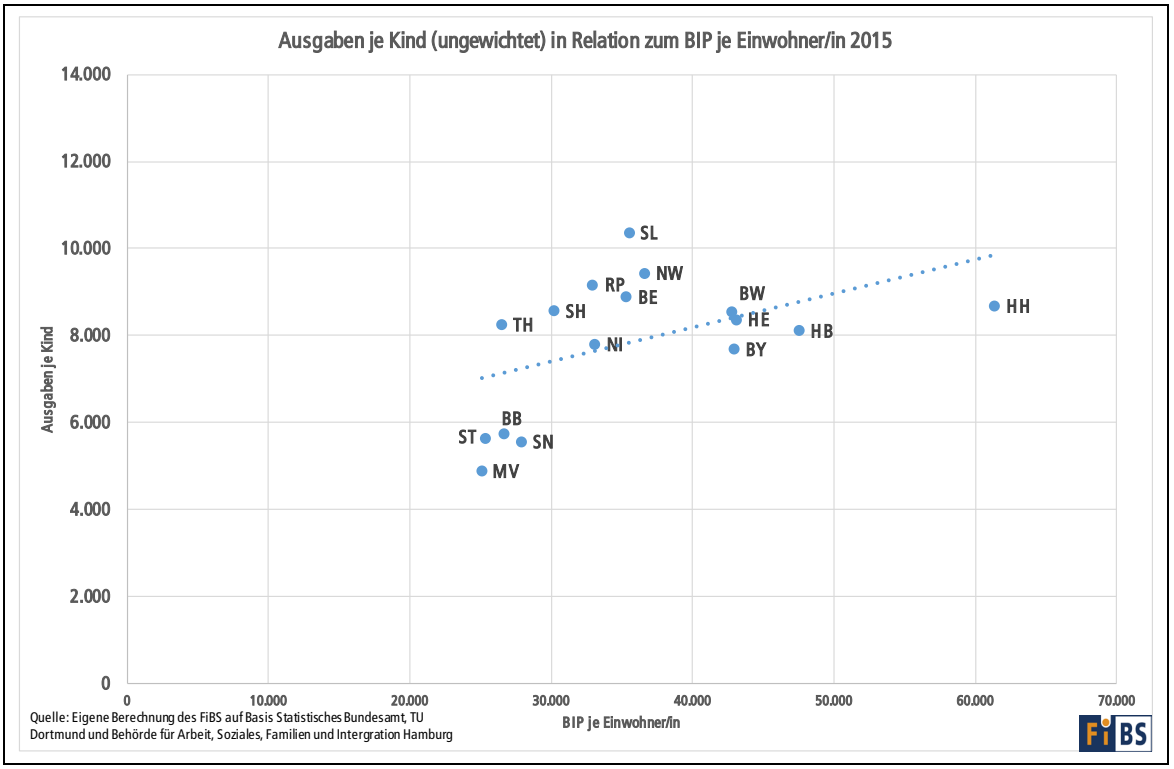


Abbildung 57: Ausgaben je Kind 2015 in Relation zum BIP je Einwohner/in 2015

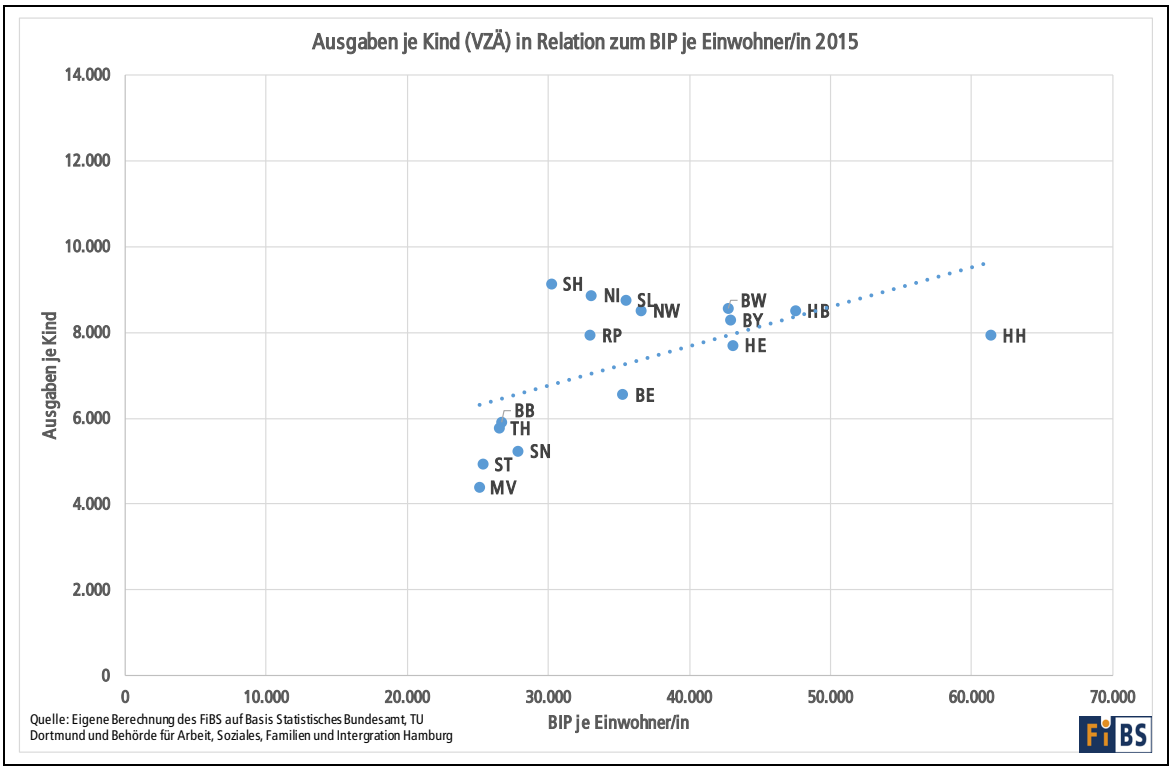


Abbildung 58: Ausgaben je vollzeitäquivalentem Kind 2015 in Relation zum BIP je Einwohner/in 2014

6.2.5.2 Betreuungsquoten

In Abbildung 39 wurden die Betreuungsquoten differenziert nach den unter Dreijährigen, den Drei- bis Sechsjährigen sowie den Schulkindern bis zum Alter von elf Jahren betrachtet. Setzt man die dort ausgewiesenen Betreuungsquoten nunmehr in Relation zur wirtschaftlichen Situation der Länder, gemessen am BIP je Einwohner/in, dann zeigen die drei folgenden Abbildungen in der Tendenz ein vergleichbares Bild. Die Betreuungsquoten korrelieren meist deutlich negativ mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wobei die erheblichen Unterschiede zwischen den Betreuungsquoten einerseits und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anderseits nicht übersehen werden sollten. Sie führen zu einer doppelten „Spaltung" des Landes: Die ostdeutschen Länder haben sowohl bei den unter Dreijährigen als auch bei den Schulkindern durchgängig (einzige Ausnahme: Thüringen bei den Schulkindern) deutlich höhere Betreuungsquoten und die mit einigem Abstand geringste wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dies führt zu einer Clusterbildung im oberen linken Bereich. Ein anderes Bild zeigt sich bei der Analyse der Betreuungsquoten der Drei- bis Sechsjährigen im Verhältnis zum BIP je Einwohner/in (siehe Abbildung 60). Zwar zeigt sich auch hier eine Trendlinie mit negativer Steigung, die jedoch der beträchtlichen Streuung der Werte nicht wirklich gerecht wird. Es entsteht vielmehr der Eindruck einer zweigeteilten Situation: Im oberen Bereich, d.h. bei Betreuungsquoten von mindestens 96 %, zeigt sich eine positive Korrelation, während sich im unteren Bereich, bei Quoten von bis zu 95 %, ein negativer Zusammenhang zeigt.

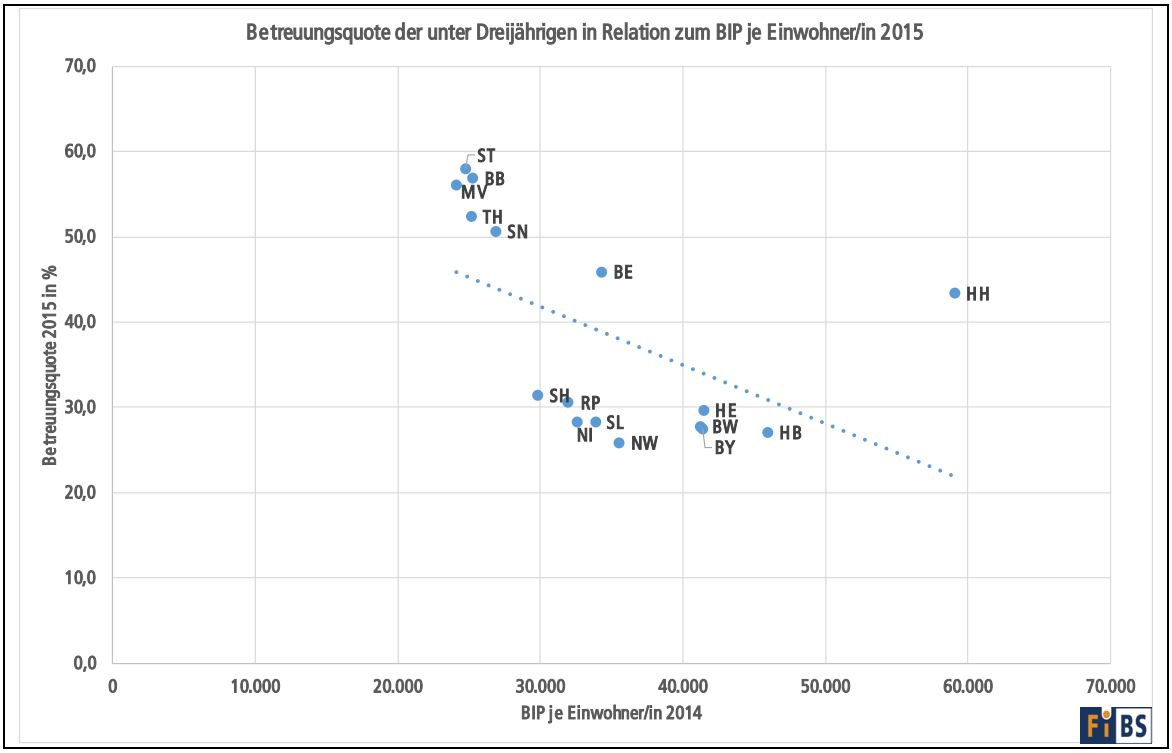


Abbildung 59: Betreuungsquote bei den unter Dreijährigen im Verhältnis zum BIP je Einwohner/in

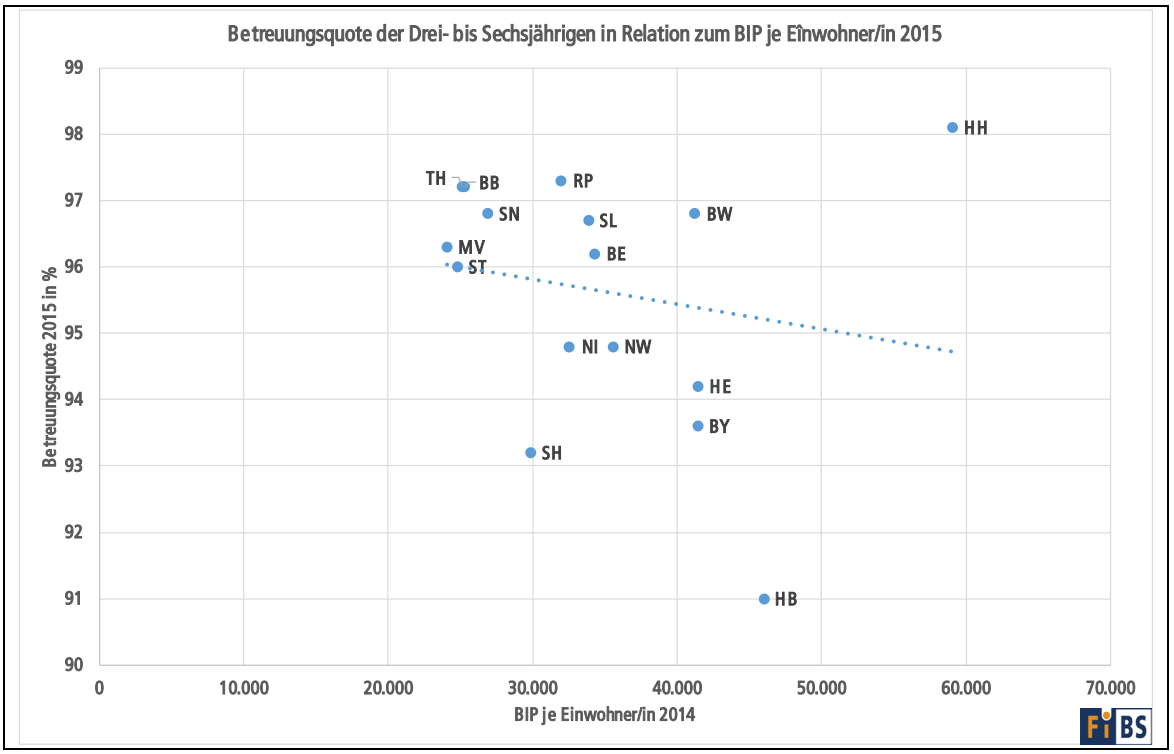


Abbildung 60: Betreuungsquote bei den Drei- bis Sechsjährigen im Verhältnis zum BIP je Einwohner/in

6.2.5.3 Personalschlüssel

Ein zentraler Einflussfaktor auf die Ausgaben je Kind sind die von den Ländern festgesetzten Personalschlüssel. Der Personalschlüssel ist eine rechnerische Größe. Er stellt idR die (vollzeitäquivalente) Zahl der Kinder der in Vollzeitäquivalente umgerechneten Zahl der Beschäftigten in den Einrichtungen gebenüber. Setzt man die Personalschlüssel über alle Altersgruppen in Beziehung zur wirtschaftlichen Situation eines Landes, gemessen am BIP je Einwohner/in, dann zeigt Abbildung 61, dass dieser Schlüssel in Länder mit einer besseren wirtschaftlichen Lage tendenziell günstiger ist. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Trendlinie zwar eine negative Steigung aufweist, was insbesondere durch die erheblich ungünstigeren Relationen in den ostdeutschen Ländern bedingt ist. Innerhalb der westdeutschen Länder zeigen sich geringere Unterschiede, die jedoch in keinem Zusammenhang zum BIP je Einwohner/in stehen. Würde man nur die westdeutschen Länder betrachten, hätte die Trendlinie zwar immer noch eine leicht negative Steigung, allerdings würde sie maßgeblich nur durch Baden-Württemberg und Bremen beeinflusst werden, während Hamburg auf einer Linie mit den anderen westdeutschen Ländern läge.

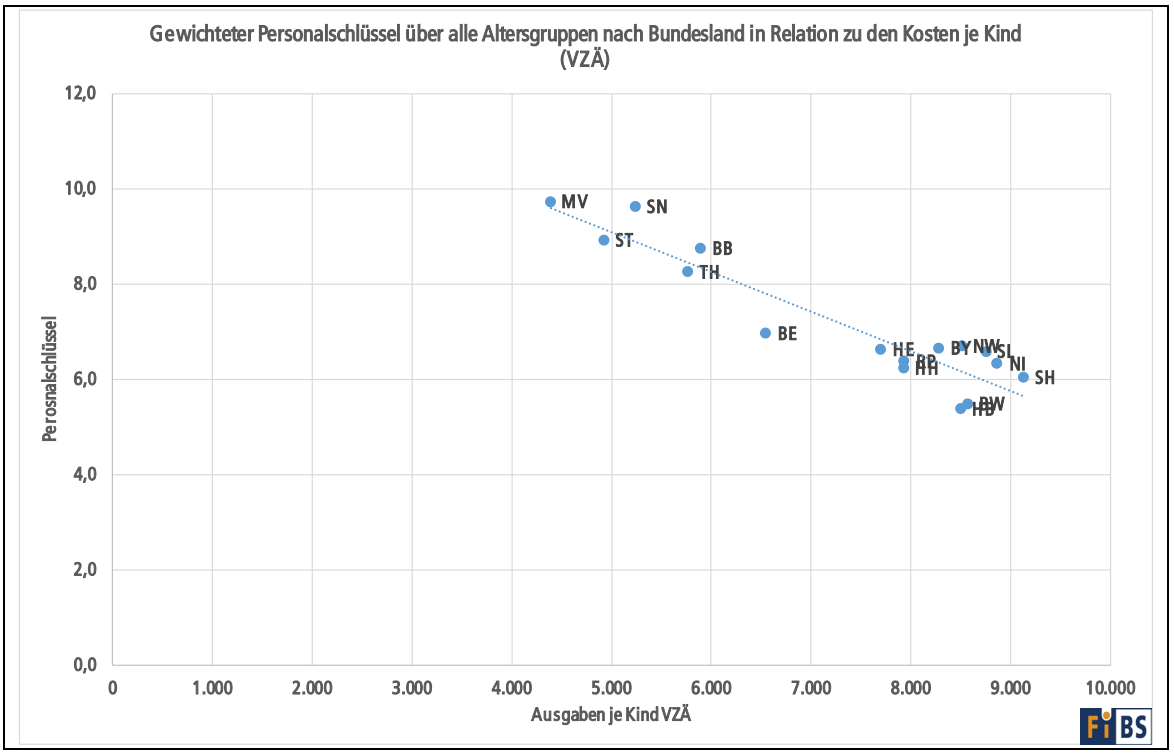


Abbildung 61: Personalschlüssel im Verhältnis zum BIP je Einwohner/in

6.3 Ergänzende Ausarbeitungen zu den Kosten-Ertragsrechnungen

In Kapitel 4 wurden ausführlich die Grundlagen, die empirische Befundlage sowie die Ergebnisse der darauf aufbauend in dieser Studie vorgenommenen Berechnungen zu den Kosten und insbesondere Erträgen von qualitätssteigernden Maßnahmen im Zusammenspiel untersucht. Der folgende Abschnitt zeigt ergänzend, welche Auswirkungen sich durch eine Ceteris-paribus-Betrachtung der einzelnen Effekte ergeben würden.

6.3.1 Darstellung der Wirkungen einzelner Änderungen im Rahmen einer Ceteris-paribus-Analyse

Bei der Beschreibung der sich aus den Qualitätsverbesserungen ergebenden Effekte auf den späteren Bildungsverlauf ist zu beachten, dass sich die Angaben auf eine Alterskohorte beziehen. Konkret haben wir die Zahl der Null- bis Einjährigen zugrunde gelegt.

1. Innerhalb des Systems frühkindlicher Bildung bzw. Übergang von der Kita in die Grundschule

   Die empirische Literatur hat gezeigt, dass eine höherwertige Qualität in der frühkindlichen Bildung die (durchschnittliche) Einschulungszeit dadurch verändert, dass sich der Anteil an vorzeitigen Einschulungen erhöht bzw. der an Rückstellungen verringert. Dies führt im Kinderbetreuungssystem dazu, dass sich die Gesamtkosten um 78 (156) Mio. Euro reduzieren, wenn jeweils 1 % (2 %) der

Kinder vorzeitig eingeschult bzw. die Einschulung nicht zurückgestellt wird. Gleichzeitig steigt die Zahl der Schüler/innen in den Grundschulen, was bezogen auf das Jahr, in dem sich die Quoten verändern, zu höheren Kosten führt. Davon ausgehend, dass sich – ceteris paribus – jedoch keine weiteren Veränderungen im Bildungsverlauf ergeben, d.h. insbesondere, dass sich dadurch nicht die Zahl der Klassenwiederholungen erhöht, hat dies keine fiskalischen Effekte auf die Kosten, d.h. die o.g. Beträge sind Nettoeinsparungen.

2. Bereich der Hilfen zur Erziehung (HzE)

   Die durchschnittlichen Fallkosten bei den Hilfen zur Erziehung belaufen sich über alle Leistungsbereiche auf etwas über 10.000 Euro, wobei die Kosten je nach Hilfeart erheblich divergieren. Vernachlässigt man, dass sich unterschiedliche Auswirkungen auf die Hilfearten ergeben können, und rechnet mit diesem Durchschnittswert, so würde eine Verringerung der HzE-Quote um ein Prozent zu Einsparungen von 3,3 Mio. Euro pro Jahr (2 %: 6,6 Mio. Euro p.a., 5 %: 16,5 Mio. Euro p.a.) führen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass ein durchschnittlicher HzE-Fall mehrere Jahre „im System" ist. Die tatsächliche Summe der Einsparungen hängt von der durchschnittlichen Dauer der Inanspruchnahme der HzE ab. Beträgt die durchschnittliche Dauer z.B. zehn Jahre, würden die Einsparungen in der HzE sukzessive auf 33 Mio. (66 Mio.) Euro bzw. 10 % (20 %) der Ausgaben ansteigen. Von diesen Einsparungen würden die Kommunen unmittelbar profitieren.

3. Weniger Klassenwiederholungen in der Primarschule

   Derzeit wiederholen 0,9 % der Grundschüler/innen ein Schuljahr bzw. verbleiben ein Jahr länger in jahrgangsübergreifenden Klassen. Würde es gelingen, diesen Anteil auf 0,5 % zu verringern, so reduzierten sich die Kosten in der Grundschule um bis zu 78 Mio. Euro. Eine Reduktion auf 0 % würde zu Kosteneinsparungen von 175 Mio. Euro führen.

4. Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule[147]

   Es ist davon auszugehen, dass bessere Kompetenzen der Schüler/innen auch ihr Übergangsverhalten am Ende der Primarstufe in die weiterführenden Schulen beeinflussen.[148] Die folgenden Ausführun-

[147] Die verstärkte Einführung von Sekundar-, Mittel- oder Integrierten Sekundarschulen, wie sie unterschiedlich in den Ländern heißen, führt dazu, dass sich das Übergangsverhalten in die weiterführenden Schulen erheblich und grundlegend verändert. So gibt es für Kinder, die ansonsten in die Haupt- oder Realschulen übergegangen wären, keine Alternativen mehr, sondern sie gehen zusammen auf eine (Integrierte) Sekundar- oder Mittelschule über. Unterschiede, die das Rechenmodell betreffen, ergeben sich dann lediglich hinsichtlich der Klassenwiederholungs- und der Abbruch- bzw. Erfolgsquoten, sowie, darauf aufbauend, beim Übergangsverhalten in die Sekundarstufe II und das Ausbildungs- und Hochschulsystem. Dies führt dazu, dass sich die fiskalischen Auswirkungen der qualitätssteigernden Maßnahmen deutlich abschwächen.

[148] Der Vollständigkeit halber sei aber darauf hingewiesen, dass empirische Studien wiederholt darauf verwiesen haben, dass bessere Kompetenzen nicht automatisch den Übergang auf weiterführende Schulen positiv beeinflussen. So heben Studien hervor, dass auch bei gleichem Leistungsniveau sehr unterschiedliche Übergangsempfehlungen ausgesprochen

gen verdeutlichen die unterschiedlichen Effekte einzelner Annahmen zur Veränderung des Übergangsverhaltens in die weiterführenden Schulen, wobei keine weiterführenden Auswirkungen von verändertem Übergangsverhalten auf das Erwerbsleben berücksichtigt wurden. D.h. die veränderten Übergangsquoten beziehen sich ausschließlich auf den Schulabschluss und die Schulform, an der er erworben wurde. Es bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt, dass ein höheres Leistungsniveau auch bei gleichem formalem Schulabschluss Auswirkungen auf das Übergangsverhalten hat. Es handelt sich insofern um die „Nettowirkungen" des veränderten Übergangsverhaltens.

Würde es beispielsweise gelingen, den Anteil der Förderschüler/innen um ein Prozentpunkt zu verringern und die Zahl der Hauptschüler/innen entsprechend zu erhöhen, würde dies zu Einspareffekten in der Höhe von 176 Mio. Euro im allgemeinbildenden Schulsystem führen. Da derzeit ein großer Teil der Förderschüler/innen keinen Schulabschluss erreicht, würde sich dadurch die Zahl an Schulabbrecher/innen und Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss um 0,65 Prozentpunkte verringern, bzw. die Zahl der Jugendlichen mit Haupt- und Realschulabschluss sich entsprechend erhöhen. Darüber hinaus ergäben sich positive Effekte im Hinblick auf den Übergang in die allgemein- oder berufsbildende Sekundarstufe II sowie in die berufliche Ausbildung und somit langfristig auf den Verlauf des Erwerbslebens, das durchschnittliche Einkommen, die Arbeitslosenquote etc.[149] Insgesamt ergäben sich durch diese relativ kleine Gruppe über den Erwerbszyklus Steuermehreinnahmen von über 705 Mio. Euro p.a. sowie Einsparungen und Mehreinnahmen in den Sozialversicherungen in Höhe von knapp 1,7 Mrd. Euro. D.h. die fiskalischen Effekte würden sich auf über 2,5 Mrd. Euro belaufen.

Noch größere Effekte auf die öffentlichen Haushalte würden sich ergeben, wenn es nicht nur gelingen würde, die Zahl der Förderschüler/innen zu verringern und diese auf die Hauptschule übergehen zu lassen, sondern wenn zusätzlich ein Teil der Schüler/innen, die bisher an die Hauptschule gegangen sind, nunmehr auf die Realschule wechseln würde. Würde sich der Anteil der Schüler/innen, die von der Grundschule in die Realschule übergehen, um einen Prozentpunkt erhöhen, würden die Kosten im allgemeinbildenden Schulsystem um 258 Mio. Euro (-0,4 %) absinken und sich in der dualen Ausbildung leicht erhöhen (+41 Mio. Euro), was durch die höhere Zahl der erfolgreichen Übergänge in die verschiedenen Formen der Berufsausbildung und eine geringere Zahl der Übertritte ins Übergangssystem bedingt ist. Hier würden die Kosten um 19 Mio. Euro sinken.

werden und auch die Eltern unterschiedliche Entscheidungen treffen. In beiden Fällen spielt der sozio-ökonomische bzw. Bildungshintergrund der Eltern eine wesentliche Rolle.

149 Die Effekte könnten größer sein, wenn die Einmündungsquoten von Jugendlichen mit Hauptschulabschluss in das Übergangssystem im Verhältnis zur Zahl der Schulabgänger/innen, die in demselben Jahr die Schule mit einem Hauptschulabschluss verlassen haben, nicht größer wäre als die entsprechende Quote bei den Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss. Dies dürfte zu Verzerrungen im Ergebnis führen.

Die fiskalischen Bruttoerträge (einschließlich Sozialversicherungen) würden sich auf knapp 3,9 Mrd. Euro belaufen und zu 1,1 Mrd. Euro auf Steuereinnahmen und 2,7 Mrd. Euro auf die Sozialversicherungen entfallen. Allein die Minderausgaben in der Arbeitslosenversicherung würden 245 Mio. Euro betragen.

Die Gesamterträge würden noch etwas stärker steigen, wenn zudem ein Teil der Schüler/innen, die (bisher) auf die Realschule gingen, stattdessen auf das Gymnasium wechseln würde. In diesem Fall stiegen die Gesamterträge auf knapp 4,1 Mrd. Euro, darunter 1,2 Mrd. Steuermehreinnahmen und 2,7 Mrd. Euro in den Sozialversicherungen. Im allgemeinbildenden Schulsystem wären die Einsparungen aufgrund der durchschnittlich längeren Schulzeit mit 217 Mio. Euro etwas geringer, die Einsparungen im Übergangssystem etwas höher (26 Mio. Euro) und die Mehrkosten im Berufsbildungssystem mit 43 Mio. Euro ebenfalls etwas höher.

Die Dynamik der Veränderungen wird noch deutlicher, wenn angenommen wird, dass sich die Übergangswahrscheinlichkeit auf die Förder- und Hauptschulen um je einen Prozentpunkt verringert sowie die auf die Realschule um 1,5 Prozentpunkte und die auf das Gymnasium sich um einen halben Prozentpunkt erhöht. Die fiskalischen Gesamteffekte belaufen sich auf annähernd 5,7 Mrd. Euro. Zu diesem Effekt tragen sinkende Kosten im allgemein- und berufsbildenden Schulsystem (-238 bzw. -23 Mio. Euro) ebenso bei wie Minderausgaben und Mehreinnahmen in den Sozialversicherungen (+3,7 Mrd. Euro) sowie im Steuersystem (1,8 Mrd. Euro).[150] In Abhängigkeit von der Größenordnung der Mehrkosten in der frühkindlichen Bildung wären damit annähernd die Mehrkosten refinanziert, etwa wenn eine Verbesserung des Personalschlüssels rund 5,7 Mrd. Euro kosten würde.

5. Weniger Klassenwiederholungen und weniger Schulabbrüche in der Sekundarstufe I

   Die Reduktion der Klassenwiederholungen an Hauptschulen um 1,4 Prozentpunkte auf 2,5 % würde zu Einsparungen von insgesamt knapp 45 Mio. führen. In Realschulen würden sich die Einsparungen, bei gleich großer Verringerung, auf 78 Mio. belaufen. Die Absenkung der Wiederholungswahrscheinlichkeit um 0,1 Prozentpunkte in der Sekundarstufe I von Integrierten Sekundar- und Gesamtschulen würde 14 Mio. Euro ausmachen und die Absenkung um 0,1 Prozentpunkte an Gymnasium 22 Mio. Euro. Die gleichzeitige Absenkung der Wiederholerquote um etwa ein Drittel in allen weiterführenden Schulen auf 2,5 % an Haupt- und Realschulen sowie auf 1,5 % an allen anderen weiterführenden Schulen würde Einsparungen von über 360 Mio. Euro p.a. ermöglichen. Auch wenn dies keine großen Effekte sind, zeigen diese Betrachtungen dennoch, dass auch vergleichsweise

[150] Die Minderausgaben im Berufsbildungssystem ergeben sich aus zwei Effekten: Einmal sinkt die Zahl der Schüler/innen im Übergangssystem, was ein erwünschter Effekt ist. Zum anderen sinken aber auch die Übergangszahlen in das duale System, weil der Anteil der Realschulabsolvent/innen, der eine duale Ausbildung aufnimmt, derzeit geringer ist als bei den Hauptschulabsolvent/innen. Ein größerer Teil von ihnen startet dafür eine vollzeitschulische Ausbildung.

kleine Veränderungen durchaus beachtliche Einsparungseffekte haben und in der Summe kumulieren können.

Würde es gelingen, die Klassenwiederholungsrate durchgängig auf 1 % zu reduzieren, dann ergäben sich Einsparungen um 845 Mio. Euro p.a., bei einer kompletten Vermeidung von 1,3 Mrd. Euro.

6. Weniger Jugendliche ohne und mehr mit (Haupt-) Schulabschluss am Ende der Sekundarstufe I

In den vorhergehenden Abschnitten waren bereits implizite Veränderungen bei den Schulabschlüssen, insbesondere eine Verringerung der Zahl der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss enthalten. Dies war z.B. Folge eines veränderten Übergangsverhaltens von der Primar- in die weiterführenden Schulen. In den folgenden Absätzen wird nunmehr betrachtet, welche Effekte eine Verringerung der Zahl der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss hätte, wobei angenommen wird, dass diese Jugendlichen nunmehr durchgängig den Hauptschulabschluss erreichen.

Wird in einem weiteren Schritt untersucht, welche Effekte eine Vermeidung von Schulabbrüchen an allen Schulen, abgesehen von den Förderschulen, hätte, so zeigen sich fiskalische Gesamteffekte von knapp 7,0 Mrd. Euro. Diese Annahme würde zu Steuermehreinnahmen von 2,1 Mrd. Euro und zu Mehreinnahmen in den Sozialversicherungen von 5,1 Mrd. Euro (inklusive Minderausgaben in der Arbeitslosenversicherung von 560 Mio. Euro) führen. Im Bildungsbereich würden hingegen Mehrkosten von 41 Mio. Euro in den allgemeinbildenden Schulen und 171 Mio. Euro im Berufsbildungssystem anfallen. Dies verdeutlicht, dass im Bereich der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler bzw. der Kinder aus benachteiligten Familien erhebliches Potenzial für leistungssteigernde Qualitätsverbesserungen liegt.

Nimmt man an, dass es zudem gelänge, die Zahl der Schulabgänge ohne Abschluss an Förderschulen zu halbieren,[151] so würden im Schulsystem etwas höhere Mehrkosten von 54 Mio. Euro entstehen, weil ein größerer Teil der Jugendlichen die Schule nicht vorzeitig verlassen, sondern länger im Schulsystem verbleiben würde. Weitere Mehrkosten von 225 statt 180 Mio. Euro würden auch im Bereich der berufsbildenden Schulen entstehen, weil auch hier noch mehr Jugendliche in die unterschiedlichen Formen der beruflichen Ausbildung übergehen würden.

Diesen zusätzlichen Kosten ständen wiederum höhere Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen gegenüber. Die zusätzlichen Steuereinnahmen stiegen auf 2,7 Mrd. Euro (+600 Mio. Euro gegenüber dem vorherigen Szenario) und die Sozialversicherungen hätten fiskalische Effekte von annähernd 6,8 Mrd. Euro (+1,7 Mrd. Euro gegenüber dem vorherigen Szenario).

[151] Diese Annahme wurde getroffen, da es aufgrund von gesundheitlichen und anderen Einschränkungen unwahrscheinlich erscheint, dass alle Schüler/innen an Förderschulen einen Schulabschluss erreichen. Das Ziel besteht darin, eine vorsichtige Abschätzung der zu erwartenden Erträge vorzunehmen.

Diese Ergebnisse verweisen auf die große fiskalische Bedeutung, die den Veränderungen der Abbruchs- und Erfolgsquoten insbesondere bei den Haupt- und mittleren Schulabschlüssen zukommt. Die beschriebenen Effekte entstehen ausschließlich im unteren und mittleren Leistungsniveau und ohne, dass sich die Übergangs- und Erfolgsquoten in Berufsausbildung oder allgemeinbildender Sekundarstufe II verändern, was jedoch unwahrscheinlich ist. Vielmehr ist anzunehmen, dass sich neben den angenommenen Wirkungen auf den Schulabschluss von leistungsschwächeren Schüler/innen auch Effekte auf die anderen Schüler/innen und damit auch auf deren Erfolgs- und Übergangsentscheidungen ergeben. Hier geht es jedoch darum, die Effekte der einzelnen Maßnahmen bzw. Veränderungen abzuschätzen.

7. Übergang von der Sekundarstufe I in Berufsschule und Ausbildung

   Der Übergang von der Sekundarstufe I in die duale Ausbildung, wie auch in andere Formen (qualifizierender) Berufsausbildung, ist derzeit insbesondere für Jugendliche ohne und mit Hauptschulabschluss, aber auch für Abgänger/innen mit Realschulabschluss, schwierig.[152] Für alle drei Gruppen sind die Übergangsquoten in das sog. Übergangssystem ausgesprochen hoch.

   Gelänge es, die Übergangsquoten in das Übergangssystem für diese drei Gruppen um 2,5 Prozentpunkte zu verringern und umgekehrt die Übergangsquote in das duale System entsprechend zu erhöhen, dann würden sich die Kosten im Übergangssystem um 135 Mio. Euro verringern. Gleichzeitig würden sich die öffentlichen Kosten für die duale Ausbildung um 100 Mio. Euro erhöhen.[153]

   Durch die höhere Zahl der neuen Ausbildungsverträge würde auch die Zahl der erfolgreichen Ausbildungsabsolvent/innen steigen, die zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge von 3,7 Mrd. Euro und Steuereinnahmen von 1,55 Mrd. Euro brächten. Die fiskalischen Gesamterträge würden sich auf 5,3 Mrd. Euro belaufen.

   Allein die Erhöhung der Übergangsquote in die duale Ausbildung von Jugendlichen mit höchstens Realschulabschluss um 2,5 Prozentpunkte würde die Zahl der Ausbildungsneuverträge um 13.000 erhöhen lassen; ein Anstieg um 10 Prozentpunkte würde die Zahl um über 50.000 ansteigen lassen. In diesem Fall würden sich die fiskalischen Gesamteffekte auf 21,1 Mrd. Euro erhöhen, darunter 6,2 Mrd. Euro zusätzliche Steuereinnahmen und annähernd 14,8 Mrd. Euro Mehreinnahmen und

---

152 Es ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass die Bildungsambitionen von Jugendlichen mit Realschulabschluss häufig in Bildungswege münden, die höhere allgemeinbildende Schulabschlüsse ermöglichen, oder, dass sie eher schulische Formen der Berufsausbildung vorziehen.

153 Dies ist eine vereinfachende Annahme. In der Praxis ist davon auszugehen, dass sich das Übergangsverhalten dieser Jugendlichen auf alle Zweige der beruflichen Ausbildung auswirken wird. Da die Ausbildungskosten in den Berufs- bzw. Fachschulen wie in den Schulen des Gesundheitswesens einerseits höher sind, andererseits zum Teil aber auch Schulgeld zu zahlen wäre, z.B. an Fachschulen, ist der Nettoeffekt nicht abschließend zu ermitteln. Er hängt auch davon ab, in welchem Umfang diese Schulen vollständig privat finanziert werden bzw. öffentliche Mittel erhalten.

Minderausgaben in den Sozialversicherungen. Den Einsparungen im Übergangssystem von 540 Mio. Euro würden Mehrausgaben in der dualen Berufsausbildung von 415 Mio. Euro gegenüberstehen.

8. Übergang von der Sekundarstufe I in die allgemeinbildende Sekundarstufe II

   Neben einem verbesserten Übergang in das berufliche Ausbildungssystem dürfte eine Qualitätssteigerung der frühkindlichen Bildung auch das Übergangsverhalten in die allgemeinbildende Sekundarstufe II positiv beeinflussen. Unterstellt man, dass sich die Übergangsquote durchgängig um einen Prozentpunkt verbessert, d.h. sich der Anteil der Hauptschulabsolvent/innen, der anschließend in die gymnasiale Oberstufe einer integrierten Gesamtschule oder eines Gymnasiums übergeht, um einen Prozentpunkt von 2,0 % auf 3,0 % erhöht etc., so würde dies zu leicht steigenden Kosten (+6 Mio. Euro) im allgemeinbildenden Schulsystem und zu leicht sinkenden Kosten in den berufsbildenden Schulen (-0,5 Mio. Euro) führen. Erhöhte sich auch bei den Realschulabsolvent/innen die Quote um einen Prozentpunkt, würden sich die Kosten im allgemeinbildenden Schulsystem um 13 Mio. Euro erhöhen und sich im Berufsbildungssystem um 10 Mio. Euro verringern.

   Die wesentlichen Effekte würden sich, wie auch bereits bei den früheren Betrachtungen, im Steuer- und Sozialversicherungssystem zeigen. Die Steuereinnahmen stiegen um 110 Mio. Euro und die Minderausgaben und Mehreinnahmen summierten sich bei den Sozialversicherungen auf 175 Mio. Euro.

9. Mehr erfolgreiche Berufsausbildungs- und berufsqualifizierende Schulabschlüsse

   Derzeit brechen ca. 25 % der jungen Menschen, die eine Ausbildung begonnen haben, diese wieder ab, wobei die Gründe für diesen Abbruch sehr unterschiedlich sind und nur partiell mit mangelnder Leistungsfähigkeit der Jugendlichen zu tun haben. Die Abbruchquoten sind überproportional hoch für Jugendliche mit und ohne Hauptschulabschluss, in Ausbildungsberufen mit wenig attraktiven Arbeitsbedingungen (insbesondere im Hotel- und Gaststättengewerbe etc.) sowie in Betrieben mit schlechter Ausbildungsqualität. Ferner ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil dieser Jugendlichen unmittelbar oder im nächsten Ausbildungsjahr erneut eine Ausbildung beginnt.

   Trotz dieses heterogenen Umfelds ist davon auszugehen, dass ein höheres Leistungs- und Kompetenzniveau der jungen Menschen, die eine Berufsausbildung aufnehmen, das Abbruchrisiko verringert und – umgekehrt – die Abschlusswahrscheinlichkeit erhöht werden kann.

   Würde die Abschlusswahrscheinlichkeit in der Berufsausbildung um fünf Prozentpunkte gegenüber dem Referenzwert von 77 % erhöht, ergäben sich Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer in Höhe von 1,4 Mrd. Euro und Effekte in den Sozialversicherungen von 6,5 Mrd. Euro, wobei insbesondere die Minderausgaben durch eingespartes Arbeitslosengeld ins Gewicht fallen würden (-3,85 Mrd. Euro). Dies wäre durch eine Kombination von deutlich höherer Erwerbsbeteiligung, geringerer

Arbeitslosenquote und höherem Einkommen bedingt. Dieser Effizienzsteigerung im System der beruflichen Ausbildung stündden keine Mehrkosten gegenüber.

10. Übergang von der Sekundarstufe II in die Hochschule

Die Zahl der Studienanfänger/innen ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich angestiegen. Betrug die Zahl der Studienanfänger/innen im ersten Hochschulsemester[154] im Jahr 2006 noch 345.000 so waren es im Jahr 2011 über 520.000. Auch wenn es gerne kolportiert wird, ist dies nur bedingt auf eine unmittelbar gestiegene Studierneigung der Studienberechtigten zurückzuführen, sondern vielmehr auf die gestiegene Neigung, eine Studienberechtigung zu erwerben, zudem durch überproportionale Anstiege bei Studienanfänger/innen aus dem Ausland und Personen ohne formale Studienberechtigung und ältere Studienanfänger/innen.

Der Übergang in das Studium vollzieht sich derzeit in unterschiedlichen Tempi. Große Teile der Studienberechtigten nehmen noch im selben oder im Folgejahr ein Studium auf. Zwei Jahre nach dem Erwerb der Studienberechtigung nimmt ein weiterer, allerdings deutlich kleinerer Teil das Studium auf. Im Folgejahr, d.h. drei Jahre nach dem Erwerb der Studienberechtigung erhöht sich die Zahl der Studienanfänger/innen noch einmal etwas, weil ein größerer Teil der Studienberechtigten zunächst eine Ausbildung aufnimmt, diese erfolgreich abschließt und anschließend noch ein (ggf. berufsbegleitendes) Studium aufnimmt. Die Größenordnung liegt in der Regel bei 20 % bis 25 % der Studienanfänger/innen. Da derzeit ebenfalls etwa 25 % der Studienberechtigten eine duale Ausbildung und weitere, etwa 10 %, eine schulische Berufsausbildung aufnehmen, bedeutet dies, dass etwa zwei Drittel derjenigen, die zunächst eine Ausbildung aufgenommen haben, anschließend noch ein Studium beginnen.

An dieser Stelle ließe sich argumentieren, dass dies einen Umweg zum Studium darstellt und insofern als „ineffizient" anzusehen sein könnte. Gleichwohl erscheint diese Sichtweise etwas verkürzt bzw. vereinfacht. Würden die Studienberechtigten keine Ausbildung aufnehmen, wäre die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze vermutlich noch größer. Gleichzeitig bedeutet die hohe Studierneigung nach erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildung u.U. hohe Ausbildungskosten für die Ausbildungsbetriebe, denen anschließend keine Erträge gegenüberstehen. Da jedoch ein erheblicher Teil dieser Gruppe berufsbegleitend studiert, muss dies nicht der Fall sein, sondern kann auch eine Win-Win-Situation für beide Seiten sein.

Angesichts dieser nicht eindeutigen Einschätzung wird an dieser Stelle auf eine Abschätzung der mit einem veränderten Übergangsverhalten verbundenen Erträge verzichtet.

---

[154] Von dieser Zahl der Studienanfänger/innen im ersten Hochschulsemester zu unterscheiden ist die Zahl der Studierenden im ersten Fachsemester, die auch diejenigen einbezieht, die bereits in einem höheren Hochschulsemester sind, aber die Fachrichtung gewechselt und somit im neuen Studienfach im ersten Fachsemester sind.

11. Geringere Abbruch- und höhere Erfolgsquote im Studium

Derzeit brechen bis zu 28 % der Studienanfänger/innen ihr Studium wieder ab und nehmen entweder ein anderes Fachstudium oder eine Berufsausbildung auf oder münden ohne Hochschul- und Berufsabschluss in den Arbeitsmarkt ein. Die Gründe für Studienabbrüche sind sehr heterogen und sind nach Einschätzung der Studienabbrecher/innen nur zum Teil auf ihre unzureichende Leistungsfähigkeit zurückzuführen. Andere Ursachen sind finanzieller Natur oder ein Mismatch von Studienfach und Erwartungen oder Neigungen.

Würde ein höheres Kompetenzniveau der Studienberechtigten bzw. der Studierenden, u.a. aufgrund einer qualitativ höherwertigeren Kindertagesbetreuung, dazu führen, dass die Erfolgsquote von 72 % auf 77 % erhöht werden könnte, dann würden die Steuereinnahmen um 4,2 Mrd. Euro und die Sozialversicherungseinnahmen um 6,45 Mrd. Euro (inkl. Minderausgaben von 390 Mrd. Euro) ansteigen, woraus fiskalische Gesamteffekte von fast 10,7 Mrd. Euro resultierten.

12. Übergang von der Ausbildung/dem Studium in den Beruf

Der Übergang von der Ausbildung bzw. dem Studium in den Beruf ist derzeit bereits vergleichsweise entspannt für einen Großteil der Absolvent/innen, auch wenn der unmittelbare Übergang in eine unbefristete (Vollzeit-) Stelle nur einem Teil gelingt. Die Einflussfaktoren liegen nur partiell beim Leistungsniveau der Absolvent/innen, sondern eher in den Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes. Berufsausbildungsabsolvent/innen werden eher in größeren und großen Unternehmen direkt nach der Ausbildung übernommen, Hochschulabsolvent/innen münden in befristete Beschäftigungen oder auch Praktika.

Aus den genannten Gründen wird an dieser Stelle auf eine Berechnung der potenziellen Effekte einer schnelleren Einmündung in den Arbeitsmarkt verzichtet. Angesichts der insgesamt durchaus hohen fiskalischen Erträge, die sich nachstehend im Gesamtmodell zeigen werden, erscheint dies vertretbar.

13. Arbeitsmarkteffekte

Ein höheres Kompetenzniveau schlägt sich einerseits in höheren Ausbildungsniveaus und andererseits in einem höheren Anteil an anspruchsvolleren Berufs- bzw. Studienabschlüssen auf der gleichen Abschlussebene nieder. D.h. es wird z.B. eine Ausbildung aufgenommen, für die ein mittlerer Schulabschluss oder eine Studienberechtigung erwartet (gefordert) werden.

Ein höheres (formales) Abschlussniveau geht mit höheren Erwerbsquoten einher, d.h. Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung stehen dem Arbeitsmarkt grundsätzlich in einem erheblich größeren Umfang zur Verfügung. So liegt die durchschnittliche Erwerbsquote von un- und gering-

qualifizierten Personen bei unter 70 %, während Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung zu etwa 80 % und Hochschulabsolvent/innen zu über 90 % dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Gleichzeitig sinkt die Arbeitslosenquote, die sich auf die Personen bezieht, die dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen, mit dem formalen Qualifikationsniveau.

Des Weiteren gehen formal höhere Qualifikationen ebenso mit einem höheren Einkommen einher wie höhere Kompetenzniveaus jenseits formaler Qualifikationen.

Zu guter Letzt differiert die durchschnittliche Erwerbsdauer bis zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt erheblich zwischen den Qualifikationsgruppen. So nehmen Geringqualifizierte nicht nur zu einem geringeren Anteil überhaupt am Erwerbsleben teil, sondern scheiden bereits deutlich früher wieder in größeren Quoten dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt aus. Diese Unterschiede drücken sich u.a. im durchschnittlichen Renteneintrittsalter aus, das bei Personen mit einer geringen Qualifikation deutlich niedriger ist als bei Akademiker/innen.

Im Rahmen des Simulationsmodells wurden die unterschiedlichen Erwerbsquoten ebenso berücksichtigt wie das Medianeinkommen und die Arbeitslosenquote.

6.3.2 Vollständige Darstellung der Ertragsraten der durchgeführten Modellrechnungen

In der ausführlichen Darstellung der Simulationsrechnungen in Kapitel 4.4 wurden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt. An dieser Stelle werden nunmehr ergänzend und der Vollständigkeit halber die Ergebnisse aller durchgeführten Varianten ausgewiesen.

	Var. 1a: Kosten +3,1 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	Var. 1b: Kosten +3,1 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	Var. 1c: Kosten +3,1 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Gesamtinvestitionen (in Mio.)	**3.100**	**3.100**	**3.100**
Bruttoerträge	**26.796**	**50.129**	**101.099**
darunter Steuereinnahmen	**8.935**	**16.793**	**35.188**
darunter Bund	3.797	7.137	14.955
darunter Länder	3.797	7.137	14.955
darunter Kommunen	1.340	2.519	5.278
darunter Sozialversicherungseinnahmen	**17.742**	**33.096**	**65.254**
darunter Rentenversicherung	1.248	2.137	4.007
darunter Krankenversicherung	10.479	19.731	39.923
darunter Arbeitslosenversicherung	4.171	7.759	14.309
darunter Pflegeversicherung	1.844	3.469	7.016
Mehreinnahmen (+)/Einsparungen (-) im Bildungssystem	**-86**	**-175**	**-492**
Kita-System	-122	-120	-120
allgemeinbildenden Schulsystem	-2	-98	-383
Übergangssystem	-395	-762	-1.463
Berufsbildungssystem	327	609	1.018
Hochschulsystem	105	197	455
Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung	**33**	**66**	**165**
Überschuß/Nettoerträge	**23.618**	**46.992**	**97.961**
Überschuß/Nettoerträge (ohne Sozialversicherungen)	**5.251**	**13.155**	**31.550**
Bruttorendite p.a. (öffentl. Haushalte + Sozialversicherungen)	**11,79%**	**23,88%**	**51,90%**
darunter öffentliche Haushalte	**3,95%**	**8,04%**	**18,18%**
darunter Sozialversicherungen	**7,84%**	**15,84%**	**33,72%**
Nettorendite öffentliche Haushalte p.a. (exkl. Sozialversicherungen)	**2,96%**	**7,08%**	**16,54%**
darunter			
Bund	**77,09%**	**146,37%**	**308,36%**
Länder	**2,48%**	**6,01%**	**14,23%**
Kommunen	**0,01%**	**1,52%**	**4,96%**
Fiskalische Effekte insgesamt			
Mehrkosten insgesamt	**3.100**	**3.100**	**3.100**
darunter Bund	**78**	**79**	**79**
Länder	**1.256**	**1.272**	**1.272**
Kommunen	**1.766**	**1.749**	**1.749**
Mehreinnahmen/Einsparungen insgesamt	**9.035**	**17.100**	**36.055**
darunter Bund	**3.768**	**7.081**	**14.846**
Länder	**3.237**	**6.174**	**13.072**
Kommunen	**2.029**	**3.845**	**8.136**
Verhältnis von Erträgen zu Kosten insgesamt	**2,91**	**5,52**	**11,63**
Bund	**48,01**	**89,09**	**186,78**
Länder	**2,58**	**4,85**	**10,28**
Kommunen	**1,15**	**2,2**	**4,65**

Quelle: Simulationsrechnungen des FiBS

Tabelle 29: Bandbreite der Erträge bei Qualitätsverbesserungen mit moderaten Kosten (3,1 Mrd. Euro) und unterschiedlichen Effekten (mit Erwerbseffekten)

	Var. 2a: Kosten +5,7 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	Var. 2b: Kosten +5,7 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	Var. 2c: Kosten +5,7 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Gesamtinvestitionen (in Mio.)	**5.700**	**5.700**	**5.700**
Bruttoerträge	**27.857**	**51.208**	**102.178**
darunter Steuereinnahmen	**9.335**	**17.199**	**35.594**
darunter Bund	3.967	7.310	15.128
darunter Länder	3.967	7.310	15.128
darunter Kommunen	1.400	2.580	5.339
darunter Sozialversicherungseinnahmen	**18.391**	**33.756**	**65.914**
darunter Rentenversicherung	1.464	2.356	4.226
darunter Krankenversicherung	10.791	20.048	40.240
darunter Arbeitslosenversicherung	4.234	7.824	14.373
darunter Pflegeversicherung	1.902	3.528	7.075
Mehreinnahmen (+)/Einsparungen (-) im Bildungssystem	**-98**	**-187**	**-505**
Kita-System	-133	-133	-133
allgemeinbildenden Schulsystem	-2	-98	-383
Übergangssystem	-395	-762	-1.463
Berufsbildungssystem	327	609	1.018
Hochschulsystem	105	197	455
Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung	**33**	**66**	**165**
Überschuß/Nettoerträge	**23.618**	**45.519**	**96.489**
Überschuß/Nettoerträge (ohne Sozialversicherungen)	**2.739**	**10.603**	**28.999**
Bruttorendite p.a. (öffentl. Haushalte + Sozialversicherungen)	**6,29%**	**12,87%**	**28,32%**
darunter öffentliche Haushalte	**2,12%**	**4,34%**	**9,93%**
darunter Sozialversicherungen	**4,17%**	**8,52%**	**18,39%**
Nettorendite öffentliche Haushalte p.a. (exkl. Sozialversicherungen)	**1,04%**	**3,28%**	**8,50%**
darunter			
Bund	**43,70%**	**81,93%**	**171,27%**
Länder	**0,73%**	**2,67%**	**7,21%**
Kommunen	**-0,67%**	**0,14%**	**2,03%**
Fiskalische Effekte insgesamt			
Mehrkosten insgesamt	**5.700**	**5.700**	**5.700**
darunter Bund	**146**	**146**	**146**
Länder	**2.338**	**2.338**	**2.338**
Kommunen	**3.215**	**3.215**	**3.215**
Mehreinnahmen/Einsparungen insgesamt	**9.445**	**17.518**	**36.472**
darunter Bund	**3.939**	**7.254**	**15.019**
Länder	**3.386**	**6.325**	**13.223**
Kommunen	**2.120**	**3.938**	**8.229**
Verhältnis von Erträgen zu Kosten insgesamt	**1,66**	**3,07**	**6,4**
Bund	**26,95**	**49,64**	**102,76**
Länder	**1,45**	**2,7**	**5,65**
Kommunen	**0,66**	**1,22**	**2,56**

Quelle: Simulationsrechnungen des FiBS

Tabelle 30: Bandbreite der Erträge bei Qualitätsverbesserungen mit mittleren Kosten (5,7 Mrd. Euro) und unterschiedlichen Effekten (mit Erwerbseffekten)

	Var. 3a: Kosten +11,4 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	Var. 3b: Kosten +11,4 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	Var. 3c: Kosten +11,4 Mrd. Euro Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +25% HzE-Quote: -5% Übergang Ausbildung: +10%
Gesamtinvestitionen (in Mio.)	**11.400**	**11.400**	**11.400**
Bruttoerträge	**30.272**	**53.624**	**104.593**
darunter Steuereinnahmen	**10.245**	**18.109**	**36.504**
darunter Bund	4.354	7.696	15.514
darunter Länder	4.354	7.696	15.514
darunter Kommunen	1.537	2.716	5.476
darunter Sozialversicherungseinnahmen	**19.868**	**35.232**	**67.390**
darunter Rentenversicherung	1.954	2.846	4.716
darunter Krankenversicherung	11.501	20.758	40.950
darunter Arbeitslosenversicherung	4.379	7.969	14.518
darunter Pflegeversicherung	2.034	3.660	7.206
Mehreinnahmen (+)/Einsparungen (-) im Bildungssystem	**-126**	**-216**	**-534**
Kita-System	-162	-162	-162
allgemeinbildenden Schulsystem	-2	-98	-383
Übergangssystem	-395	-762	-1.463
Berufsbildungssystem	327	609	1.018
Hochschulsystem	105	197	455
Einsparungen bei den Hilfen zur Erziehung	**33**	**66**	**165**
Überschuß/Nettoerträge	**23.618**	**42.224**	**93.194**
Überschuß/Nettoerträge (ohne Sozialversicherungen)	**-2.971**	**4.893**	**23.289**
Bruttorendite p.a. (öffentl. Haushalte + Sozialversicherungen)	**2,80%**	**6,08%**	**13,80%**
darunter öffentliche Haushalte	**0,95%**	**2,07%**	**4,85%**
darunter Sozialversicherungen	**1,85%**	**4,02%**	**8,95%**
Nettorendite öffentliche Haushalte p.a. (exkl. Sozialversicherungen)	**-0,18%**	**0,93%**	**3,54%**
darunter			
Bund	**23,17%**	**42,25%**	**86,83%**
Länder	**-0,35%**	**0,62%**	**2,88%**
Kommunen	**-1,12%**	**-0,71%**	**0,23%**
Fiskalische Effekte insgesamt			
Mehrkosten insgesamt	**11.400**	**11.400**	**11.400**
darunter Bund	**292**	**292**	**292**
Länder	**4.677**	**4.677**	**4.677**
Kommunen	**6.431**	**6.431**	**6.431**
Mehreinnahmen/Einsparungen insgesamt	**10.379**	**18.451**	**35.934**
darunter Bund	**4.326**	**7.642**	**15.622**
Länder	**3.725**	**6.663**	**12.813**
Kommunen	**2.328**	**4.146**	**7.499**
Verhältnis von Erträgen zu Kosten insgesamt	**0,91**	**1,62**	**3,15**
Bund	**14,8**	**26,14**	**53,44**
Länder	**0,8**	**1,42**	**2,74**
Kommunen	**0,36**	**0,64**	**1,17**

Quelle: Simulationsrechnungen des FiBS

Tabelle 31: Bandbreite der Erträge bei Qualitätsverbesserungen mit höheren Kosten (11,4 Mrd. Euro) und unterschiedlichen Effekten (mit Erwerbseffekten)

6.4 Ergänzungen zur Frage der Bundesfinanzierung

6.4.1 Verteilung der Mittel auf Basis der bis zu zehnjährigen Kinder

Alternativ zur Zahl der null- bis sechsjährigen Kinder (siehe Kapitel 5.3.2.2.2.3) könnte auch die Zahl der Kinder im Alter bis zu zehn Jahren zugrunde gelegt werden, die in Tabelle 32 dargestellt wird. Es wird angenommen, dass 300 Euro je Kind im Alter von bis zu 10 Jahren anteilig unter den Ländern verteilt werden; der damit verbundene Gesamtbetrag von 2,4 Mrd. Euro entspricht im Wesentlichen dem aus dem vorhergehenden Beispiel. Auch in diesem Fall würden Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg 1,0 bis 0,8 Prozentpunkte mehr erhalten als der derzeitigen Ausgabenverteilung zwischen den Ländern entsprechen würde. Auf der anderen Seite würden auch hier wiederum insbesondere die ostdeutschen Länder einen unterproportionalen Anteil erhalten.

Zwischen den beiden Modellen, 500 Euro je Kind von 0-6 Jahren bzw. 300 Euro je Kind im Alter von bis zu 10 Jahren, zeigen sich im Großen und Ganzen geringe Unterschiede. Etwas größere Abweichungen zeigen sich in Berlin, das bei 300 Euro je bis zu zehn Jahre altem Kind knapp 0,3 Prozentpunkte weniger, und in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, das 0,2 Punkte mehr erhalten würde, als im anderen Modell.

	(Bisherige) Verteilung der Kinderbetreuungsausgaben	300 Euro je Kind	Verteilung der Ausgaben auf die Länder	Unterschied zur Verteilung der Kinderbetreuungsausgaben	Anteil an Kinderbetreuungsausgaben	Anteil an öff. Kinderbetreuungsausgaben
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
BW	13,0%	315.606	13,7%	0,69%	8,8%	11,5%
BY	14,7%	364.436	15,8%	1,04%	9,0%	11,0%
BE	5,0%	105.221	4,6%	-0,42%	7,7%	9,0%
BB	3,6%	66.640	2,9%	-0,74%	6,7%	8,5%
HB	0,8%	18.227	0,8%	0,04%	8,8%	10,0%
HH	2,4%	53.060	2,3%	-0,14%	7,9%	8,6%
HE	7,8%	177.362	7,7%	-0,16%	8,2%	10,9%
MV	1,9%	42.942	1,9%	-0,04%	8,2%	11,5%
NI	8,5%	221.615	9,6%	1,09%	9,5%	12,7%
NW	20,8%	503.894	21,8%	1,02%	8,8%	10,9%
RP	5,0%	110.534	4,8%	-0,25%	8,0%	9,5%
SL	1,3%	24.021	1,0%	-0,22%	6,9%	9,6%
SN	6,1%	113.535	4,9%	-1,15%	6,8%	9,2%
ST	2,9%	56.387	2,4%	-0,45%	7,1%	9,0%
SH	3,4%	78.645	3,4%	-0,02%	8,3%	12,3%
TH	2,7%	57.249	2,5%	-0,25%	7,6%	10,0%
DE	100,0%	2.309.373	100,0%		8,4%	10,7%

Quelle: Berechnungen des FiBS

Tabelle 32: Effekte einer pauschalen Bundesbeteiligung in Höhe von 300 Euro je Kind von 0-10 Jahren

6.5 Ergänzende Kostenberechnungen

Ergänzend zu den vorhergehenden Arbeitsschritten war die Berechnung verschiedener, konkreter Ansätze zur Qualitätsverbesserung optional angeboten worden, da zum Zeitpunkt der Angebotserstellung nur sehr wenige Informationen zum Stand der Diskussion und insbesondere hinsichtlich der zentralen Berechnungsparameter vorlagen. In den weiteren Beratungen wurden die Anforderungen an die Berechnungen in verschiedenen Gesprächen konkretisiert. Auf dieser Grundlage wurde das FiBS mit weitergehenden Kostenberechnungen beauftragt, deren Ergebnisse im Folgenden dargelegt werden.

Im Einzelnen werden in den folgenden Kapiteln die Kosten folgender Maßnahmen ermittelt.[155]

1. Ausbau von Familienzentren, Einrichtung von Elterncafés und Familienangeboten in Kindertageseinrichtungen (siehe Kapitel 6.5.1)
2. Integration von Kindern mit Fluchthintergrund (siehe Kapitel 6.5.2)
3. Ausbau der Fort- und Weiterbildung sowie Supervision (siehe Kapitel 6.5.3)
4. Steigerung der Attraktivität des Berufsfeldes (siehe Kapitel 6.5.5)
5. Interne/externe Evaluation sowie die Einführung von Qualitätsentwicklungssystemen (siehe Kapitel 6.5.6).

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass alle diese Maßnahmen auf sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in den Ländern, bei den Trägern wie auch einzelnen Einrichtungen aufsetzen und daher nur schwer verallgemeinerbare Aussagen zu den Kosten getroffen werden können bzw. es sich um Abschätzungen auf Grundlage geeigneter Annahmen handeln kann. Zudem sind die Länder hier bisweilen bereits aktiv und es ist nicht immer einfach, die konkrete Umsetzung bzw. den Umsetzungsstand zu identifizieren.

6.5.1 Ausbau von Familienzentren, Einrichtung von Elterncafes und Familienangeboten in Kindertageseinrichtungen

Familienzentren sind Einrichtungen, die Kinderbetreuung mit anderen Bildungs- und Betreuungsangeboten für Familien und Kinder verbinden und sich an Familien und Sozialraum orientieren (Schlevogt 2014). Als Familienzentren gelten „… jene Einrichtungen, die in einem sozialen Umfeld passgenaue unterstützende und bildungsförderliche Angebote für Kinder und ihre Familien bereithalten, vermitteln oder bündeln. Familienzentren sind Begegnungs-, Bildungs-, Unterstützungs- und Erfahrungsorte, die

[155] Die nachfolgenden Berechnungen wurden durch Recherchen und Interviews, durch die auf das Erfahrungswissen der Ministerien und (nicht repräsentativ) ausgewählter Träger bzw. Einrichtungen zurückgegriffen werden kann, unterfüttert. Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen bedanken, die durch ihre Bereitschaft, ihre Kenntnisse mit uns zu teilen, dazu beigetragen haben, die nachfolgenden Informationen bereitstellen und die Berechnungen durchführen zu können.

an nachbarschaftliche Lebenszusammenhänge anknüpfen, die elterliche Erziehungskompetenz stärken, Selbsthilfepotenziale von Eltern und anderen an der Erziehung von Kindern beteiligten Personen aktivieren, soziale Netzwerke unterstützen und so nachhaltig die kindliche Entwicklung und das gesunde Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen fördern … Maßgeblich ist, dass die Zentren einen passgenauen Mehrwert für Familien schaffen und diese mit in die Planung, Umsetzung und Gestaltung der Angebote einbinden …Ziele von Familienzentren sind die stetige Optimierung der familiären Lebensqualitäten gemessen an den gesellschaftlichen und familiären Entwicklungen und die Sicherung individueller Chancen der Kinder und ihrer Angehörigen bezogen auf Bildung, Ökonomie, Work-Life-Balance und Gesundheit" (Bundesverband der Familienzentren 2012). Andere Namen für Familienzentren sind Eltern-Kind-Zentren, Familienkitas, Familienzentren, Kita!Plus, Mittelpunktkitas oder KiFaz. Andere Inhalte können auch unter dem Namen Familienzentren geführt werden, so z.B. in Rheinland-Pfalz, wo Familienzentren ehrenamtliche Initiativen von Familien für Familien sind, oder in Sachsen, wo sie Familienbildungsstätten sind; d.h. nicht immer ist Kinderbetreuung ein Element. Definitionen von Eltern-Kind-Zentren oder Familienzentren, Familienbildungsstätten, Mütterzentren, Mehrgenerationenhäusern und soziokulturellen Zentren findet sich bei Gesemann/Schwarze/Nentwig-Gesemann 2015 (S. 28); der 14. Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2013, S. 299) bietet die folgende Typologie. Allerdings ist explizit darauf hinzuweisen, dass es, wie die Interviews zeigen, auch Mischformen gibt bzw. Weiterentwicklungen von einem Typ zum Nächsten, wenn sich etwa neue räumliche Möglichkeiten vor Ort eröffnen, sich die Nachfrage verändert, oder aus demografischen Gründen Erweiterungen vorgenommen werden

	Familienzentren / Eltern-Kind-Zentren		**Nebenlinien**		
	Familienbildungs-stätten	**Eltern-Kind-Zentren**	**Mütterzentren**	**Mehrgenerationen-häuser**	**(Kommunale) Familienbüros**
Primärer Bezugspunkt	Familien	Kinder	Mütter	Menschen jeden Alters, Senior/innen	Familien
Inhaltlicher Schwerpunkt	Familienbildung, Begegnung	Bildung und Förderung der Kinder, Einbeziehung der Eltern	Selbsthilfe, Begegnung	Begegnung zwischen Alt und Jung, Engagement-förderung	Schaffung von Transparenz über Familienleistungen und -angebote
Zentrale Angebote	Familienbildung	Kita-Angebot, Erziehungs- und Beratungsangebote	Offene Treffs, Angebote von Müttern für Mütter	Offene Treffs, haushaltsnahe Dienstleistungen	Beratung und Lotsenfunktion für Familien
Institutioneller Kern	Familienbildungs-, Familienbegegnungsstätte	Kita	Mütterzentrum	Mehrgenerationen-haus	Verschieden, z.T. Kommunalverwaltung
Überwiegende Personalstruktur	Honorarkräfte	Professionelle	Ehrenamtliche / Honorarkräfte	Ehrenamtliche und Professionelle auf Augenhöhe	Professionelle Kräfte

Im Rahmen der folgenden Ausführungen wird der Begriff Familienzentrum als Kurzfassung von „Kinder- und Familienzentren" verwendet, d.h. als Einrichtungen für Familien und Kinder, in denen Kindertagesbetreuung ein zentrales Element ist, verstanden.

Eine erste Annäherung zur Unterscheidung von Familienzentren hat Diller (2006) versucht. Sie nennt drei Grundvarianten:

- Modell „Alles unter einem Dach": Kinderbetreuung, offene Angebote und Familienbildung eines Trägers werden unter einem Dach angeboten
- Lotsen-Modell: Die Kinderbetreuung ist die Basis und der Lotse zu verschiedenen unterstützenden Institutionen im Sozialraum
- Verbund-Modell: Mehrere Kindertagesstätten arbeiten im Verbund mit anderen Einrichtungen und Angeboten zusammen

Allen Formen ist gemeinsam, dass sie für einen systemischen Ansatz stehen und jeweils vielfältige Interaktionen in der Familie und im Sozialraum berücksichtigen.

Zusätzliche Angebote oder Angebote auf dem Weg zum Familienzentrum können diese sein: Eltern-Kind-Cafés als offener Treff, Tauschbörsen für Kinderkleidung, Eltern Workshops, thematische Elternabende, Erziehungsberatung, Sport- und Freizeitangebote sowie Sprachkurse.

Ebenso können verschiedene Schwerpunkte gesetzt werden: Ein Familienzentrum kann sich selbst als Teil der kommunalen Bildungs- und Förderkette verstehen, den Fokus auf Familien mit Migrationshintergrund legen oder z.B. besonders mit Erziehungsberatungsstellen kooperieren oder aktive Vaterschaft fördern etc.

Die entstandenen Modelle von Kinder- und Familienzentren fallen entsprechend unterschiedlich aus. Alle Modelle lassen sich bundesweit identifizieren. Bei der konkreten Ausgestaltung spielen auch die Trägergröße bzw. seine Finanzkraft eine Rolle; so können größere Träger defizitäre Einrichtungen leichter als kleine freie Träger kompensieren bzw. querfinanzieren.

Überblick über die Kosten und deren Einflussfaktoren

Zu den Kosten in der Anfangsphase können die wenigsten Befragten konkrete Angaben machen. Bei der Entwicklung von Familienzentren auf der Basis von Kitas oder nicht geht es weniger um die Frage des Bedarfs als um eine effiziente Nutzung vorhandener Fördermittel, auch wenn z.B. in NRW die Beträge etwas erhöht und für Einrichtungen in sozialen Brennpunkten erweitert werden. Diese Perspektive auf den bestmöglichen Umgang mit bereitgestellten Gelder steht überall im Vordergrund; Bedarfe werden nur von größeren Trägern explizit formuliert.

Werden Nutzungsflächen rund um eine Kita frei, ist eine Erweiterung zum Familienzentrum durch die Anmietung dieser Flächen leichter möglich; die Preise je nach Standort variieren aber erheblich. Während in Hamburg 330 qm für monatlich 3.400 Euro warm vermietet werden, beträgt die Miete für ein Familienzentrum in Thüringen 8.000 Euro im Jahr, und im ländlichen Raum stellt die Kirche oder Kommune ein Gebäude als geldwerte Sachleistung zu noch günstigeren Konditionen zur Verfügung. Sind An- oder Neubauten erforderlich, steigen die Kosten für die Einrichtung von Familienzentren rasch in den Millionenbereich (Bausummen bis ca. 4 Mio. Euro); nicht nur Brandschutz-Maßnahmen, sondern auch barrierefreie Zugänge sind zu berücksichtigen. Gleichzeitig gibt es nicht überall einfache Bedingungen zur Ausdehnung der Räumlichkeiten. Gerade in den Ballungsräumen ist die Gewinnung von größeren, zusammenhängenden oder naheliegenden Flächen ein Problem. Jenseits der Räumlichkeiten an sich, können die Kosten für die Ausstattung erheblich variieren, je nachdem, welcher Zielgruppe im Familienzentrum welche Leistungen angeboten werden soll; bei inklusiven Angeboten oder Wohngruppen stellen sich andere Anforderungen an die Ausstattung als bei Spielgruppen für Mütter mit Kleinkindern, Computer-Treffs oder Beratungsleistungen.

Will man nur einige Projekte wie Sprachkursangebote oder gemeinsames Kochen oder Nähen finanzieren, kann eine Anschubfinanzierung von 2.500 Euro je Einrichtung reichen. Für die Vorbereitung solcher Angebote kann die Vorbereitungszeit z.B. mit drei Wochenstunden angesetzt werden. Geht es um besondere pädagogische Konzepte, dann wird Fortbildung erforderlich, die das Personal mehrere Tage aus dem Arbeitsfeld herausholt und deren Teilnahmegebühren, z.B. 1.750 Euro für sechs Tage für eine Trainer-Ausbildung, mitunter über das übliche Fortbildungsbudget hinausgehen. Dabei ist außerdem zu bedenken, dass mit Höherqualifizierungen auch höhere Gehälter fällig werden können, für die nicht immer die Mittel zur Verfügung stehen. Personalfluktuation bzw. Ausfälle durch Krankheiten, Schwangerschaften etc. können das Angebot gefährden; der in der Regel hohe Wechsel von unterschiedlich geeigneten bzw. qualifizierten Ehrenamtlichen bietet hier keine Alternative. Als Variante werden die Räumlichkeiten der Kita außerhalb der Öffnungszeiten für Angebote des Familienzentrums genutzt, was allerdings das Angebot einschränkt.

Bei einem größeren Angebotsspektrum ist allein eine Vollzeitkraft erforderlich, um alles zu koordinieren. Kursangebote selbst können auch von Honorarkräften durchgeführt werden. Für spezielle Beratungs- und Begleitungsangebote sind entsprechende Fachkräfte erforderlich. Fallen projektbezogene Fördermittel weg, geht das damit finanzierte Personal wieder verloren. Fällt eine Kommune aufgrund von Verschuldung aus, kann die Situation prekär werden. Teilweise werden Stiftungen eingerichtet, um Familienzentren zu begleiten oder zu sichern.

Eltern- oder Mutter-Kind-Cafés werden als niedrigschwellige Einstiegs- und Austausch-Angebote in Familienzentren betrachtet, die nicht durch Fachkräfte durchgeführt werden müssen, aber begleitet

werden können, insbesondere, wenn gleichzeitig eine qualifizierte Kinderbetreuung angeboten werden soll. Bei zehn Fachkräften entstehen leicht Personalkosten in Höhe einer halben Million.

Diller (2006) nennt insbesondere drei Qualitätsmerkmale von Familienzentren. Die Entwicklung bedarfsgerechter Angebote für Eltern und Familien und die „Verzahnung bisher getrennter Angebotsstränge" in einem Gesamtkonzept, die „das spezifische und innovative Profil" von Institutionen bilden ist das Erste. Die Öffnung der Angebotsstruktur innerhalb der Zentren und in das Wohnumfeld hinein, einschließlich der Vernetzung mit anderen Angeboten in diesem Umfeld, sowie die sozialräumliche Ausrichtung der Zentren, die bedarfsorientierte Schwerpunkte setzen, gehören dazu. Über Gütesiegel wie z.B. das „Familienzentrum NRW" mit einer Gültigkeit von vier Jahren, der „Blaue Elefant" des Deutschen Kinderschutzbundes mit einer Gültigkeit von drei Jahren oder trägereigene Zertifizierungen werden Mindeststandards definiert. Nach Ablauf der Gültigkeit ist eine Re-Zertifizierung, häufig auf der Basis von Evaluationen, erforderlich.

Das Gütesiegel „Familienzentrum NRW", das für einen Zeitraum von vier Jahren verliehen wird, benennt die Voraussetzung für eine Förderung als Familienzentrum; danach muss die Einrichtung rezertifiziert werden.

Kostenabschätzung bzw. Umsetzungsvorschlag

Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, ist die Spannbreite möglicher Orientierungsgrößen für die anzusetzenden Kosten erheblich und es gibt keinen „allgemeingültigen" Ansatz bzw. Vorschlag.

Will man aber ein Konzept von Familienzentren ermöglichen, das eine relativ kontinuierliche bzw. ansatzweise permanente Erreichbarkeit ermöglicht, dann sollte eine 0,75 bis ganze Personalstelle finanziert werden. Auch können in diesem Fall konzeptionelle Ansätze entwickelt und umgesetzt werden. Zudem sollten über die grundlegende Ausstattung der Kindertageseinrichtung hinausgehende Sachkosten finanziert werden. Ohne zusätzliche Raumkosten ist dann eine finanzielle Größenordnung von 60.000 bis 75.000 je (geförderter) Einrichtung anzusetzen. Je tausend geförderten Familienzentren sind auf dieser Grundlage 60 bis 75 Mio. Euro p.a. erforderlich.[156]

[156] Im Hinblick auf eine konkrete, bundesweite Umsetzbarkeit ist zu beachten, dass die meisten Länder eigene Programme mit sehr unterschiedlicher Ausgestaltung und finanzieller Ausstattung haben.

6.5.2 Kosten für die Integration von Kindern mit Fluchthintergrund

6.5.2.1 Einleitung und Ausgangslage

Die Kosten für die Integration von Kindern mit Fluchthintergrund hängen einerseits von der Zahl der Kinder im entsprechenden Alter und andererseits von den vorgesehenen Maßnahmen und deren Umfang ab. Insofern soll in einem ersten Schritt die (ungefähre) Zahl der Kinder im Alter von bis zu sechs Jahren abgeschätzt werden. Anschließend werden potenzielle Maßnahmen skizziert werden, wobei zwischen (1) der Phase nach der Ankunft im Wohnort und bis zur Einmündung in eine Kindertagesbetreuungseinrichtung und (2) der Zeit ab der Einmündung in die Kindertagesbetreuung differenziert wird.

6.5.2.2 Zahl der zugewanderten Kinder mit Fluchthintergrund, Platzbedarf und Kosten laut Bildungsbericht 2015

Im vergangenen Jahr 2015 sind knapp 1,1 Millionen Personen mit Fluchthintergrund sowie weitere 900.000 Personen aus anderen Gründen nach Deutschland gekommen; insgesamt sind somit fast zwei Millionen Menschen nach Deutschland zugewandert (Statistisches Bundesamt 2016c). Gleichzeitig wanderten rund 900.000 Personen aus Deutschland in andere Länder ab. Zwar sind die beiden letztgenannten Zahlen nicht mit Blick auf die Anzahl an Kindern mit Fluchthintergrund von Bedeutung, unter den aus anderen Gründen zugewanderten Personen sind aber auch Familien mit Kindern, die einen Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen haben. Insofern erscheint es daher sinnvoll, sie insoweit in die Überlegungen einzubeziehen, wie diese Einfluss auf den Gesamtbedarf an Kinderbetreuungsplätzen nehmen.[157]

Mit Blick auf die Abschätzung des Bedarfs an Kinderbetreuungsplätzen ist von Bedeutung, dass es auch Mitte 2016 noch keine verlässlichen Daten über die Altersstruktur der Zugewanderten mit Fluchthintergrund gibt. Insofern müssen vorliegende Informationen kombiniert werden, um eine Größenordnung abschätzen zu können.

Nach Angaben des BAMF haben im vergangenen Jahr insg. 442.000 Personen erstmalig einen Asylantrag gestellt; unter ihnen insg. **56.000 Kinder im Alter von unter sechs Jahren** (12,7%).[158] Des Weiteren wurden in den ersten vier Monaten des Jahres 2016 weitere insgesamt 240.000 Asylerstanträge registriert, woraus sich insgesamt eine Zahl von 682.000 ergibt.

---

157 Mit Blick auf die abwanderten Personen ist davon auszugehen, dass diese in der Tendenz ein etwas höheres Alter haben, als die Zuwandernden. Insofern ist nicht anzunehmen, dass sich die (sonstigen) Zu- und der Abwandernden gegenseitig ausgleichen.

158 Dieser Wert ist höher als der seinerzeit von uns auf der Basis früherer Daten geschätzte Anteil von 8,5% an unter sechsjährigen Kindern.

Folgt man den Daten des im Juni 2016 veröffentlichen Bildungsberichts (Konsortium Bildungsberichterstattung 2016), dann sind unter den 2015 zugewanderten 33.324 Null- bis Dreijährige und 22.901 drei bis sechs Jahre alt. Unter den zwischen Januar und April 2016 registrierten Asylantragstellungen sind 16.346 0-3-Jährige und 14.623 3-6-Jährige, was eine leichte Veränderung der durchschnittlichen Altersstruktur der aus Fluchtgründen Zugewanderten bedeuten würde.

Bei der weiteren bzw. grundlegenden Einschätzung dieser Zahlen ist jedoch zu beachten, dass den registrierten 682.000 gegenüber rund 1,1 Mio. im letzten Jahr nach Deutschland geflohen sind und eine, allerdings deutlich geringere Zahl in den ersten Monaten des laufenden Jahres nach Deutschland eingereist ist. Zudem ist eine unbekannte Zahl an Personen wieder in unterschiedliche Länder weiter- bzw. ausgereist. Laut Bildungsbericht 2016 geht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge davon aus, dass noch rund 300.000 Anträge von im vergangenen Jahr eingereisten Personen nicht gestellt wurden. Dies würde auf eine Größenordnung von insgesamt knapp 1,0 Mio. Anträgen hinauslaufen. Dennoch geht der Bildungsbericht in seinen Berechnungen von insgesamt 1,09 Mio. Flüchtlingen aus.

Darüber hinaus schlüsselt der Bildungsbericht die vorliegenden Zahlen bis zu einem Alter von 25 Jahren altersgenau aus. Fasst man diese zur hier interessierenden Altersgruppe zusammen, wären knapp 103.000 Kinder im Alter von bis zu sechs Jahren zugewandert (siehe Tabelle 33), wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Zahl der unter Einjährigen überdurchschnittlich hoch ist, weil darunter auch die neugeborenen Kinder von Schutz- und Asylsuchenden erfasst sind, die sich bereits im Asylverfahren befinden.[159] Auf Basis dieser Zahlen geht der Bildungsbericht 2016 für die Zugewanderten (ausschließlich) des Jahres 2015 von **59.834 Kindern im Alter von unter 6,5 Jahren** aus, darunter 33.324 unter Drei- und 26.510 Drei- bis Sechseinhalbjährige.[160] Würde man das gleiche Berechnungsverfahren auf die zwischen Januar und April 2016 registrierten Erstasylanträge anwenden, dann würde sich die Zahl um 37.122 erhöhen. Es wäre dann von einer Gesamtzahl von 96.955 Kindern auszugehen.

Zur Ermittlung der Gesamtzahl an Kindern mit Fluchthintergrund (einschließlich der Neugeborenen von Asylantragsteller/innen bzw. geduldeten Personen) im entsprechenden Alter sind auch diejenigen zu berücksichtigen, die bis Ende April 2016 noch keinen Antrag gestellt haben, aber in 2015 zugereist sind. Wie erwähnt beläuft sich die Gesamtzahl der im Jahr 2015 nach Deutschland eingereisten Personen mit Fluchthintergrund auf knapp 1,1 Mio., von denen allerdings einige bereits wieder in ihr Heimatland zurück- oder in andere Länder weitergereist sind.

---

159 Im Bildungsbericht werden sie aus diesem Grund nicht in der Tabelle ausgewiesen, die Tabelle 33 zugrunde lag, sondern in einer anderen Tabelle auf S. 199 des Bildungsberichts. Da sie aber für die Abschätzung der Größenordnungen von Relevanz sind, werden sie hier ausgewiesen.

160 Die Unterschiede in den Zahlenwerte gegenüber denen etwas weiter oben in diesem Kapitel ergibt sich durch eine unterschiedliche Altersabgrenzung. Oben wurden die Drei- bis Sechsjährigen und hier die Drei- bis Sechseinhalbjährigen betrachtet.

	2015	Januar-April 2016
unter 1 Jahr	16.981	9.723
1 Jahr	8.470	5.391
2 Jahre	7.873	5.061
3 Jahre	7.929	5.009
4 Jahre	7.674	4.874
5 Jahre	7.298	4.740
6 Jahre	7.217	4.647
Summe	63.442	39.445
Quelle: Konsortium Bildungsbericht 2016, eigene Berechnungen		

Tabelle 33: Altersstruktur der bis April 2016 registrierten Flüchtlinge[161]

Auf Grundlage einer Gesamtzahl von 1,09 Mio. Personen ermittelt das Konsortium Bildungsbericht eine Zahl von insg. 147.844 Kindern im Altern von bis zu 6,5 Jahren.

Auf dieser Basis wird unter der Annahme, dass sich Familien mit Fluchthintergrund im Nachfrageverhalten ähnlich verhalten wie Familien mit Migrationshintergrund ein, zusätzlicher Platzbedarf von 44.000 bis 58.000 und ein Personalbedarf von 7.100 bis 9.400 Fachkräften ermittelt. Die damit verbundenen Mehrkosten belaufen sich auf 320 bis 420 Mio. Euro im Jahr 2016. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass „diese Bedarfe … sich in den folgenden Jahren fortsetzen oder erhöhen [würden], je nach Anzahl und Alter der ab 2016 zusätzlich nach Deutschland einreisenden Kinder aus schutz- und asylsuchenden Familien" (Konsortium Bildungsbericht 2016, S. 200).

Nicht eingerechnet sind in diese Beträge die Kosten, die voraussichtlich erforderlich werden, um die zusätzlichen Kapazitäten zu schaffen. Bei den unter Dreijährigen besteht ohnehin ein Ausbaubedarf auf 41% und auch bei den Drei- bis Sechsjährigen dürften zusätzliche Kapazitäten erforderlich sein. In diesem Fall sind daher zusätzlich Bau- und Ausstattungskosten zu berücksichtigen, die je nach Umsetzung zwischen 15.000 und 20.000 Euro je Platz kosten dürften. D.h. allein für die Schaffung der kurzfristig zusätzlich erforderlichen knapp 55.000 Plätzen wären kurzfristige Investitionskosten von 851 Mio. bis 1,1 Mrd. Euro und mittelfristig u.U. bis zu 3,6 bzw. 4,8 Mrd. Euro erforderlich. Unter Berücksichtigung der u.U. nicht unproblematischen Wahrnehmung in Teilen der Öffentlichkeit, wären unmittelbar zusätzliche Ausbaumaßnahmen zu empfehlen.

161 Siehe Fußnote 159. Die Zahl der unter Einjährigen für den Zeitraum Januar bis April 2016 wurde vom Verfasser der vorliegenden Studie auf Basis des Vorjahresanteils zugeschätzt.

6.5.2.3 Berechnungen der Kosten für Brückenmaßnahmen

Neben der Frage, welche Kosten für die Integration der Kinder mit Fluchthintergrund in die Kindertagesbetreuung erforderlich werden, sind auch Angebote für die Zeit zwischen der Ankunft am Wohnort und der Einmündung in die Kinderbetreuung (Brückenangebote) von Interesse.

Die Bundesländer haben in unterschiedlicher Form und Intensität auf die neuen Entwicklungen und damit verbundenen Herausforderungen reagiert. Neben Informationen für Fachkräfte in Kitas, Träger, Familien mit Fluchterfahrung etc., teilweise in unterschiedlichen Sprachen aufbereitet und gezielt in den Erst- und späteren Wohnunterkünften verteilt, gibt es vielfältige Veranstaltungen und vor allem Bildungsangebote, die in der Regel von landeseigenen Fachinstituten offeriert werden. Die Fachveranstaltungen und Fortbildungen behandeln z.B. die aktuelle Situation, die politischen Strategien und Konzepte, bringen wissenschaftliche Impulse und befördern den Austausch unter allen Akteuren etc. Die Fortbildungen setzen sich vor allem mit interkultureller und -religiöser Beziehungsarbeit, dem Umgang mit Traumata oder Rechtsfragen, Konzeptionen für Eltern-Kind-Gruppen etc., auseinander, qualifizieren Integrationsfachkräfte oder –berater/innen etc. und werden von den Beteiligten bzw. Betroffenen genutzt.

Mit Blick auf eine bundesweite Umsetzung erscheinen Sprachförderprogramme und offene Spielgruppen bzw. mobile, (halb)offene Betreuungsangebote (Hamburg; Brückenprojekte in Nordrhein-Westfalen), die häufig schon kurz nach der Ankunft in den Unterkünften genutzt werden können, um den Zugang zur Sprache zu ebnen. Auch Eltern-Kind-Gruppen setzen in mehreren Ländern auf diesen niedrigschwelligen Zugang, Vertrauensbildung und somit frühzeitige Integration von Flüchtlingsfamilien bzw. -kindern.

Darüber hinaus dürfte u.a. ein Bedarf an psychologischer Unterstützung zur Behandlung bei Posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS) bei den Kindern sowie an Sprachförderung bestehen. Mit Blick auf die Unterstützung bei PTBS erscheint ein „Finanzierungsfonds" sinnvoll, aus dem die Kommunen die Behandlungen bezahlen können. U.W. gibt es keine belastbaren Zahlen, wie groß der Bedarf in dieser Hinsicht ist. Geht man von 100 Euro pro Sitzung aus, dann würde ein Budget von 10 Mio. Euro für 100.000 Behandlungen ausreichen. Als Startpunkt könnte dieser Betrag ein Signal sein.

Mit Blick auf niedrigschwellige Brückenangebote, Eltern-Kind-Gruppen und Sprachförderung hängt eine Kostenkalkulation von den Annahmen ab. Ausgehend von knapp 148.000 Kinder im hier interessierenden Alter, wären bei einem Betrag von 1.000 Euro pro Kind (und Jahr) ein Budget von 148 Mio. Euro erforderlich. Zum Vergleich, die durchschnittlichen Kosten eines Vollzeit betreuten Kindes liegen derzeit – über alle Altersgruppen hinweg – bei 7.045 Euro. Vor diesem Hintergrund könnte der o.g. Betrag als sehr gering angesehen werden. Legt man daher einen Betrag von knapp 50% der durchschnittlichen Ausgaben, d.h. 3.500 Euro zugrunde, dann erhöht sich das Budget auf 518 Mio. Euro.

6.5.3 Kosten Fort- und Weiterbildung sowie Supervision

Wie auch in den vorhergehenden Schritten erfolgen die Berechnungen auf der Basis eines Baukastensystems, d.h. es werden die Kosten für die einzelnen Komponenten ermittelt und ggf. unter Zugrundelegung geeigneter Annahmen hochgerechnet. Grundlage der Berechnungen zu den Kosten für Fort- und Weiterbildungen und Supervision kann entweder auf der Basis bereits bestehender und vergleichbarer Angebote oder auf Basis vorliegender statistischer Informationen erfolgen.

Im Einzelnen richten sich die Kosten der Fort- und Weiterbildung danach, welche Zielsetzung und welcher Umfang die Maßnahme hat und welcher Anbieter diese Maßnahme durchführt.

Exemplarisch werden im Folgenden einige externe Bildungsangebote vorgestellt (vgl. IWWB, Stand: 6.6.2016); die Kostenangaben erfolgen brutto. Die Kosten für interne Bildungsmaßnahmen dürften bei einer entsprechenden Skalierung und z.B. bei der Nutzung eigener Mitarbeiter/innen als Dozent/inn/en darunter liegen. Die Qualifizierungen sind in der Regel förderfähig.

- Eine Vollzeit-Ausbildung zum/zur Erzieher/in, die mit einer staatlichen Prüfung abgeschlossen wird, schwankt je nach Anbieter etwa zwischen zwei und drei Jahren; darin sind zwischen 20 und 40 Praxiswochen enthalten. Mal wird ein Realschulabschluss und Erfahrung als sozialpädagogischer Assistent/in vorausgesetzt, mal eine Hochschulzugangsberechtigung und sozialpädagogische Berufserfahrung oder ein Realschulabschluss plus Ausbildung nach BBiG oder HO bzw. plus sieben Jahre Berufserfahrung. Kostenangaben erfolgen nur bei konkreter Anfrage.
- Die Weiterbildung zum/r Fachwirt/in im Erziehungswesen ist für Erzieher/innen mit zwei Jahren Berufserfahrung oder Kinderpfleger/innen mit drei Jahren Berufserfahrung zugänglich. Sie läuft über 15 Monate und kostet 2.125 Euro.
- Eine Zusatzqualifikation als Leiter/in einer Kindertageseinrichtung kann z.B. berufsbegleitend (samstags) von staatlich anerkannten Erzieher/innen, Diplom-Sozialpädagog/inn/en, Diplom-Sozialarbeiter/inn/en etc. angestrebt werden. Der Unterricht umfasst dann etwa 240 Einheiten, die durch zehn Supervisionssitzungen ergänzt werden. Kostenangaben erfolgen nur bei konkreter Anfrage.
- Eine Weiterbildung zur zertifizierten Integrationsfachkraft für Leitungs- und pädagogische Fachkräfte von Kitas umfasst zehn Schulungstage und kostet insgesamt 980 Euro.
- Vier Module à zwei Tage „Training und Beratung" für Leitungskräfte kosten insgesamt 650 Euro, eine ähnlich strukturierte Mentoren-Ausbildung 840 Euro.
- Eine eintägige Fortbildung zum Aufbau interkultureller Bildungspartnerschaften, die sich an Erzieher/innen wendet, wird mit 95 Euro angesetzt.

- Für eine längerfristige Weiterbildung zum Thema „Flüchtlingskinder in der Kita", die drei Module mit insgesamt 48 Unterrichtseinheiten umfasst, werden 450 Euro gefordert; Zielgruppe sind pädagogische Fach- und Ergänzungskräfte mit mindestens zwei Jahren Berufserfahrung.
- Ein zweitägiges Angebot zur Weiterbildung im Bereich Sprachförderung für Unter-3-Jährige, das sich an Erzieher/innen richtet, kostet 415 Euro.
- Fachkräfte in Kitas, die sich zu Sicherheitsfragen fortbilden möchten, zahlen für einen Tag Weiterbildung 350 Euro. Andere, die sich für eine bessere Beziehungsarbeit interessieren, müssen für zwei Tage 170 Euro aufbringen.

Diese exemplarische und stichprobenartige Recherche zeigt eine Bandbreite von knapp 100 Euro für eine eintägige Fortbildung zum Aufbau interkultureller Bildungspartnerschaften und gut 2.000 Euro für die Qualifizierung zum/zur Erzieher/in bzw. die Weiterbildung zum/zur Fachwirtin im Erziehungswesen. Zwischen diesen beiden Beträgen liegen etwa die Kosten von insgesamt 980 Euro für eine Weiterbildung zur zertifizierten Integrationsfachkraft für Leitungs- und pädagogische Fachkräfte von Kitas.[162]

Stellt man dieser Angebotsperspektive für Fort- und Weiterbildung die Nachfrageseite gegenüber, so zeigt sich, dass Fortbildung zwar überall durchgeführt wird, aber ihre Fundierung und Etablierung durch den Träger und die verfügbaren Ressourcen bestimmt werden. Je nach interner oder externer Durchführung, Größe der Einrichtung und Zahl der Mitarbeiter/innen sowie die Art der Maßnahme schwanken die Kosten.

Laut einer Analyse der Bertelsmann-Stiftung (o.J.a) werden in den untersuchten Potsdamer Kindertageseinrichtungen für Fort- und Weiterbildung sowie Supervision durchschnittlich 117 Euro pro Erzieher/in und Jahr ausgegeben. Ein „auch unter Berücksichtigung kostengünstiger Fort- und Weiterbildungsangebote in Brandenburg niedriger Betrag", der weniger als einem Prozent der durchschnittlichen Gesamtkosten einer Kindertageseinrichtung entspricht. In zwei anderen Regionen, Brandenburg an der Havel und Märkisch-Oderland sind es durchschnittlich 837 und 143 Euro, wobei die Spannen in einzelnen Einrichtungen zwischen 0 und 7.420 Euro liegen (Bertelsmann-Stiftung o.J.b). Ein großer bundesweiter Anbieter nennt für 2015 z.B. Weiterbildungskosten in Höhe von 240 Euro pro Mitarbeiter/in bzw. knapp 51 Euro je betreutem Kind, einschließlich Reisekosten.

Ein schon deutlich kleinerer Betreuungsanbieter nennt 125 Euro an jährlichen Ausgaben (Mittelwert) pro Mitarbeiter/in – 105 Euro davon trägt die Kommune. Die verbleibenden Kosten für „extra" wahrgenommene Bildungsmaßnahmen liegen im Durchschnitt bei 20 bis 40 Euro je Mitarbeiter/in und werden vom Träger übernommen. Hinzu kommen die Kosten für Ausfallzeiten, die für Weiterbildung

[162] Eine ausführlichere, wenn auch weiterhin selektive Auflistung wird im Anhang bereitgestellt.

und Fachtage überschlägig mit durchschnittlich rund 60 Euro je Person angesetzt werden. Zudem gibt es hier einen bis zwei Fachtage pro Jahr, die mit eigenen Mitteln finanziert werden.

Eine gesonderte Auswertung der Mikrodaten des Adult Education Survey, einer bundes- bzw. europaweiten Befragung zur Weiterbildung, zeigt für vergleichbare Berufsgruppen durchschnittliche – privat getragene – Weiterbildungskosten von 500 bis 1.000 Euro, wobei einerseits die Spannbreite der Angaben insgesamt wie auch der Durchschnittswerte relativ groß und die Zahl der Antwortenden sehr klein ist.

6.5.4 Kosten für Einzelmaßnahmen, Teambildung, Inhouseangebote

Die Kosten von trägerspezifischen Einzelmaßnahmen hängen stark von der konkreten Maßnahme und deren Umfang ab. So gibt ein Träger an, die Kosten für eine 160-Stunden-Fortbildung für bis zu 15 Teilnehmende lägen bei ihm – ohne Teilnehmerkosten – bei 16.000 Euro; für die Teilnehmerkosten wären 20 bis 25 Euro pro Stunde anzusetzen.

Übergreifend ergeben sich die Kosten aus den Honoraren für die (externen) Dozent/innen bzw. Trainer/innen, die zwischen 700 und 1.000 Euro pro Tag lägen. Für die Organisation und Raummiete werden 600 Euro einkalkuliert, wobei diese davon abhängig sind, ob externe Räume angemietet werden müssen oder interne Verrechnungspreise zugrunde zu legen sind.

6.5.4.1 Kosten für die Weiterbildung zu fachlich qualifizierten Erzieher/innen

Auch die Kosten für die Aus- oder Weiterbildung zu fachlich qualifizierten Erzieher/innen unterliegen ausweislich unserer Recherchen einer größeren Bandbreite, wobei ein Teil der Anbieter angibt, dass konkrete Beträge nur auf spezifische Anfrage genannt werden. Im Grundsatz scheint es zwei Modelle zu geben: entweder werden die Kosten einer Ausbildung zum/zur staatlich geprüften Erzieher/in an einer Fach- oder Berufsfachschule als monatliche Beträge genannt. Eine Schule in Berlin nennt einen Betrag von 115 Euro pro Monat als Schulgeld, andere Träger nennen Gesamtkosten von 2.000 bis 2.500 Euro.

Neben dem „Schulgeld" sind auch die Lebenshaltungskosten zu finanzieren, die je nach individueller Situation variieren können. Für eine alleinstehende Person, die in einer eigenen Wohnung lebt, sind Beträge von 600 bis 800 Euro anzusetzen, für verheiratete oder in Partnerschaft lebende Personen ist von etwas geringeren Kosten auszugehen. Je nach persönlicher Situation und i.d.R. Elterneinkommen kommt eine Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder aber bei Aufstiegsfortbildungen, z.B. zur Fachwirtin, nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) in Betracht.

6.5.4.2 Kosten für die Fortbildung etc. von Leistungskräften

Für Leitungskräfte kommen entweder spezifische Fortbildungen zu bestimmten „Management-Themen" oder Aufstiegsfortbildungen in Betracht, wie etwa die bereits erwähnte Fortbildung zur Fachwirtin. Die Kosten bewegen sich auch hier im oben näher beschriebenen Rahmen und sind abhängig von Thema, Umfang und Anbieter.

6.5.4.3 Pflichtfortbildung von Tagespflegepersonen

Ähnlich wie bei Erzieher/innen und anderen Fachkräften in der Kindertagesbetreuung gibt es ein vielfältiges Fortbildungsangebot auch für Tagespflegepersonen, deren Kosten von Art und Umfang der Maßnahmen sowie dem Anbieter abhängen. Etliche Länder haben hierzu eigene Einrichtung etabliert bzw. die bereits bestehenden mit der Wahrnehmung beauftragt. Unterschiedlich ist zudem der Umfang an Pflichtfortbildungen. So sind es in Baden-Württemberg z.B. 15 Stunden pro Jahr

Die Fortbildung von Tagespflegepersonen umfasst einerseits die Grundqualifizierung, die 160 Stunden dauert und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert wird. Die Aufbauqualifizierung von 140 Stunden ist zum Teil ebenfalls vom BMFSFJ gefördert und in diesen Fällen kostenfrei. In anderen Fällen kann die Grundqualifizierung auch durch einen Bildungsgutschein von der Bundesagentur für Arbeit finanziert werden.

Andere Fortbildungen kosten z.B. in Berlin, wo sie vom Fortbildungszentrum organisiert werden, i.d.R. 40 Euro bei achtstündigen Angeboten. In Hessen kosten dreitägige Maßnahmen z.B. 660 Euro, in Bayern eine zehntägige Zusatzqualifizierung in „Kleinstkindpädagogik" 960 Euro für externe Personen.

Diese Beispiele zeigen die Bandbreite des Kostenspektrums, dass sich nicht grundlegend von denen der anderen Gruppen unterscheiden. Entscheidend ist vielmehr der Umfang an Pflichtfortbildungen und die Art des Anbieters. Es wird weiter unten daher vorgeschlagen, die Tagespflegepersonen genauso zu behandeln, wie andere Fachkräfte in der frühkindlichen Bildung auch.

6.5.4.4 Kosten für den Ausbau der Supervision

Unter Supervision versteht man ein „wissenschaftlich fundiertes, praxisorientiertes und ethisch gebundenes Konzept für personen- und organisationsbezogene Beratung in der Arbeitswelt." Als Beratungsform in „Situationen hoher Komplexität, Differenziertheit und dynamischer Veränderungen" stehen „Fragen, Problemfelder, Konflikte und Fallbeispiele aus dem beruflichen Alltag" im Mittelpunkt. „Dabei wird die berufliche Rolle und das konkrete Handeln vor dem Hintergrund der Aufgabenstellungen und Strukturen der Organisation sowie der Gestaltung von Arbeitsbeziehungen mit Kund/innen und Klient/innen" (Deutsche Gesellschaft für Supervision). Supervision fördert laut dieser Gesellschaft

die berufliche Entwicklung und Lernen oder auch Entscheidungsfindung von Individuen, Personengruppen, offenen (Projekten) und geschlossenen (Organisationen) Strukturen.

Es gibt für einige Berufsgruppen im psychologischen, pädagogischen, sozialen etc. Bereich eine Verpflichtung zur Supervision, doch keine festen Zeitkontingente. Wie die Deutsche Gesellschaft für Supervision e.V. erläutert, sind etwa Mitarbeiter/innen in stationären Arbeitsfeldern wie Landeskliniken, Forensik, Jugendämter mit ihren Beratungsstellen und der sozialpädagogischen Arbeit zur Familienhilfe etc. standardmäßig begünstigt von Supervision. So ist z.B. im § 72 (3) SGB VIII geregelt, dass die öffentlichen Träger verpflichtet sind, Supervision / Praxisberatung für Mitarbeiter/innen der Jugendämter sicherzustellen. Ziel ist in der Regel die Verbesserung von Kommunikation und Kooperation innerhalb des Jugendamtes allgemein und insbesondere die Verbesserung der Zusammenarbeit von Sozialdienst und Verwaltung oder die Bewältigung von Fällen der Berufspraxis. Die Verpflichtung zur Teilnahme an Supervision findet sich in Berufsordnungen und ist im Arbeitsvertrag zu regeln.

Die Zeitkontingente standardisierter Angebote liegen zwischen zehn bis zwölf bzw. vier bis sechs Sitzungen pro Jahr, wobei eine Supervisionssitzung für Gruppen oder Teams meist zwischen 90 und 120 Minuten, für Individuen zwischen 60 und 90 Minuten dauert. Das gängige Format ist Team-Supervision; je nach Bedarf, Arbeitssituation und Status kann auch Einzel-Supervision bzw. Einzel-Coaching ermöglicht werden. Neben standardisierten Angeboten gibt es auch temporäre Ansätze. Dann umfasst ein Supervisionsprozess meist zwischen fünf und zehn Sitzungen.

Schaut man auf Kostenangaben, dann beziehen sich die Angaben i.d.R. auf eine Sitzung von 60 Minuten, wobei zwischen Vorgespräch, Einzelsupervision / Coaching, Gruppen- / Team-Supervision (nach verschiedenen Gruppengrüßen) oder auch Tagesangeboten unterschieden wird. Die Preise schwanken zwischen 60 und 160 Euro je Sitzung und liegen häufig bei 80 bis 100 Euro (ohne Reisekosten oder Dokumentation).

6.5.4.5 Zusammenfassung und Umsetzungsvorschlag

Mit Blick auf die Heterogenität der Fort- und Weiterbildungsangebote, einschließlich der Supervision, sowie insbesondere auch der Bedarfe der unterschiedlichen Gruppen von Beschäftigten erscheint es sinnvoll, sich an einem Durchschnittsbetrag je Mitarbeiter/in zu orientieren und den Rahmen der konkreten Nutzung den Trägern bzw. Einrichtungen zu überlassen.

Ausgehend von den genannten Durchschnittswerten, die sich in der Wirtschaft in unterschiedlichen Bereichen ermitteln lassen, belaufen sich die Beträge für die direkten Kosten auf 600 bis 800 Euro je teilnehmende/n Mitarbeiter/in, wobei in der Regel etwa die Hälfte der Beschäftigten daran partizipiert. Mit Blick auf die konkrete Umsetzung in der frühkindlichen Bildung ist aber zu berücksichtigen, dass die Kosten der Maßnahmen vielfach deutlich geringer sind, da es sich um staatlich grundfinanzierte

Angebote handelt, bei denen nur die zusätzlichen Kosten finanziert werden müssen. Unter Berücksichtigung dieser Besonderheit könnte ein konkreter Vorschlag lauten, dass 300 Euro pro Beschäftigte/n angesetzt werden. Bei 481.559 Beschäftigten für den Bereich der Null- bis Sechsjährigen errechnet sich ein Betrag von (leicht aufgerundet) 144,5 Mio. Euro.

Mit Blick auf die Tagespflegepersonen könnte ein vergleichbarer Ansatz gewählt werden. Ausgehend von 31.034 Tagespflegepersonen (Stand: März 2015) ergäbe sich ein Betrag von 9,3 Mio. Euro.

6.5.5 Kosten für die Steigerung der Attraktivität des Berufsfeldes

Eine Steigerung der Attraktivität des Berufsfeldes kann grundlegend über mehrere Wege erfolgen. Zu nennen ist hier zunächst einmal die Lohn- bzw. Gehaltsstruktur, die der „klassische Weg" zur Erhöhung der Attraktivität eines Berufsfeldes ist. Darüber hinaus kann dieses Ziel auch durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der Ausbildung, also z.B. über die Einführung einer Ausbildungsvergütung und/oder die Schulgeldbefreiung erfolgen. Im Folgenden wird – auftragsgemäß – davon ausgegangen, dass die Attraktivitätssteigerung über Veränderungen im Bereich der Erzieherausbildung und weniger über höhere Gehälter erfolgen soll.

Die Ausbildung zum/zur Erzieher/in kann mit einigen Kosten verbunden sein, manche (Berufs-) Fachschulen verlangen 115 Euro pro Monat, bei einer dreijährigen Ausbildung kommen so 4.140 Euro zusammen, andere verlangen zwischen 2.000 und 2.500 Euro für die gesamte Ausbildung. Neben dem „Schulgeld" sind auch die Lebenshaltungskosten zu finanzieren, die je nach individueller Situation variieren können. Für eine alleinstehende Person, die in einer eigenen Wohnung lebt, sind Beträge von 600 bis 800 Euro anzusetzen, für verheiratete oder in Partnerschaft lebende Personen ist von etwas geringeren Kosten auszugehen. Je nach persönlicher Situation und i.d.R. Elterneinkommen kommt eine Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in Betracht.

Allerdings haben beide Regelungen Einschränkungen: beim BAföG ist die Förderung i.d.R. vom Elterneinkommen und u.U. auch davon abhängig, dass von der Wohnung der Eltern aus keine entsprechende Ausbildungsstätte erreicht werden kann. Konkret differenzieren die Regelungen in § 2 BAföG zwischen Berufsfachschulen, einschließlich aller Klassen der beruflichen Grundbildung ab Klasse 10 (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BAföG) und Berufsfachschulen, die in einem zumindest zweijährigen Bildungsgang einen berufsqualifizierenden Abschluss vermitteln (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 BAföG). Nach § 2 Abs. 1a BAföG wird im erstgenannten Fall nur gefördert, wer von der Wohnung der Eltern aus eine entsprechende Ausbildungsstätte nicht erreicht werden kann; allerdings greift dieser Fall hier vermutlich eher nicht. Insofern kann die Erzieherausbildung in aller Regel nach dem BAföG gefördert werden; vorausgesetzt, das Einkommen der Eltern ist nicht so hoch, dass die Förderung aus diesem Grund nicht gewährt werden kann.

Die Förderung nach dem BAföG umfasst allerdings nur die Kosten des Lebensunterhalts, sodass in jedem Fall die Ausbildungskosten bzw. das Schulgeld aus dem eigenen Einkommen finanziert werden muss. Eine zielgerichtete Unterstützung könnte also darauf abzielen, die angehenden Erzieher/innen bei der Finanzierung des Schulgeldes zu unterstützen. Dies kann entweder generell und unabhängig vom Elterneinkommen oder – analog zum BAföG – nur dann erfolgen, wenn das Einkommen der Eltern nicht ausreicht, um den um die Ausbildungskosten erhöhten Bedarf daraus zu finanzieren. So könnte z.B. in § 12 BAföG ausgenommen werden, dass sich der Bedarf um den Betrag des Schulgeldes erhöht.

Die Höhe der damit verbundenen Kosten hängt davon ab, in welchem Umfang diese Kosten erstattet bzw. (ko-) finanziert werden sollen und von welchen Größenordnungen man hinsichtlich der Zahl der profitierenden Berufsfachschüler/innen ausgeht. Idealiter würden nur diejenigen unterstützt, die aufgrund des Schulgelds ansonsten auf die Aufnahme einer Erzieherausbildung verzichten würden. Dies dürfte aber kaum hinreichend genau abgrenzbar sein. Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die spezifische Abgrenzung vorgenommen wird. Folgt man den in der Kindertagesbetreuung eingesetzten Personalkategorien bzw. Berufsbezeichnungen, dann dürften neben den Erzieher/innen auch Heilerziehungspfleger/innen u.ä. in die Förderung aufgenommen werden. Ein Ausschluss einzelner dieser Berufsgruppen würde auch Einfluss auf die Zahl der Ausbildungsinteressierten haben bzw. Lenkungswirkungen entfalten.

Im Schuljahr 2014/15 haben bis zu 52.000 junge Menschen eine Ausbildung im Erziehungsbereich i.w.S. aufgenommen. Würden alle prinzipiell eine entsprechende Unterstützung erhalten können, würde sich der Betrag auf bis zu 104 Mio. Euro belaufen. Allerdings wären mit diesem Betrag vor allem Mitnahmeeffekte verbunden. Wollte man bestimmte Zielgruppen, z.B. junge Männer oder Personen mit Migrationshintergrund gezielt ansprechen, würde sich die Zahl der Anspruchsberechtigten deutlich verringern. Die Größenordnung läge dann, je nach Berufsgruppe bei ca. 20% (z.B. Erzieher/in), aber vereinzelt auch bis zu 30% und darüber hinaus.[163]

Eine andere Alternative könnte darin bestehen, dass Personen, die anschließend tatsächlich eine Stelle in der Kinderbetreuung aufnehmen, die ganzen oder einen Teil der Ausbildungskosten zu erstatten. Um kurzfristige Effekte zu vermeiden, müsste diese „Prämie" entweder erst nach einer bestimmten Anzahl von Jahren oder anteilig in mehreren Raten ausgezahlt werden. Hinsichtlich der Größenordnungen ergeben sich im Vergleich zu den vorgenannten Zahlen begrenzte Veränderungen, sofern keine grundlegend anderen Annahmen getroffen werden.

Mit Blick auf die intendierte Steigerung der Zahl an jungen Menschen, die eine entsprechende Ausbildung aufnehmen, stellt sich aber auch die Frage, ob ausreichend Kapazitäten an den entsprechenden

[163] Zum Anteil der Personen mit Migrationshintergrund liegen uns keine Informationen vor.

(Berufs-) Fachschulen vorhanden sind und in welchem Umfang bzw. in welchem Tempo sie ausgebaut werden können.

Ein weitergehender Ansatz wird seit wenigen Jahren mit dem Programm „Praxisintegrierte Ausbildung" (PIA) in Baden-Württemberg versucht. Die quasi duale Ausbildung startete im Schuljahr 2012/2013 an 13 öffentlichen und 13 privaten Fachschulen für Sozialpädagogik mit 579 Schüler/innen in einem Ausbildungsverhältnis, von denen 88 (15,2%) die Ausbildung vorzeitig abbrachen. Im folgenden Schuljahr meldeten sich bereits 1.223 Schüler/innen als Auszubildende an, im Schuljahr 2014/2015 1.312 Schüler/innen in insgesamt 65 Klassen (Erster Jahrgang beendet praxisintegrierte Erzieherausbildung erfolgreich, Pressemeldung des Landes Baden-Württemberg vom 14.8.2015) und 2015/2016 1.298. 48 neue Lehrerstellen wurden zum Programmstart an den Fachschulen geschaffen, um die Ausbildung durchführen zu können (Pressemeldung des Landes Baden-Württemberg vom 28.06.2012).

2015 schlossen die ersten 491 pädagogischen Fachkräfte diese Ausbildung ab, davon gut 13 Prozent Männer (in der herkömmlichen Erzieher-Ausbildung in Baden-Württemberg liegt der Anteil 2014/2015 bei ca. 10 Prozent (MKJS, 2. Evaluationsbericht). Interessant ist die Diversität der Auszubildenden über alle Ausbildungsrunden: Die Altersspanne reicht von unter 18 Jahren bis über 50 Jahre; knapp die Hälfte der Auszubildenden hatte das Abitur oder eine Fachhochschulreife oder eine abgeschlossene Berufsausbildung, darunter Bankkaufleute, Biologielaborant/innen oder Florist/innen (ebd.).

Das Ziel von Kultusministerium, Kommunalen Landesverbänden, den Trägerverbänden der Kindertageseinrichtungen und dem KVJS-Landesjugendamt war und ist es, zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen und neue Zielgruppen für die Erzieher-Ausbildung zu gewinnen. In diesem Modell schließen Träger und Fachschulen Kooperationsvereinbarungen; sie wählen teilweise gemeinsam die geeigneten Bewerber/innen aus, die einen Ausbildungsvertrag mit einer Kindertageseinrichtung mitbringen müssen.

Die Auszubildenden sind über drei Jahre hinweg im Schnitt je drei Tage an der Fachschule und zwei Tage in der Einrichtung und absolvieren weiterhin den Abschluss zum/r staatlich anerkannten Erzieher/in. Die schulischen Inhalte blieben unverändert. Bewerben können sich Personen mit einem mittleren Bildungsabschluss nach einem Besuch des einjährigen Berufskollegs für Praktikant/innen oder auch Abiturient/innen nach einem sechswöchigen Kita-Praktikum.

Beim ersten Durchgang erhielten die Auszubildenden bis zu 793 (durchschnittlich 753) Euro im ersten Ausbildungsjahr, im zweiten rund 843 (827) Euro und im dritten Jahr rund 889 (900) Euro.[164] Im

[164] Quellen: Neues Erfolgsmodell bei der Erzieherausbildung, Pressemeldung des Landes Baden-Württemberg vom 5.12.2014; die Zahlenwerte sind entnommen aus: Ministerium für Kultur, Jugend und Sport Baden-Württemberg, 2. Evaluationsbericht der praxisintegrierten Erzieherinnen- und Erzieherausbildung mit Ausbildungsbeginn 2012/2013 und Abschluss Sommer 2015, Abschlussbericht (Stand 18.1.2016).

Folgejahr gab es im ersten Ausbildungsjahr durchschnittlich 790 Euro, im zweiten rund 861 Euro und im dritten rund 917 Euro. Die Teilnehmenden, die 2014/2015 begannen, erhielten durchschnittlich 825 Euro im ersten, 886 Euro im zweiten und 934 Euro im dritten Ausbildungsjahr. Die Finanzierung erfolgt über den Träger.

Überträgt man diesen Ansatz auf ein bundesweites Konzept, dass z.B. über ein Förderprogramm unterstützt würde, dann ist zu berücksichtigen, dass neben den genannten Ausbildungsvergütungen auch Lohnnebenkosten i.H.v. gut 20% als Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung fällig werden und – strenggenommen – auch die ausbildungsbezogenen Anteile bei anderen Fachkräften zu berücksichtigen wären. Geht man davon aus, dass – ähnlich wie in Baden-Württemberg – die Auszubildenden in begrenztem Umfang auf den Personalschlüssel angerechnet werden können, dann stellt sich das Bild etwas anders dar. Konkret können die Auszubildenden als 0,4 Fachkraftstellen angerechnet werden, was einer zweitägigen Anwesenheitszeit in der Einrichtung entspricht. Da die Träger dafür aber dann auch entsprechende Finanzierungsmittel über das Land bzw. die Kommunen erhalten, können die daraus resultierenden Einnahmen gegengerechnet werden.

Dieser Ansatz könnte eine geeignete Strategie zur Verknüpfung von Qualifizierung und Verbesserung des Personalschlüssels sein. D.h. wenn die Länder die Auszubildenden während ihrer Anwesenheitszeit in der Einrichtung als Fachkraft anerkennen würden und die entsprechenden Mittel z.B. über eine dauerhafte Bundesbeteiligung zumindest anteilig ko-finanziert würde, könnte dies ein Einstieg in die angestrebte Verbesserung der Personalschlüssel bzw. Fachkraft-Kind-Relationen sein. Der Ausbildungsberuf würde dann sowohl für Träger und Einrichtungen als auch für junge Menschen attraktiver werden, als er derzeit ist. Er würde zudem einen Beitrag zur Erhöhung der Zahl an neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen im dualen System leisten. Unmittelbare Mehrkosten würden an dieser Stelle nicht anfallen, da sie über die Verbesserung des Personalschlüssels finanziert würden.

Geht man alternativ davon aus, dass das Programm unabhängig davon umgesetzt wird, dann sind pro Auszubildenden ausgehend von den für Baden-Württemberg zuletzt genannten Beträgen, über alle drei Ausbildungsjahr im Durchschnitt 1.100 Euro pro Auszubildenden und Monat anzusetzen (einschließlich Lohnnebenkosten). Bei 5.000 (10.000) Auszubildenden bundesweit ergibt sich eine Größenordnung von 66 (132) Mio. Euro pro Jahr und Ausbildungsjahrgang.

6.5.6 Kosten für interne/externe Evaluation sowie die Einführung von QE-Systemen

Interne und externe Evaluationen sind ebenso wie die Einführung von QE-Systemen bzw. Prozessen wesentliche Komponenten zur Verbesserung der Bildungs- und Betreuungsqualität in Kindertageseinrichtungen.

Nach Analysen der Bertelsmann-Stiftung (o.J.a) belaufen sich die Kosten für Qualitätsentwicklung, Evaluation und Fachberatung in Kindertageseinrichtungen in Potsdam auf durchschnittlich 4.053 Euro im Jahr. Dies ist weniger als ein Prozent der durchschnittlichen Gesamtkosten dieser Kindertageseinrichtung. In den beiden anderen untersuchten Regionen, Brandenburg an der Havel und Märkisch-Oderland, sind es durchschnittlich 134 Euro bzw. 83 Euro. In den einzelnen Einrichtungen schwanken die Beträge zwischen 0 Euro und 900 Euro pro Jahr und Erzieher/in (Bertelsmann-Stiftung o.J.b).

Ein anderer Ansatzpunkt geht von geltenden Regelung zur Evaluation aus. So werden in Berlin 10 Euro je Kind und Jahr gezahlt. Nach den Informationen, die wir im Rahmen der geführten Interviews erhalten haben, ist dieser Betrag ausreichend, wenn eine Gruppe von zehn Kindern alle 5 Jahre extern evaluiert wird. Konkret scheint sich ein Marktpreis von 450 Euro etabliert zu haben. Je nachdem, welche Kostensätze man ansetzt, heißt dies, dass eine nach TVöD 13 bezahlte Person knapp zwei Tage auf die Evaluation verwenden kann, wenn keine weiteren Kosten damit verbunden sind bzw. daraus finanziert werden müssen. Plausibler erscheint ein Aufwand von einem Tag.

Unterstellt man, dass eine bundesweite Umsetzung des Berliner Ansatzes für alle 3,476 Mio. Kinder (Stand: März 2015) in Kindertagesbetreuung vorgesehen werden soll, dann ergäbe sich daraus ein Betrag von 34,76 Mio. Euro pro Jahr, der allerdings insbesondere entsprechend der wachsenden Zahl der unter Dreijährigen in Kindertagesbetreuung ansteigen wird. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass Gruppen mit weniger als zehn Kindern bei diesem Ansatz Schwierigkeiten haben dürften, den o.g. „Marktpreis" von 450 Euro für eine externe Evaluation aus diesen Zuwendungen alleine zu finanzieren. Dies gilt z.B. durchgängig für Tagespflegepersonen.