

Stefan Sell

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße stellen

Das Modell eines „KiTa-Fonds“ zur Verringerung der erheblichen Unter- und
Fehlfinanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland

Bibliografische Daten:

Sell, Stefan: Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße stellen. Das Modell eines „KiTa-Fonds“ zur Verringerung der erheblichen Unter- und Fehlfinanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland. Remagener Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 07-2014, Remagen 2014

Dieses Konzept wurde am 24.10.2013 auf der Bundespressekonferenz in Berlin gemeinsam mit dem Vorstandsvorsitzenden des AWO-Bundesverbandes, Wolfgang Stadler, vorgestellt.

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik
und Sozialwissenschaften

Hochschule Koblenz
Campus Remagen
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Joseph-Rovan-Allee 2
53424 Remagen

Internet: www.stefan-sell.de

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland ist durch zwei schwere Systemfehler charakterisiert: Zum einen sind wir mit einer → **Unterfinanzierung** konfrontiert, zum anderen müssen wir eine → **Fehlfinanzierung** der Kindertagesbetreuung feststellen. Was ist damit gemeint?

Problem 1: Unterfinanzierung:

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die gesamte Kindertagesbetreuung in Deutschland beliefen sich im Jahr 2011 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auf netto **17,3 Milliarden Euro**. Das waren gut 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Um sich eine Vorstellung von dem Ausmaß der gegenwärtig bestehenden Unterfinanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung machen zu können, ist es hilfreich, daran zu erinnern, dass die OECD bereits vor Jahren als Soll-Größe für die öffentlichen Ausgaben ein Prozent des BIP vorgegeben hat. Hierbei handelt es sich nun keineswegs um eine Wunsch-dir-was-Größe, sondern die skandinavischen Länder und auch Frankreich erreichen diese Größenordnung bei ihren Investitionen in die frühkindliche Bildung und Betreuung. Würde man also die Kindertagesbetreuung in Deutschland nach den OECD-Vorgaben finanziell ausstatten, dann müssten neben den bereits genannten 17,3 Milliarden Euro **zusätzliche 9 Milliarden Euro** in das System hinein gegeben werden, um eine finanzielle Ausstattung gewährleisten zu können, mit der sich eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung realisieren ließe.

Dass diese zusätzliche Summe derzeit im System der Kindertagesbetreuung nicht vorhanden ist, zeigt zugleich auch auf, warum wir nicht nur über einen quantitativen Mangel an Plätzen für die Kindertagesbetreuung in vielen Regionen und vor allem Städten unseres Landes sprechen, sondern warum es auch immer wieder Klagen über die Qualität der zur Verfügung gestellten Plätze gibt – vor allem im besonders sensiblen Bereich der Plätze für die Kleinsten. Die mehr als 26 Milliarden Euro, die eigentlich für die Kita-Finanzierung zur Verfügung gestellt werden müssten, markieren zugleich die Obergrenze des finanziellen Volumens, um das es bei einer systemgerechten Finanzierung gehen würde – wobei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden muss, dass es sich um Brutto-Beträge handelt, die tatsächliche finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte hingegen erheblich geringer ausfallen wird.

Problem 2: Fehlfinanzierung:

Den Ausführungen zur Fehlfinanzierung sei vorangestellt, dass es nicht eine Kita-Finanzierung in Deutschland gibt – sondern **16 Finanzierungssysteme in den einzelnen Bundesländern**, die teilweise erheblich voneinander abweichen und die sich dann in den Bundesländern auf der Ebene der Kommunen weiter auffächern. Sie unterscheiden sich beispielsweise bei der Frage, wie hoch der **Anteil des jeweiligen Bundeslandes** an der Finanzierung der Kitas ist, aber auch hinsichtlich der Elternbeteiligung in Form von **Elternbeiträgen**. So gibt es Bundesländer wie z.B. Nordrhein-Westfalen, in denen die Eltern je nach Einkommensverhältnissen erhebliche Gebühren bezahlen müssen für die Inanspruchnahme eines Kita-Platzes, während zugleich im Nachbarland Rheinland-Pfalz alle Eltern von jeglichen Gebühren befreit sind, wenn das Kind das zweite Lebensjahr vollendet hat. Auch die Beteiligung der Träger an den Kosten der Kindertageseinrichtungen streut zwischen den Bundesländern und dann auch noch zwischen den Trägern erheblich.

Aber die → **eigentliche Fehlfinanzierung**, die hier anzusprechen ist, bezieht sich auf einen anderen Aspekt: Es geht um die Tatsache, dass die derzeit gegebene Finanzierung in den meisten Bundesländern dazu führt, **dass die Ebene am stärksten belastet wird, die rein monetär gesehen den relativ geringsten Nutzen aus der Kindertagesbetreuung zieht, während die Ebenen, bei denen volkswirtschaftlich und auch fiskalisch gesehen die größten in Geld messbaren Nutzen-Anteile anfallen, nicht oder nur in einem geringen Ausmaß an der Regelfinanzierung der Kindertageseinrichtungen sowie der Kindertagespflege beteiligt sind.**

Vereinfachend und über alle Bundesländer im Durchschnitt gerechnet: Der Anteil der **Kommunen** an den öffentlichen Netto-Ausgaben der Kindertagesbetreuung mit Blick auf die Regelfinanzierung der Einrichtungen und der Tagespflege beläuft sich auf **gut 60 %**, während der Anteil der **Bundesländer**

bei **knapp 40 %** liegt – im Durchschnitt über alle Bundesländer wohlgerne, mit einer großen Streuung. Der **Bund** ist derzeit an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Wesentlichen beteiligt über eine anteilige Finanzierung der Kosten für den Ausbau an Plätzen für die Betreuung von unter dreijährigen Kindern – es handelt sich also primär um eine **anteilige Investitionskostenfinanzierung**. Allerdings gibt der Bund **bereits heute** Geld für die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen an die Bundesländer, ab dem Jahr 2014 werden **mehr als 900 Mio. Euro** an die Länder zur Finanzierung der Betriebskosten fließen. Dieser Aspekt ist wichtig für das hier vorgeschlagene Modell eines „KiTa-Fonds“ mit einer regelgebundenen anteiligen Bundesfinanzierung der laufenden Kosten der Kindertagesbetreuung.

Die **Kommunen** stehen vor einem **zentralen Dilemma**: Auf der einen Seite haben sie den größten Teil der Kosten für den Regelbetrieb zu finanzieren. Auf der anderen Seite aber fallen die durch das Angebot an Kindertagesbetreuung generierten volkswirtschaftlichen Nutzen bei Ihnen aber nur in einem sehr geringen Umfang an – das gilt auch, wenn man sich nur auf den rein fiskalischen Nutzen beschränkt, also das, was in den öffentlichen Kassen ankommt. **Die Bundesländer, vor allem aber der Bund und die Sozialversicherungen**, profitieren aber ganz erheblich davon.

Fazit: Die gegebene Fehlfinanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland müsste folglich dahingehend korrigiert werden, **dass die Ebenen unseres föderalen Systems, auf denen die meisten monetär messbaren Nutzen anfallen, in die Regelfinanzierung der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege eingebunden werden.**

Geben und Einnehmen: Die „Brutto-Illusion“ bei den Ausgaben für die Kindertagesbetreuung oder: Mit einem Auge sieht man schlechter

Hier wird behauptet, dass es eine **ausgeprägte Asymmetrie zwischen den Kosten- und Nutzenträgern der Kindertagesbetreuung** in unserem Land gibt, die zum einen dazu führt, dass der quantitative Ausbau der Angebote dem Bedarf hinterläuft und außerdem nicht die notwendige Qualität bei den Ausgaben finanziert wird, was gerade bei den Kleinsten unter den Kindern in Kitas und Tagespflege verheerende Auswirkungen haben kann.

Das Grundproblem soll an einem Beispiel erläutert werden:

Ein ganz zentraler und fiskalisch messbarer Nutzen aus dem Angebot an Kindertagesbetreuung ist in der Tatsache begründet, dass durch dieses Angebot die **Eltern**, vor allem aber die Mütter der Kinder in die Lage versetzt werden, einer **Erwerbstätigkeit** nachzugehen, sei es in Vollzeit oder in Teilzeit. Wenn eine Mutter aufgrund der Kita-Betreuung ihres Kindes in die Lage versetzt wird, einen sozialversicherungspflichtig ausgestalteten Arbeitsplatz auszufüllen, dann sind damit entsprechende **Einnahmen des Staates** verbunden. Die Beschäftigte wird nicht nur **Steuern** zahlen, sondern auch **Sozialversicherungsabgaben** abführen, außerdem wird sie aufgrund des nunmehr höheren Einkommens, das ihr beziehungsweise ihrem Haushalt zur Verfügung steht, den Konsum entsprechend ausweiten, was wiederum Einnahmen des Staates durch die **Umsatzsteuer** bedingt.

- Im Rahmen der Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen wurde von Ökonomen auch die öffentlich geförderte Kinderbetreuung untersucht. In der Studie wurde das **Erwerbsverhalten von Müttern**, die eine Betreuung für ihr Kind nutzen, mit Müttern, deren Kinder keine Betreuungsangebote nutzen, verglichen. Zentrale Erkenntnis: Mütter mit Kindern unter sechs Jahren, die ihre Kinder betreuen lassen, nehmen eher eine Erwerbstätigkeit auf oder dehnen diese aus als Mütter, deren Kinder keine öffentlich geförderte externe Kinderbetreuung in Anspruch nehmen. Mütter, deren unter dreijähriges Kind betreut wurde, hatten → eine um 35 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, → arbeiteten im Schnitt zwölf Stunden mehr pro Woche und → verdienten je nach Schätzmethode zwischen

500 und 700 Euro brutto mehr als Mütter, deren Kind nicht extern betreut wurde. Die Mütter wechselten → vor allem von der Nichterwerbstätigkeit in eine Teilzeitbeschäftigung. Bei Müttern mit Schulkindern zeigte sich, dass diese durch die Nutzung der Ganztagsbetreuung vor allem → ihre Arbeitszeiten ausweiten.

Die öffentlich finanzierte Kinderbetreuung ermöglicht also einerseits den → **Eltern** die Aufnahme und/oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit, die dann wieder Rückflüsse an den Staat und die Sozialversicherungen – die positiven Effekte für die Wirtschaft durch den höheren Konsum sind hier noch gar nicht berücksichtigt.

Es gibt aber auch noch eine zweite Ebene: Die Kosten für die öffentlich finanzierte Kinderbetreuung sind vor allem → **Personalkosten** für die Beschäftigten in der Kindertagesbetreuung – fast 80% der Gesamtkosten entfallen auf diese Personalausgaben.

Aus beiden Quellen werden also **Rückflüsse** an den Staat und die Sozialversicherungen generiert.

Ausgehend von den durchschnittlichen Arbeitseinkommen wurde berechnet, wie hoch die Einnahmen für die Sozialversicherungen sowie die Steuereinnahmen (Einkommens- und Umsatzsteuer) des Staates sind. Dabei wurden die unterschiedlichen Steuereinnahmen auf die drei föderalen Ebenen Bund, Bundesländer und Kommunen nach den aktuellen Verteilungsschlüsseln aufgeteilt.

Die Berechnungen ergeben den folgenden Befund:

- Der größte Nutznießer einer Erwerbstätigkeit sind die **Sozialversicherungen**, auf die **20 %** des Erwerbseinkommens des Arbeitnehmers in Form von Beiträgen entfallen. Der Anteil der Sozialversicherungen erhöht sich weiter, wenn man die Arbeitgeber-Beiträge mit in Rechnung stellt.
- An zweiter Stelle kommt der **Bund** mit **12,9%**, aufgrund seines derzeit gegebenen Einkommenssteuer- und Umsatzsteuer-Anteils.
- Dann kommen die **Bundesländer**, auf die ein Anteil in Höhe von **12,3%** entfällt.
- Das Schlusslicht bilden die **Kommunen** mit nur noch **3,2%**.

Fazit: Wenn man ausschließlich die Rückflüsse berücksichtigen würde, die der Staat und die Sozialversicherungen bekommen aus der Beschäftigung von Personal in der Kindertagesbetreuung, dann haben wir bereits eine → **Selbstfinanzierungsquote** der Ausgaben in Höhe von **über 40%**. Berücksichtigt man zusätzlich die weiteren Einnahmeneffekte, die durch die Ermöglichungsfunktion der Kindertagesbetreuung hinsichtlich der Erwerbstätigkeit der Eltern, insbesondere der Mütter, ausgelöst werden, dann wird erkennbar, dass ein Großteil der öffentlichen Ausgaben wieder an den Staat und die Sozialversicherungen zurückfließen. Noch gar nicht berücksichtigt sind an dieser Stelle die positiven Wachstumseffekte in der Gesamtwirtschaft – wenn man die auch noch einberechnen würde, dann kommt man auf volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Relationen, die in der Größenordnung von 1 zu 2 bis hin zu 1 zu 4 liegen, wie Studien bereits ermittelt haben.

Aber: Die offensichtlich erheblichen Rückflüsse fallen eben nicht auf der Ebene an, wo der Hauptkostenblock zu tragen ist, denn die Kommunen bekommen am wenigstens davon ab. Gleichzeitig sind die größten Gewinner – Bund und Sozialversicherungen – die beiden Ebenen, die am wenigsten bzw. gar nicht an der Finanzierung der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung beteiligt sind.

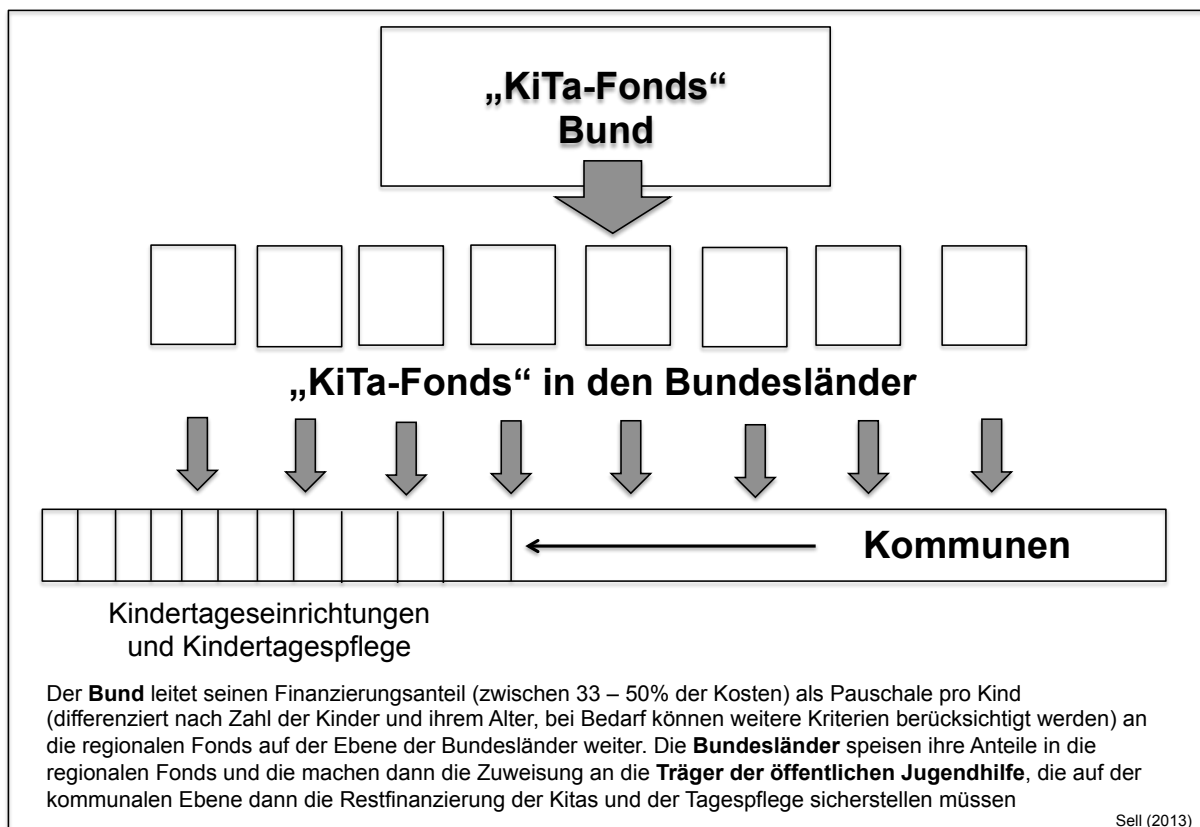
Fazit: Ein neues und rationales Finanzierungssystem muss genau an dieser Stelle ansetzen.

Konsequenzen: Das Modell eines „KiTa-Fonds“, um die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße zu stellen

Wir brauchen ein neues Finanzierungssystem, das die folgenden Aufgaben erfüllen kann:

- Zum einen müssen **Bund und Sozialversicherungen** eingebunden werden in die Regelfinanzierung der Kindertagesbetreuung. Vorläufige Berechnungen ergeben einen **Anteil von gut 50%** der Ausgaben, die aus diesen beiden Ebenen zu finanzieren wären. Auch die Bundesländer sollten sich an der Finanzierung beteiligen entsprechend der Nutzen, die auf ihrer Ebene anfallen.
- Gleichzeitig braucht man ein Finanzierungsverfahren, mit dem eine **Zweckbindung der Mittel** für die Kindertagesbetreuung sichergestellt werden kann, zur Vermeidung einer anderweitigen Inanspruchnahme beispielsweise auf der Länder- oder kommunalen Ebene.

Hierzu schlage ich das folgende Modell vor:



Dieses Modell hätte den Vorteil, dass eine regelgebundene Bundesanteilsfinanzierung sichergestellt werden kann, die auch über das Durchreichen bis auf die Ebene der kommunalen Ebene dem System der Kindertageseinrichtungen zugute kommen würde. Die Bundesländer können auf der Ebene der regionalen Fonds ihren Anteil einspeisen – und als besonderer Wert des Modells ist nicht nur die Aufrechterhaltung der Letztzuständigkeit und Letztverantwortung der kommunalen Ebene zu nennen, sondern mit einem solchen Modell wäre die Chance eines „starken Jugendamtes“ verbunden, denn die Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernehmen zum einen die Restfinanzierung, zum anderen können sie genau darüber aber auch eigene Schwerpunkte vor Ort setzen, die man aus Berlin oder aus Sicht einer Landeshauptstadt gar nicht beurteilen kann, beispielsweise die zusätzliche Finanzierung von Aufgaben einer Kita, die als Familienzentrum agiert.

Warum der Bund deutlich stärker an der Regelfinanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt werden muss: Voraussetzung für ein dringend notwendiges „Bundesqualitätsgesetz“

Um es nochmals herauszustellen: Bereits heute ist der Bund an der Finanzierung auch eines Teils der Betriebskosten beteiligt, er hat dafür 1,85 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, ab 2014 werden es mehr als 900 Mio. Euro sein. Allerdings geht das Geld nicht direkt an die Einrichtungen und auch nicht direkt an die Kommunen, sondern man hat wieder einmal den problematischen Weg gewählt, den Bundesländern über eine andere Verteilung des Umsatzsteueraufkommens Geld zukommen zu lassen – das aber erst einmal in den allgemeinen Haushalt fließt.

Wir haben also bereits heute eine anteilige Bundesmitfinanzierung der Betriebskosten, wenn auch in einem viel zu geringem Umfang und leider nicht auf einer an den Zweck gebundenen Form.

Der Bund muss nicht nur einen deutlich größeren Kostenblock in Zukunft übernehmen, sondern es muss auch sichergestellt sein, dass das Geld beim Kind letztendlich ankommt. Der letzte Punkt wird durch das Modell eines „KiTa-Fonds“ ermöglicht, die Übernahme eines größeren anteiligen Kostenblocks durch den Bund (auch stellvertretend für die dem Bund zugeordnete Ebene der Sozialversicherungen) ist eine politische Entscheidung.

Aber es gibt auch einen sachlichen Grund, der für eine stärkere Bundesmitfinanzierung der Kosten der Kindertagesbetreuung spricht: Seit längerem gibt es Forderungen und sich konkretisierende Überlegungen, die völlig unbefriedigende massive Streuung wichtiger Parameter der Strukturqualität der Kindertagesbetreuung wie beispielsweise den Personalschlüssel zwischen den Bundesländern durch die Vorgabe vom Mindeststandards im SGB VIII, also im Kinder- und Jugendhilfegesetz, einzuebenen. Konkret wird über ein „**Bundesqualitätsgesetz**“ diskutiert, über das beispielsweise Mindeststandards den Personalschlüssel betreffend festgelegt werden. Der Bund könnte das durchaus machen, aber klar ist auch: Wenn er im SGB VIII beispielsweise festschreibt, dass ein bestimmter Personalschlüssel nicht unterschritten werden darf, dann werden Bundesländer und vor allem die Kommunen eine entsprechende Finanzierungsbeteiligung durch den Bund einfordern.

- Hier nur einige wenige Hinweise auf die anzustrebenden Mindeststandards in einem „Bundesqualitätsgesetz“: Heute haben wir die Situation, dass z.B. der Personalschlüssel für unter dreijährige Kinder zwischen den Bundesländer teilweise um fast das Doppelte schwankt. Besonders schlechte Personalschlüssel gibt es in den ostdeutschen Bundesländern. Angesichts dessen, was wir über die Bedeutung des Personalschlüssels und daraus abgeleitet der Fachkraft-Kind-Relation für die Qualität wissen, sind die heute vorhandenen Unterschiede schlichtweg nicht akzeptabel mit Blick auf das Kindeswohl, geschweige denn hinsichtlich einer den modernen Standards entsprechende Bildung und Förderung in dieser wichtigen Lebensphase. Hinzu kommt: Auch die derzeit besten Personalschlüssel in den Bundesländern liegen immer noch unter dem, was die Fachdiskussion seit Jahren für absolut notwendig erachtet. Daraus könnte das folgende Vorgehen resultieren: Man schreibt im SGB VIII Mindeststandards der Strukturqualität fest, mit Blick auf den Personalschlüssel würde man die besten Personalschlüssel, die heute in den Bundesländern bereits realisiert sind, als „Startpunkt“ nehmen, denn ansonsten würden ja die bestraft, die schon weiter sind. Außerdem liegen diese Schlüssel wie gesagt auch immer noch unter dem eigentlich anzustrebenden Werten. Für die Bundesländern, in denen die Personalschlüssel schlechter sind, vereinbart man ein Stufenmodell der Angleichung an diese Standards, das geht ja nicht über Nacht, es muss beispielsweise entsprechend geeignetes Fachpersonal gewonnen werden.

Aber die Umsetzung dieser Standards kostet Geld und viele Kommunen sind ja schon mit dem rein quantitativen Ausbau von irgendwelchen Betreuungsplätzen bis an oder über die Grenze ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gestoßen. Hier nun kommt die hier vorgeschlagene regelgebundene Bundesmitfinanzierung und der „KiTa-Fonds“ ins Spiel, denn dadurch werden die Kommunen erheblich entlastet und gleichzeitig werden sie sicher sein können, dass die anteiligen Mittel aus dem „KiTa-

Fonds“ an sie fließen werden. Parallel zum Stufenmodell einer Verbesserung der Strukturqualität in der Kindertagesbetreuung würde man dann die notwendigen Finanzmittel im Fonds aufstocken, denn natürlich bedeutet ein verbesserter Personalschlüssel auch höhere Personalausgaben.

Umgekehrt würde das bedeuten: Wenn man sich zu dieser neuen Finanzierungssystematik entscheidet, dann beginnt man mit den genannten fast 18 Mrd. Euro, von denen dann ein noch genau festzulegender Anteil zwischen 40 bis 50% vom Bund zu tragen wäre. Mit der sukzessiven Umsetzung der Qualitätsverbesserungen sowie natürlich mit dem weiter steigenden Bedarf an Betreuungsplätzen muss dann der Gesamtbetrag und damit auch der Bundesanteil Schritt für Schritt nach oben gefahren werden. Man muss sich dann aber bewusst sein, dass ein Großteil der Ausgaben wieder zurückfließen.

Übrigens sei an dieser Stelle mit Blick auf die Kostenverteilung nur darauf hingewiesen, dass das hier skizzierte Modell eines „KiTa-Fonds“ anschlussfähig wäre an die Aufgabe, die Kosten in Zukunft anders zu verteilen. Beispielsweise könnte man sich eine direkte Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten der Flexibilisierung der Betreuungsangebote, beispielsweise über eine Umlage, vorstellen. Wenn die Arbeitgeber beispielsweise fordern, dass Kitas auch in den Abendstunden geöffnet haben sollten und an den Samstagen, weil immer mehr Arbeitnehmer/innen zu diesen Zeiten arbeiten müssen, dann kann man durchaus die Frage aufwerfen, ob sie nicht auch direkter als bislang an den damit verbundenen, übrigens erheblichen Kosten beteiligen. Das ließe sich durch den Fonds technisch ohne weiteres realisieren.