



Dirk Rumpff

Ein System unter der Lupe

Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Bayern

Betreuungsverbote, Notgruppen, Elternbeitragserstattungen, Hygienerahmenpläne – diese Themen haben uns in diesem Corona-Jahr auf Trab gehalten. Immer neue Regelungen und ein komplexes Finanzierungssystem haben den Trägern und Mitarbeiter*innen in den Kitas die Arbeit wahrlich nicht leicht gemacht – das zeigte sich vor allem an der politischen Auseinandersetzung über die Erstattung von Elternbeiträgen. Aber immerhin hat uns dieses System durch die erste Krisenzeit gebracht. Um zu erkennen, wo Verbesserungen möglich wären, ist es sinnvoll, sich die sozialstaatlichen Prinzipien genauer anzuschauen, auf denen das System beruht.

Am 20. April 2020 kündigte Ministerpräsident Söder in einer Regierungserklärung an, dass bayerische Eltern für drei Monate keine Kitabeiträge zu zahlen hätten und der Freistaat für die Beiträge aufkomme. Diese Entscheidung sorgte bei Trägern und Eltern für große Erleichterung. Vorausgegangen war eine große Unsicherheit, wer für den Elternanteil der Betriebskosten der Kitas während der Hochphase der Corona-Pandemie finanziell aufzukommen hatte.

Als die Staatsregierung am 13.03.2020 die Betretungsverbote für Kindertagesstätten verhängte, teilte sie gleichzeitig mit, dass die staatliche Förderung gemäß BayKiBiG weitergezahlt würde. Damit waren ungefähr 60 % der Betriebskosten gesichert. Voraussetzung dafür war, dass jede Kita auch eine Notbetreuung sicherzustellen hatte, die im Lauf der Zeit immer schrittweise ausgeweitet wurde.

Ungeklärt war die Frage, ob Eltern, deren Kinder von den Betretungsverboten betroffen waren, die Kitabeiträge weiter zu

zahlen hatten. Das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (StMAS) verwies in diesem Zusammenhang stets auf die Regelungen der jeweiligen Betreuungsverträge. Das legte die Schlussfolgerung nahe, dass bei einem Wegfall der Betreuungsleistungen auch die Pflicht zur Zahlung der Beiträge entfiel. Bei genauerer Betrachtung der Rechtslage zeigte sich jedoch, dass dieser Gedanke zu kurz griff.

Die rechtliche Lage war nämlich nicht so eindeutig, wie das StMAS mit seinem Hinweis den Eindruck erweckte. Erst einmal: Die Einrichtungen waren nicht geschlossen. Und überhaupt: Ob durch einen Betreuungsvertrag ein gegenseitiges Schuldverhältnis begründet wird, kann aufgrund der überwiegenden staatlichen Finanzierung zumindest angezweifelt werden. Auch wenn der Elternbeitrag für die Finanzierung der Einrichtungen eine hohe Bedeutung hat, ist er bei Weitem keine äquivalente Gegenleistung zur Betreuung der Kinder.

So kam es dazu, dass die meisten bayerischen Träger – kommunale und freie Träger – die Eltern baten, von einem Rückruf der bereits eingezogenen Beiträge abzusehen. Was blieb, war bis zum 20. April, dem Tag der Regierungserklärung von Ministerpräsident Söder, eine massive Unsicherheit der Träger über die Sicherung der finanziellen Grundlagen der Einrichtungen.

Die Fragen der Finanzierung waren sicherlich für das System der Kindertagesbetreuung von besonderer Bedeutung. Aber daneben sorgte die Corona-Pandemie für reichlich Herausforderungen, in denen das System auf die Probe gestellt wurde. Oft konnte man hören, die Corona-Pandemie lege die Schwachpunkte „wie unter einem Brennglas“ offen. Im Folgenden möchte ich deshalb einige Prinzipien des Sozialstaates in Bezug auf die Kindertagesbetreuung betrachten

und unter dem Blickwinkel der Erfahrungen bewerten, die während der Corona-Pandemie gemacht wurden.

Das Dreiecksverhältnis zwischen Fördermittelgeber, Träger und Eltern

Mit den Betretungsverboten zur Hochphase der Corona-Pandemie wurde massiv in das Dreiecksverhältnis zwischen Fördermittelgeber (Leistungsträger), der Einrichtung beziehungsweise deren Träger (Leistungserbringer) und Eltern (den Anspruchsberechtigten) eingegriffen.

Der Rechtsanspruch auf die Kindertagesbetreuung wurde für die Zeit der Betretungsverbote ausgesetzt. Gleichzeitig entstanden die oben beschriebenen Unklarheiten, bezüglich der privatrechtlichen Verträge, die durch die Entscheidung des Freistaats, Elternbeiträge pauschal zu kompensieren, an Relevanz verloren. Auch wenn die pauschale Regelung bei etlichen Trägern nicht alle Einnahmeausfälle kompensiert hat, hat sie insgesamt das System der Kindertagesbetreuung finanziell gesichert und rechtliche Auseinandersetzungen zwischen Trägern und Eltern verhindert. Es bleibt aber die Unsicherheit, welche Lösungen es bei erneuten Betretungsverböten geben kann.

Die Regelungen zur pauschalen Erstattung von Elternbeiträgen bauten auf den Regelungen zum Elternbeitragszuschuss gemäß BayKiBiG auf. Dadurch waren die Zahlungen verhältnismäßig relativ einfach umzusetzen.

Einen sehr hohen Verwaltungsaufwand hat bei allen Beteiligten die Rückabwicklung des bayerischen Krippengeldes verursacht. Dieses wird als einzige BayKiBiG-Leistung an Eltern ausgezahlt, wobei jeweils ein sozialer Anspruch geprüft wird. Die Erstattung der Elternbeiträge erfolgte nun an die Träger, diese hatten die Beiträge wieder an die Eltern zurückzuzahlen, von denen dann wiederum der Freistaat die Mittel zurückfordern musste. Letztendlich hat sich hier ein Kreisverkehr entwickelt, bei dem das Geld über mehrere Etappen an den ursprünglichen Geldgeber zurückgezahlt wurde.

Nun kann man darauf verweisen, dass diese Krise eine Ausnahmesituation war. Generell ist aber das System der Elternbeitragsunterstützung kritisch zu betrachten. Insgesamt ist festzustellen, dass in den letzten Jahren das System der Kita-Finanzierung und der Unterstützung von Familien zunehmend unübersichtlicher wurde. Neben der kindbezogenen Förderung sieht das BayKiBiG den Elternbeitrag ab dem dritten Lebensjahr und das bayerische Krippengeld für die ersten drei Lebensjahre vor. Daneben gibt es noch die Leistungen der wirtschaftlichen Jugendhilfe, die bei sozialen Notlagen die Elternbeiträge übernimmt.

Zukunftsweisend kann so ein System nicht sein. **Ein großes Ziel der Politik ist stets die Entbürokratisierung. Hier erleben wir das genaue Gegenteil.** Weshalb müssen Träger stets mit den Eltern privatrechtliche Vereinbarungen über

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis

Im Sozialrecht gibt es das Konstrukt des „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“ zwischen der anspruchsberechtigten Person, dem Leistungsträger (z. B. Sozialamt, Pflegekasse, Jugendamt) und dem Leistungserbringer (z. B. Wohlfahrtsverband, Träger einer Einrichtung).^{*} Die Trennung von Leistungsträger und Leistungserbringer ist eine Folge des Subsidiaritätsprinzips und sichert eine Trägervielfalt und die Wunsch- und Wahlmöglichkeit für den Leistungsempfänger. Auf die Kita eines freien Trägers bezogen kann das grundlegende Dreiecksverhältnis wie folgt beschrieben werden: Die Eltern haben gegenüber dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz. Der freie Träger der Jugendhilfe hat gegenüber dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe Anspruch auf eine Förderung gemäß den Regelungen des BayKiBiG. Mit der Einführung des bayerischen Krippengeldes wird ein weiteres Leistungsverhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und anspruchsberechtigten Eltern geschaffen. Das Verhältnis zwischen dem freien Träger und den Eltern wird durch einen privatrechtlichen Betreuungsvertrag geregelt.

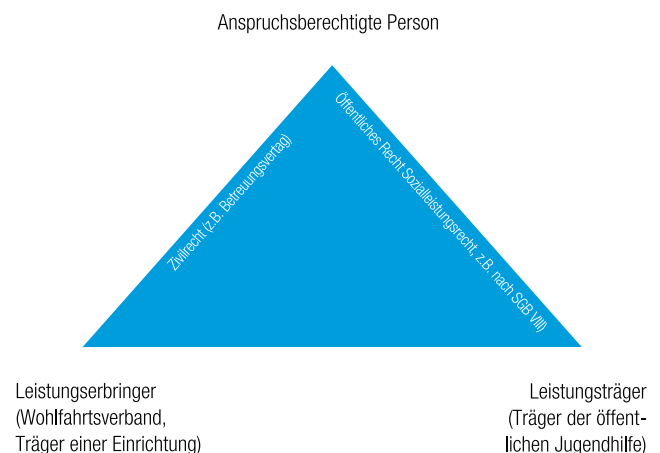
^{*} Wabnitz, *Grundkurs Recht für die Soziale Arbeit*, 4. Auflage, München 2018

Zahlungen treffen, die diese dann niemals zu leisten haben, weil sie dann doch Bestandteil der gesetzlichen Förderung sind? Eine Erhöhung des Basiswerts wäre hier die deutlich einfachere und für alle verständlichere Lösung.

Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip sichert die Trägervielfalt und damit insbesondere das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern. Damit unterscheidet sich das System der Kindertagesbetreuung grundlegend vom Schulsystem. **Das subsidiäre System der Kinder- und Jugendhilfe bietet Trägern eine größere Gestaltungsfreiheit, damit verbunden ist aber auch eine höhere Verantwortung.** Gerade die höhere Verantwortung hat in der Krise für eine größere Verunsicherung gesorgt. Häufig wurde ein Vergleich mit dem Schulsystem gezogen und der Wunsch nach vergleichbar klaren Vorgaben geäußert.

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis



Richtig ist, dass gerade das vernetzte System von Hort und Schule in den letzten Monaten großen Belastungen ausgesetzt wurde, da die Vorgaben sehr unterschiedlich und oftmals nicht abgestimmt waren. Gerade das System der Kindertagesbetreuung, das aufgrund seiner Struktur und der Handlungsspielräume der Träger vor Ort eine größere Flexibilität als das Schulsystem aufweist, geriet hier durch Ansprüche der Eltern noch mehr als sonst unter Druck.

Grundsätzlich sollten wir das Gut der eigenen Gestaltungsfreiheit schätzen. Als Träger und als Verband haben wir die Erfahrungen der Krise auszuwerten und uns selber weiterzuentwickeln.

„Im Zuge von staatlichen Deregulierungs- und Privatisierungsstrategien kommt es seit Mitte der 1990er-Jahre in den Sozialgesetzbüchern zu einer Öffnung auch gegenüber privat-gewerblichen Trägern.“¹ Auch das BayKiBiG, das 2005 in Kraft trat, geht diesen Weg: „Träger von Kindertageseinrichtungen können kommunale, freigemeinnützige und sonstige Träger sein.“² Heute sind in Bayern 66 % der Einrichtungen in frei-gemeinnütziger Trägerschaft, 29 % in kommunaler und 5 % in sonstiger Trägerschaft.

Frei-gemeinnützige Träger bewegen sich zwischen den Mechanismen des Staates und denen des Marktes. Das Verständnis und auch die Möglichkeiten für ein unternehmerisches Risiko sind deutlich geringer ausgeprägt als bei privat-gewerblichen Unternehmen. Ihnen fehlt aber auch die Sicherheit von staatlichen Organisationen, die per se von der Möglichkeit eines Konkurses ausgenommen sind. Die Bildung von Rücklagen unterliegt den Regelungen des Gemeinnützigkeitsrechts.

Entsprechend waren die Betretungsverbote und die damit absehbaren Auseinandersetzungen mit Eltern oder der Verzicht auf die Elternbeiträge eine ernsthafte Bedrohung. Genau hier kamen die frei-gemeinnützigen Träger in die Lage, dass sie auf die Hilfe einer „übergeordneten Stelle“ angewiesen waren, wie es das Subsidiaritätsprinzip vorsieht.

Irritierend waren Überlegungen einiger Kommunen, die Elternbeiträge für „ihre“ Einrichtungen – also die in der kommunalen Trägerschaft – zu erlassen, ohne sich weitere Gedanken um die frei-gemeinnützigen Träger zu machen. Hier wurde das

¹ Flösser/Oechsler, *Subsidiarität*, in: *Taschenwörterbuch Soziale Arbeit*, 2. Auflage, hg. von Thole/Höblich/Ahmed, Bad Heilbrunn 2015, S. 320

² Art. 3 Abs. 1 BayKiBiG

Subsidiaritätsprinzip nicht verstanden. Vielmehr folgten die Überlegungen der Logik des Marktes. **Die Verantwortung, die sich aus sozialrechtlichen Prinzipien ergibt, drohte hier auf der Strecke zu bleiben.**

Föderalismus und kommunale Selbstverantwortung

In Deutschland wird häufig ein uneinheitliches Handeln der einzelnen Bundesländer bemängelt. **Aber vielleicht hat sich gerade der Föderalismus in der Krise bewährt:** „Unter dem Titel ‚Das deutsche Mysterium‘ befand Laurent Joffrin, Herausgeber der linken Tageszeitung Libération, jüngst in einem Leitartikel, dass Deutschland im Umgang mit der Corona-Pandemie schon fast unvergleichbar viel besser dastehe, als alle

Das Subsidiaritätsprinzip

Mit dem Begriff des „Subsidiaritätsprinzips“ wird der Grundsatz beschrieben, dass eine Aufgabe möglichst von der kleinsten „zuständigen Einheit“ übernommen werden sollte. „Übergeordnete Einheiten“ sollen nur tätig werden, wenn die unteren Einheiten mit Problemen überfordert sind.

Der Gedanke des Subsidiaritätsprinzips hat verschiedene Wurzeln. Oswald Nell-Breuning, der den Gedanken der Subsidiarität in der katholischen Soziallehre geprägt hat, stellt die Hilfe der Gemeinschaft als Pflicht, ohne den Hilfeempfänger zu entmündigen, in den Mittelpunkt. „Als Zuständigkeitsregel leitet sich daraus das sogenannte ‚Recht der kleinen Lebenskreise‘ ab: Was der engere und daher nähere Lebenskreis seinen Gliedern leisten kann, soll der weitere und höhere Lebenskreis (die ‚höhere Instanz‘) ihm nicht entziehen, sondern ihm überlassen und ihm dabei behilflich sein, weil auf diesem Weg dem hilfsbedürftigen Glied mehr Selbstbeteiligung ermöglicht, nicht so viel Fremdhilfe als vielmehr das Höchstmaß an Hilfe zur Selbsthilfe gewährt wird.“

Die zweite Wurzel, der Liberalismus, sieht das Menschenbild des eigenverantwortlichen Individuums als Grundlage. „Daraus folgt die Idee eines auf Freiwilligkeit und Eigenverantwortung gegründeten Gemeinwesens und Sicherungssystems.“^{***}

Die Stellung des Subsidiaritätsprinzips im Sozialrecht wurde immer wieder diskutiert und infrage gestellt. „Erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1967, in dem ein ausdrücklicher Vorrang der freien gemeinnützigen Träger vor der staatlichen Betätigung festgelegt wurde, endete der Subsidiaritätsstreit.“^{****}

Gesetzlich ist das Subsidiaritätsprinzip in § 4 SGB VIII und in Art. 4 Abs. 3 BayKiBiG verankert: „Soweit Kindertageseinrichtungen in gleichermaßen geeigneter Weise wie von einem kommunalen Träger auch von freigemeinnützigen Trägern betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, sollen die Gemeinden und die Träger der öffentlichen Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.“

* <https://www.herder.de/stz/wiedergelesen/subsidiaritaet-in-der-kirche/>; Zugriff am 6.9.2020 um 15:45 Uhr

** <https://www.wirtschaftundschule.de/wirtschaftslexikon/s/subsidiaritaetsprinzip/>; Zugriff am 06.09.2020 um 15:45 Uhr

*** Flösser/Oechsler, *Subsidiarität*, in: *Taschenwörterbuch Soziale Arbeit*, 2. Auflage, hg. von Thole/Höblich/Ahmed, Bad Heilbrunn 2015, S. 319f.

Föderalismus und kommunale Selbstverantwortung

Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland sieht zwei Ebenen mit einer eigenen „Staatsgewalt“ vor, den Bund und die Länder mit eigenen Verfassungen, Parlamenten, Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Kommunen, Landkreise und Regierungsbezirke werden nicht als eigene staatliche Ebenen angesehen, sondern sind staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder.* Artikel 28 des Grundgesetzes sichert den Kommunen aber ihr Selbstverwaltungsrecht. Das System des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung zeigt sich in der Kindertagesbetreuung wie folgt: Der Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung ist in § 24 SGB VIII gelegt. Inhalt und Umfang der Kindertagesbetreuung wird in die Verantwortung der Länder gegeben. In Artikel 57 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern sind die Pflichtaufgaben für die bayerischen Kommunen festgelegt: Dazu gehört neben Aufgaben wie zum Beispiel Bau und Unterhalt von Gemeindestraßen, Brandschutz und Abfallwirtschaft auch der Betrieb von Kindertageseinrichtungen.

* <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatliche-ordnung/foederalismus-und-kommunalwesen/foederalismus-und-kommunalwesen-artikel.html>; Zugriff am 12.09.2020 um 11:00 Uhr

Nachbarländer – allen voran Frankreich. Viel mehr Tests und erheblich weniger Tote seien ja nur die eine Seite. Deutschland verzeichne gleichzeitig einen um 50 % geringeren Einbruch der Wirtschaftsdaten und habe obendrein durch die Politik der schwarzen Null mehr Reserven als der Rest der EU. Zu allem Überfluss erziele Deutschland diese Daten trotz weniger strikter, staatlich verordneter Einschnitte. [...] Schließlich schlägt ein Faktor zu Buche, den wohl niemand auf der Rechnung hatte: Der Föderalismus beweist sich als strukturell leistungsfähiger, als zentralstaatliche Machtbefugnisse. [...] Auch bei der schrittweisen Aufhebung der Beschränkungen erweist sich der Föderalismus als vorteilhaft. Eben weil er Unterschiede zulässt. Weil er anerkennt, dass die Situation sich in Hamburg oder Berlin anders darstellt als in Satrup oder in Ribbeck. Weil er in sein Lagebild einbeziehen kann, dass ausgerechnet drei nordbayerische Landkreise die kompliziertesten Daten aufweisen und deshalb anders behandelt werden müssen, als etwa München. Um genau zu sein, jeweils eigenständig bewertet.“³

Die Frage ist, wie die Bundesländer und die Kommunen ihren Gestaltungsspielraum nutzen. In der Hochphase der Pandemie hat der Freistaat klare Vorgaben gemacht. Das war richtig und wichtig. Mit der schrittweisen Ausweitung des Kita-Betriebs wurden diese Vorgaben schwächer, und die Verantwortung wurde entsprechend wieder auf die Ebene der Kommunen und Träger gelegt. Das führte zu großer Unsicherheit, fast möchte man von einem zeitweisen Vakuum

³ <https://www.cicero.de/aussenpolitik/zentralismus-frankreich-coronavirus-statistik-foederalismus>; Zugriff am 12.09.2020 um 11:30 Uhr

sprechen. Sicherlich ist die Art und Weise, wie Kommunen in dieser Phase ihrer Verantwortung gerecht geworden sind, so unterschiedlich, wie es auch aufseiten der Träger der Fall war.

Schaut man sich allerdings generell die Zahlen bezüglich der Kita-Finanzierung an, so muss man die Befürchtung haben, dass die Kindertagesbetreuung bei vielen Kommunen nicht im Fokus ihrer Gestaltungsmöglichkeiten steht. So trägt der Freistaat mittlerweile 54 % der gesetzlichen Fördersumme, während die Kommunen lediglich für 46 % aufkommen. 2005 lagen die Anteile noch bei 39 % (Freistaat) und 61 % (Kommunen).⁴ Und nur zwei Drittel der bayerischen Kommunen stellen freiwillige Leistungen für Kitas zur Verfügung, circa ein Drittel nicht.⁵

Fazit

Das Gefühl der Überforderung, das während der Hochphase der Corona-Zeit wohl die meisten von uns einmal erlebten und die Unwägbarkeiten, die wir wahrnahmen, sind nicht dem System der Kita-Finanzierung geschuldet, sondern sie sind Kennzeichen einer jeden Krise. Es hat sich gezeigt, dass das System der Kita-Finanzierung die Träger und Einrichtungen im Großen und Ganzen bisher gut durch die Corona-Krise gebracht hat. Es hat sich aber auch gezeigt, wo Verbesserungsbedarf besteht.

„Alleine können wir so wenig erreichen, gemeinsam können wir so viel erreichen.“ – Mit diesen Worten hat die taubblinde Schriftstellerin Helen Keller die Erfahrung zusammengefasst, die Menschen immer wieder in Krisen und beim Bestehen großer Herausforderungen machen konnten.

Auch unser Sozialrecht beruht auf dieser Erfahrung. Es ist wichtig, dass wir uns das immer wieder vergegenwärtigen und uns der unterschiedlichen Rollen der „Player“ in diesem System bewusst sind. Dazu gehört auch, dass wir uns selber und unsere Partner immer mal wieder an die verschiedenen Rollen und Verantwortungsbereiche erinnern.

Gerade das Prinzip der Subsidiarität erfordert die Wahrnehmung von Verantwortung. Verantwortung aufseiten der Träger, den zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraum zu nutzen. Und die Verantwortung der staatlichen Stellen, entsprechende Rahmenbedingungen und finanzielle Ausstattung sicherzustellen.



Dirk Rumpff

ist Vorstand Recht und Finanzen beim Evangelischen KITA-Verband Bayern.

⁴ vgl. Hans-Jürgen Dunkl, *Förderung durch den Basiswert, in: KiTa aktuell Bayern* 5/2019, S. 112 ff.

⁵ vgl. Hans-Jürgen Dunkl/Dr. Hans Eirich, *Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz mit Kinderbildungsverordnung, Kommentar*, 6. Auflage, Wiesbaden 2018, S. 21