

Dirk Rumpff

Die öffentliche Verantwortung wächst

Auskömmliche Kita-Finanzierung gesetzlich absichern

Die Kindertagesbetreuung ist ein Wachstumsmarkt: Plätze werden ausgebaut, und auch Qualitätsentwicklung kostet Geld. Das bestehende Finanzierungssystem wird aber der Bedeutung der frühkindlichen Bildung und der Kindertagesbetreuung für die Bildungsbiografie nicht gerecht. Daher stellt sich die Frage: Wie kann dieser wachsende Bildungsbereich langfristig auf eine gesicherte finanzielle Basis gestellt werden?

Veränderte Rolle der Kindertagesbetreuung

Der Bereich der Kindertagesbetreuung wächst seit Jahren. Seit 2006 hat sich in Bayern die Zahl der in Kitas Beschäftigten mehr als verdoppelt. Es wird also auch immer mehr Geld für die Kindertagesbetreuung ausgegeben. Es fehlen noch immer Plätze, im Wesentlichen ist aber der quantitative Ausbau in den letzten Jahren gut gelungen. Eine neue Herausforderung wird sicherlich die Umsetzung des beschlossenen Rechtsanspruchs auf eine Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern.

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist aber nicht nur quantitativ gewachsen. Auch die Anforderungen an die heutige Kindertagesbetreuung sind massiv gewachsen. Es ist unstrittig, dass in der Biografie der Kinder die Kita eine wesentlich wichtigere Rolle erhalten hat. Seit Jahren ist klar, „dass es heutzutage nicht mehr um den Drei-Stunden-Vormittagskindergarten der alten Bundesrepublik geht, den ein Teil der Kinder in den letzten ein, zwei Jahren besuchte, sondern um ein tendenziell ganztägiges Bildungs- und Betreuungsangebot für die gesamte frühe Kindheit. [...] Obwohl die Kindertagesbetreuung heute mehr Raum im Leben der Kinder einnimmt als die bisherige Grundschule und damit die Verantwortung der Kitas und der Kindertagespflege für die Mitgestaltung dieser Lebensphase erheblich zugenommen hat – die letzten Kinder- und Jugendhilfeberichte sprechen von einer wachsenden ‚öffentlichen Verantwortung‘ –, tut sich diese [die Kinder- und Jugendhilfe] mit ihrer neuen Rolle noch schwer.“¹

¹ Thomas Rauschenbach, *Nach dem Ausbau ist vor dem Ausbau – Kindertagesbetreuung vor neuen Herausforderungen*, in: NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins), September 2018, S. 453 f.



Entwicklungen in der Finanzierung – Entstehen einer Deckungslücke

Diese grundlegende Rollenveränderung hat bislang keinen nachhaltigen Niederschlag in der Finanzierung der Kindertagesbetreuung gefunden. Mit dem BayKiBiG wurde im Jahr

Allerdings bildet diese Ausgabensteigerung im Wesentlichen lediglich den quantitativen Ausbau und die allgemeine Kostensteigerung ab. Die Aufstockungen der gesetzlichen Förderung der Jahre 2011 und 2015 entsprach bei Weitem noch nicht der tatsächlich „wachsenden öffentlichen Verantwortung“.

Seit Jahren wird in den Fachkreisen über die Notwendigkeit eines weiteren qualitativen Ausbaus der Kindertagesbetreuung diskutiert. Und ganz untätig ist die Politik auch nicht gewe-

2005 die Finanzierung bayerischer Kitas durch die Einführung der kindbezogenen Förderung zwar grundlegend verändert. Die politische Vorgabe war damals aber, dass die Umstellung für die öffentlichen Kassen kostenneutral zu erfolgen hatte. Dieses hatte zur Folge, dass die gesetzliche Förderung weiterhin lediglich 60 % der Betriebskosten einer Kita deckt. „Mit anderen Worten: Nach Abzug der gesetzlichen Förderung bleibt eine Deckungslücke. Gemeinden bzw. Träger entscheiden, wie groß diese ist und wie diese geschlossen wird.“²

Im Jahr 2011 erfolgte eine Erhöhung der gesetzlichen Förderung. Der Mindestanstellungsschlüssel wurde von 1:11,5 auf 1:11 gesenkt, im Gegenzug wurde der Qualitätsbonus in die BayKiBiG-Förderformel aufgenommen. Aus Gründen des Konnexitätsprinzips musste der Freistaat die Mehrkosten und damit die die Hauptlast dieser Verbesserung tragen.

Im Jahr 2015 gab es eine weitere kleine Erhöhung des Basiswerts in Höhe von 50 Euro, die von Kommunen und Land gleichermaßen getragen wurde. Unstrittig ist, dass die staatlichen Ausgaben für die Kindertagesbetreuung in den letzten Jahren immens gewachsen sind.

sen. Aber wie wirksam und nachhaltig sind die bisher beschlossenen Maßnahmen? Auffallend ist, dass es inzwischen deutlich mehr „Player“ in der Kita-Finanzierung gibt. Neben Landesmitteln und kommunalen Mitteln werden nun auch verstärkt Bundesmittel und seit Neuestem sogar EU-Mittel für die Kita-Finanzierung eingesetzt.

Konnexitätsprinzip

In Art. 83 Abs. 3 Bayer. Verfassung heißt es: „Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu stellen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Dieses Prinzip wird als Konnexitätsprinzip bezeichnet. Umgangssprachlich kennen wir das Prinzip unter den Worten „Wer bestellt, der bezahlt“.

² Hans-Jürgen Dunkl, *Förderung durch den Basiswert*, in: *KiTa aktuell Bayern* 5/2019, S. 112.

Bundesmitten

Bereits mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz im Krippenalter stieg der Bund in die Investitions- und Betriebskostenförderung für den U3-Bereich ein, um den Krippenausbau zu fördern. Mit Bundesprogrammen wie zum Beispiel dem Programm „Sprach-Kita“ setzt der Bund eigene inhaltliche Schwerpunkte.

Als Meilenstein wurde 2018 die Einführung des „Gute-Kita-Gesetzes“ gefeiert, auch wenn schon bei Einführung klar war, dass das Gesetz mehrere Geburtsfehler hat: Es wurden nicht nur deutlich weniger Mittel zur Verfügung gestellt, als Fachleute und das Bundesfamilienministerium für notwendig erachtet hatten, sondern die (weniger) Mittel können auf Wunsch der Länder nicht nur zur Verbesserung der Qualität, sondern auch zur finanziellen Entlastung der Eltern eingesetzt werden. Und nicht zuletzt: Die Mittel des „Gute-Kita-Gesetzes“ sind bis zum Jahr 2022 begrenzt. Rechnet man damit, dass die „wachsende öffentliche Verantwortung“ dann wieder zurückgeht? Wohl kaum ...

Derzeit läuft das System wie folgt: Die gesetzliche Förderung deckt nur 60% der Betriebskosten. Wo es keine freiwilligen kommunalen Leistungen zur Kita-Finanzierung gibt, haben Träger und Eltern die bestehende Deckungslücke von 40% zu füllen. Dieses treibt die Elternbeiträge in die Höhe, insbesondere wenn die Kommune keine zusätzlichen freiwilligen Leistungen übernimmt. Die Eltern werden dann wieder über einen gesetzlichen Zuschuss vom Freistaat unterstützt.

Hier fragt man sich wirklich, weshalb die gesetzliche Förderung nicht so gestaltet wird, dass sie für die Träger auskömmlich ist und damit gar nicht so hohe Elternbeiträge erforderlich werden. Wenn man das Ziel der Entbürokratisierung im Auge behält, kann nur dies der einzig richtige Weg sein.

Kommunale Mittel

Zunächst einmal ist festzustellen, dass die Kommunen, in deren Aufgabenfeld die Kindertagesbetreuung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung fällt, in Summe diesem Arbeitsfeld nur einen geringen Stellenwert zumessen. Wie oben dargestellt, wurden von den Kommunen die Absenkung des Mindestanstellungsschlüssels und die Einführung des Qualitätsbonus im Jahr 2011 nicht finanziell mitgetragen.

Der Freistaat hat sich in den letzten Jahren stets unter dem Verweis auf die Verantwortung der Kommunen gegen die Bereitstellung weiterer Landesmittel ausgesprochen. „Einfach nur mehr Geld zur Verfügung stellen, garantiert keine bessere

Qualität. Dies gilt insbesondere, wenn sich dadurch nur die Finanzierungsanteile von Kommunen, Freistaat und Eltern/Trägern verschieben, ohne dass unterm Strich mehr Geld zur Verfügung steht. Entsprechende immer wieder erhobene Forderungen nach einem höheren Mitteleinsatz des Freistaates sind vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Dies gilt umso mehr, als der Freistaat mittlerweile bereits 54% der Grundkosten der Kinderbetreuung trägt (die für die Kinderbetreuung zuständigen Kommunen tragen 46%). 2005 waren dies noch 39% (Kommunen 61%).“³

Solange sich die kommunale Seite gegen eine Finanzierung weiterer qualitativer Maßnahmen sperrt, wird eine Verbesserung der gesetzlichen Kita-Förderung nur schwer zu erzielen sein. Das BayKiBiG regelt landesweit die qualitativen Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung. Unter der Logik des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, der bezahlt“) lehnen die Kommunen die Finanzierung von weiteren Anpassungen ab. So ist jede echte Weiterentwicklung blockiert.

EU-Mittel

Unstrittig ist, dass die finanzielle Situation vieler Kommunen mehr als schlecht ist. Hier muss gespart werden, wo es geht. Dieses sorgt aber gerade im Bereich der Kindertagesbetreuung für sehr unterschiedliche Lebensbedingungen in Bayern. Es ist zu befürchten, dass die Coronapandemie die Situation noch weiter verschärft hat.

Deshalb hat der Freistaat Bayern nun die Möglichkeit geschaffen, EU-Mittel aus dem Corona-Aufbau-Paket für die Kita-Finanzierung zu verwenden, wenn die jeweilige Kommune Stabilisierungshilfen des Freistaates erhält. Gefördert wird die Beschäftigung von zusätzlichem pädagogischem Personal, wobei eine 100-prozentige Förderung bis Ende 2022 gesichert ist, geplant wird mit einer vollumfänglichen Förderung bis Ende 2023. Danach besteht die Hoffnung, das Programm mit einer verringerten Förderung und einem Eigenanteil fortzuführen.

Zwischenfazit

Die veränderte Rolle der Kitas und die gewachsenen Anforderungen in der Kindertagesbetreuung sind unstrittig. Allerdings ist noch kein Konzept in Sicht, wie diesen Anforderungen hinsichtlich einer dauerhaften auskömmlichen Finanzierung entsprochen werden kann. Die verschiedenen Ebenen agieren zwar mit gutem Willen, aber jede Ebene hofft, dass die andere Ebene eine Finanzierungszusage macht, beziehungsweise getätigte Zusagen auch zeitlich verlängert.

Über die Fortführung und/oder Veränderung des „Gute-Kita-Gesetzes“ muss die neue Bundesregierung beraten und entscheiden. Die neu entstandenen Finanzierungen durch die

³ Dunkl, Förderung durch den Basiswert, ebd.



EU-Mittel sind durch die Coronapandemie begründet. Eine langfristige Festschreibung ist mehr als unsicher.

Dieses hat zur Folge, dass die Träger personelle Verpflichtungen eingehen (müssen), deren Finanzierung nicht als gesichert angesehen werden kann.

Angesichts der noch vor uns liegenden Herausforderungen (Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Schulkinder, weiter wachsender Bedarf an Betreuungskapazitäten im Krippenbereich, sich verschärfender Fachkräftemangel) benötigt der Bereich eine gesetzliche Absicherung einer auskömmlichen Finanzierung!

Lösungsansätze

Es sind deshalb dringend Lösungen zu suchen, wie die Deckungslücke in der gesetzlichen Kita-Finanzierung geschlossen werden kann. Zwei Ansätze sehe ich dabei in der derzeitigen Diskussion.

„Ein wichtiger Schritt wäre zunächst, um bayernweit möglichst gleiche Bedingungen anzubieten, dass die o.a. Defizitübernahme nicht als freiwillige, sondern als gesetzliche Aufgabe der Gemeinden verstanden wird.“⁴ Eine Defizitübernahme hätte allerdings zur Folge, dass flächendeckend die mit Einführung des BayKiBiG gewollten Marktmechanismen außer Kraft gesetzt würden. Durch die Verpflichtung einer Defizitübernahme würde die kindbezogene Förderung durch eine einrichtungsbezogene Defizitübernahme überlagert. Auch für die Träger ist es fraglich, ob eine Defizitübernahmeverpflichtung der

richtige Weg ist. In dem Fall wäre nämlich davon auszugehen, dass es enge Vorgaben bezüglich der Betriebsführung seitens der Kommunen gäbe, die trägerspezifische Profilierungen einschränken und die Bildung von Rücklagen quasi unmöglich machen. Wenn man Marktmechanismen erhalten will, so muss es Trägern auch ermöglicht werden, unternehmerisch zu handeln und Rücklagen für Risiken aufzubauen.

Aus den genannten Gründen erscheint eine Erhöhung der BayKiBiG-Förderung bei Beibehaltung der Systematik sinnvoller. Zu bedenken ist allerdings, dass das System der kindbezogenen Förderung dafür sorgt, dass große Einrichtungen wirtschaftlicher betrieben werden können als kleinere. Deshalb ist zu überlegen, das derzeitige System durch eine Sockelförderung je Einrichtung zu ergänzen.

Der zweite Ansatz in der derzeitigen Diskussion ist auch nicht zu vernachlässigen: Um Kommunen mit geringer Finanzkraft mit einer Erhöhung der gesetzlichen Förderung nicht zu überfordern, ist es eine gute Idee, die Förderung des Landes an der jeweiligen Finanzkraft der Kommune auszurichten.

Mit einer Weiterentwicklung der Kita-Finanzierung anhand der skizzierten Lösungsansätze gelingt es dann hoffentlich, die gewachsene Rolle der Kindertagesbetreuung langfristig auf eine gesicherte finanzielle Basis zu stellen und auch die Probleme auf der kommunalen Seite zu berücksichtigen.



Dirk Rumpff

Vorstand Recht und Finanzen beim Evangelischen KITA-Verband Bayern

⁴ Dunkl, Förderung durch den Basiswert, ebd.