



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

Kurzfassung

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

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 Finanzierungsbeiträge 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 Finanzierungsbeiträge 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 Finanzierungsbeiträge 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.

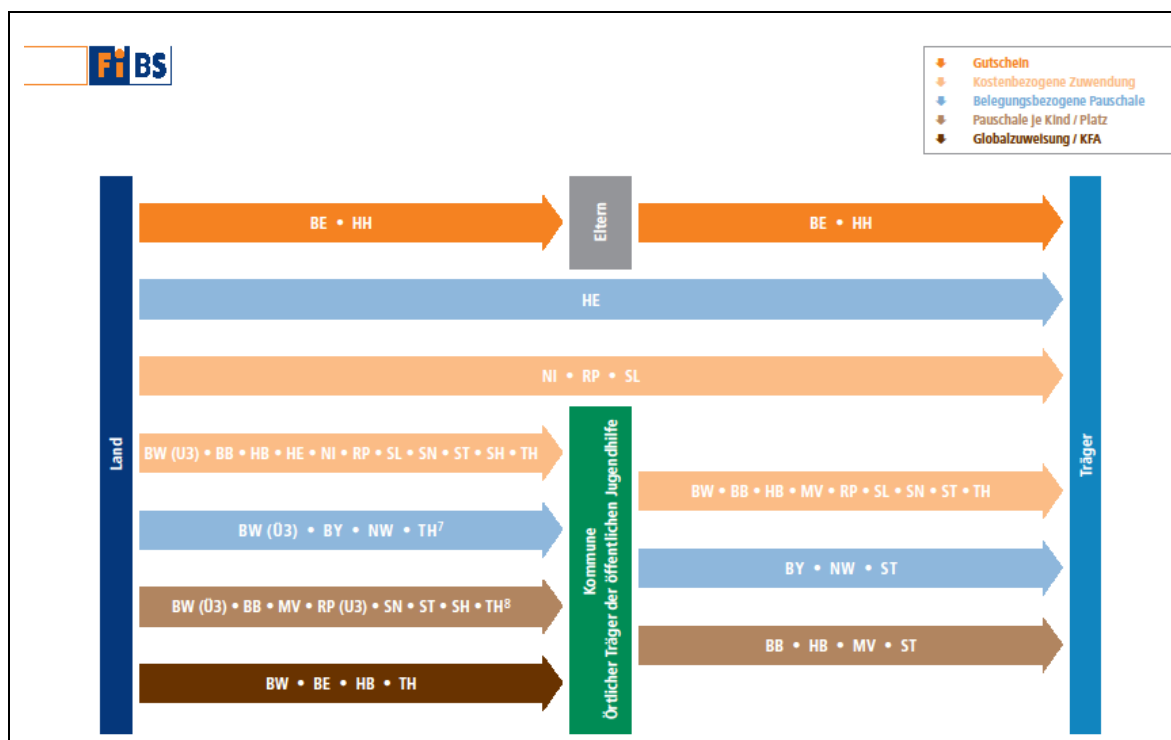


Abbildung 1: Überblicksdarstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Bundesländern

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 vollzeit-äquivalenter 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 würden 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, belief 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 belief 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 belief 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 Jahre 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.

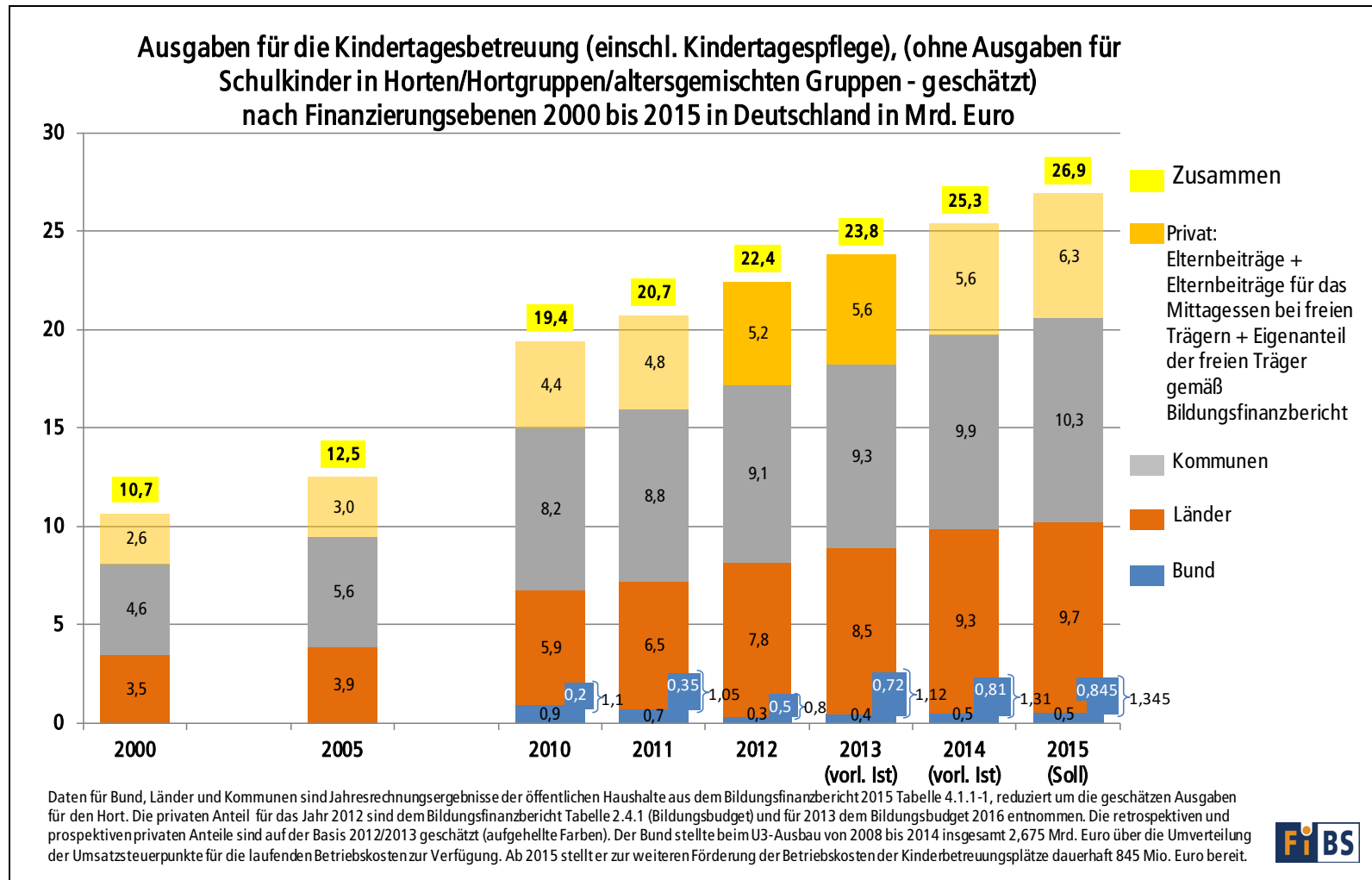


Abbildung 2: Ausgaben für die Kindertagesbetreuung (ohne Hort) für die Jahre 2000 bis 2015

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 Schulkinder⁷ – 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 Hauptschulen⁹
- 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 Rückstellungsquoten 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 Gymnasium¹¹,
- 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 Bildungswesen¹³ 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 Nettoerträge, 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	Var. 2b: Kosten +5,7 Mrd. Euro	Var. 3c: Kosten +11,4 Mrd. Euro
	Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	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%
Nettoerträge 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 Nettoerträge 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 Nettoerträge 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	Var. 2b: Kosten +5,7 Mrd. Euro	Var. 3c: Kosten +11,4 Mrd. Euro
	Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -1% Übergang Ausbildung: +2,5%	Veränderungen bei Effekten: Erfolgsquote: +10% HzE-Quote: -2% Übergang Ausbildung: +5%	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 beschriebene 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 hier von 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.