

# Der **Betreuungs-** und **Finanzierungs-Gutschein**

## Bemerkungen zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Gutscheine sind „IN“! Sie sind modern, rational und bürgerfreundlich – und schütteln endlich den Staub einer verkrusteten Bürokratie ab! Tatsächlich?

Zwar sind die vorgebrachten Argumente FÜR Gutscheine in der Kindertagesbetreuung zumeist nicht falsch – aber richtig sind sie auch nur teilweise. Die Sache ist insgesamt etwas differenzierter und taugt wenig für die gängigen platten Gegenüberstellungen:

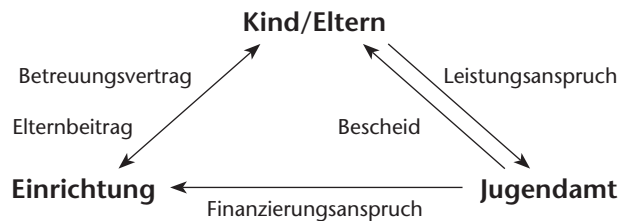
Neue Finanzierungsmodelle	–	Alte Finanzierungsmodelle
Subjektfinanzierung	–	Objektfinanzierung
Stärkung der Eltern	–	Alimentierung des Trägers

Schauen wir sie uns diese scheinbaren Alternativen im Einzelnen an:

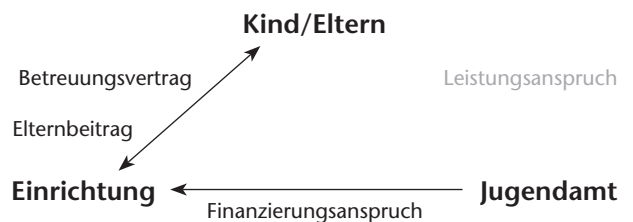
### 1. Neue Finanzierungsmodelle – Alte Finanzierungsmodelle: Der Gutschein ist auch nur ein Verwaltungsakt.

So großartig neu und modern ist der Finanzierungsgutschein nicht, weil er im Grunde nur eine symbolisch aufgeladene Form des guten alten Bewilligungsbescheides als Verwaltungsakt des Jugendamtes<sup>1</sup> ist: Eltern stellen für ihr Kind einen Antrag auf eine gesetzlich bestimmte Sozialleistung – die zuständige Behörde prüft die Bewilligungsvoraussetzungen und bescheidet den Antrag, indem z. B. Paula einen Kindergartenplatz im zeitlichen Umfang von fünf Stunden/Tag in Anspruch nehmen kann. Gutscheine wie auch Leistungsbescheid bedeuten im Grunde, dass dem Kind ein Platz in der jeweils bestimmten Art und dem Umfang von der bescheiderteilenden Behörde finanziert wird; denn mit dem Bescheid ist (ohne dies meist ausdrücklich darzustellen) eine Finanzierungszusage an den Träger der Einrichtung verbunden. Diese Finanzierungszusage basiert entweder auf Vereinbarungen des Jugendamtes mit den Trägern oder weil die Finanzierung der Plätze landesgesetzlich bestimmt ist.

So sehen die Rechtsbeziehungen aus:



Dieses Leistungs-dreieck liegt der Kindertagesbetreuung übrigens auch dann zugrunde, wenn sich die Eltern direkt an die Kita wenden und das Jugendamt nicht unmittelbar einbezogen ist. Stillschweigend gehen dabei alle Beteiligten davon aus, dass das Jugendamt das vertraglich eingegangene Betreuungsverhältnis nachträglich anerkennt und finanziert.



Eigentlich werden hier Verträge (die Betreuungsverträge) zu Lasten Dritter (des unbeteiligten Jugendamtes, das die Leistung bezahlen muss) getätigt. Es bedarf keines besonderen juristischen Sachverständes, um nachzuvollziehen, dass solche Verträge im Streitfall kaum die erhoffte Wirkung entfalten können. Trotzdem wurden über Jahrzehnte solche Abkürzungen des rechtlich einwandfreien Verfahrens unbeanstandet gegangen, da sowieso zu wenig Plätze vorhanden waren, so dass

das Jugendamt die von den Eltern selbst beschafften Plätze klaglos finanzierte.

Die Eltern suchen also eine Kita und schließen den Betreuungsvertrag. Können Sie einen Leistungsbescheid oder einen Gutschein vorweisen, sind sich alle Beteiligten über den vom Jugendamt finanzierten Rahmen im Klaren, denn der Leistungsbescheid/Gutschein signalisiert dem Träger, welcher Platz bezahlt wird und welche Finanzierung er erwarten kann. Ob die Eltern eine Einrichtung finden, die dem Kind und ihnen gefällt, ob die benötigten Betreuungszeiten auch angeboten werden, ob diejenigen Familien zuerst einen Platz bekommen, die ihn am dringendsten brauchen ... ist vom tatsächlich vorhandenen Angebot und von den landesgesetzlichen Regelungen abhängig, nicht davon, ob die Eltern vom Jugendamt einen Gutschein bekommen.

*Insofern bringt der Gutschein kein neues Finanzierungs- oder Verteilungsmodell; sondern ist nur eine Form eines transparenten Verfahrens! Der Gutschein schafft keine neuen Plätze, keine Verteilungsgerechtigkeit, keine Finanzsicherheit – wenn sie nicht ohnehin gegeben sind.*

## 2. Subjektfinanzierung – Objektfinanzierung:

### Beides ist mit Vor- und Nachteilen behaftet.

Sofern die Finanzierung der Kitas an den einzelnen Platz gebunden ist, heißt sie Subjektfinanzierung – im Gegensatz zur Objektfinanzierung, bei der dem Träger die Bereitstellung eines bestimmten Angebotes finanziert wird.

Bei der Subjektfinanzierung liegt das Finanzinteresse des Trägers darin, immer alle vorhandenen Plätze auch zu besetzen (weil er nur hierfür bezahlt wird). Sein finanzielles Interesse kann aber auch darin liegen, besonders gut bezuschusste Plätze anzubieten und zu besetzen (z. B. lange Betreuungszeiten, Krippenplätze, für Kinder gutverdienender Eltern ...). Welche Art von Plätzen finanziell besonders attraktiv ist, ist je nach vereinbarter oder gesetzlich bestimmter Finanzierung unterschiedlich und kann massive Auswirkungen für die Angebotsstruktur haben, die nicht immer gewollt und geplant sind (also Nebenwirkungen zeigen).

Das Finanzinteresse des Jugendamtes an der Subjektförderung besteht darin, dass keine unbesetzten Plätze finanziert werden müssen und dass daher vorhandene Platzkapazitäten besser ausgelastet sind, weil die Träger kaum Plätze unbesetzt lassen. Eltern werden nicht „auf Vorrat“ Ganztagsplätze buchen, obwohl sie nur Halbtagsplätze in Anspruch nehmen wollen, wenn der Platz nur im ausgewiesenen Umfang bezuschusst wird. Hat ihr Kind nur einen Anspruch auf einen 6-Stunden-Platz, wird nur dieser Umfang bezuschusst und eine längere vereinbarte Betreuungszeit müsste von den Eltern vollständig bezahlt werden. Aktueller Bedarf und aktuelle Kapazitäten werden besser in Passung gebracht.

Die Subjektfinanzierung zwingt den Träger zum sparsamen Wirtschaften. Sie benachteiligt allerdings auch Träger, die unverschuldete strukturelle Nachteile zu tragen haben. Ein hoher Altersdurchschnitt beim Personal (mit den entsprechend höheren Personalkosten), ein schlechter Bauzustand der Einrichtungen (mit den Auswirkungen auf die Bewirtschaftungs- und

## Finanzierungsgerechtigkeit ist durch das Gutscheinmodell nicht gegeben.

Erhaltungskosten), das Auseinanderdriften von kurzen individuellen Betreuungszeiten der Kinder und insgesamt langen Öffnungszeiten der Einrichtungen (die mit wenig Personal lange Kita-Öffnungen abdecken müssen) u. ä. ... können vom Träger allein nicht kompensiert werden. Entweder berücksichtigt die Subjektfinanzierung solche Unterschiede (und wird damit wieder komplexer und aufwändiger) oder sie wirkt sich in vielfältiger und zumeist unerwünschter Art auf die Kita-Landschaft aus. Die als Vorteil der Gutscheinförderung propagierte Finanzierungsgerechtigkeit bleibt in jedem Fall auf der Strecke, weil formale Gleichbehandlung bei unterschiedlichen Voraussetzungen zur Ungerechtigkeit führt.

Die Objektfinanzierung, also z. B. die Bezuschussung einer Kindergartengruppe, gibt den Träger Planungssicherheit. Er muss seinen Personalbestand nicht den beständig wechselnden Platzbesetzungen anpassen; die Erzieherinnen müssen weniger Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Arbeitsumfänge hinnehmen und für die Kinder gibt es im Grundsatz eher Kontinuität und Verlässlichkeit. Sie motiviert aber die Einrichtung nicht in jedem Fall, Kindern auch einen Platz anzubieten; sie lässt Einrichtungen womöglich „wählerisch“ werden.

Aus Sparsamkeitserwägungen zieht die Objektfinanzierung also eine Reihe von Regelungen und Kontrollverfahren auf Seiten des Jugendamtes nach sich; es trifft z. B. Regelungen zur Spannweite der Gruppengrößen, zum Zeitrahmen, in dem ein Platz unbesetzt sein darf und auch zur Frage, welche Kinder vorrangig bei der Platzvergabe zu berücksichtigen sind. Das Jugendamt wird also bestimmen und grundsätzlich überwachen wollen, ab welcher Unterbelegung der Gruppe die Finanzierung eingeschränkt wird und welche Gruppengrößen maximal zulässig sind. Es geht darum, den strukturellen Widerspruch zwischen den Interessen des Jugendamtes und denen des Trägers auszubalancieren: Während die Unterbelegung der Gruppe dem finanziellen Interesse des Jugendamtes widerspricht, werden sich Träger, Erzieher und Eltern gegen eine Überbelegung wehren (an der das Jugendamt ein finanzielles Interesse haben könnte).

Das Jugendamt hat Rechtsansprüche („ein Kind hat einen Anspruch ...“) oder zumindest Leistungsverpflichtungen („jedem Kind ist ein Platz zur Verfügung zu stellen ...“) zu erfüllen. Der Träger hat unter Umständen eigene Interessen hinsichtlich der Belegung der Plätze, die hiermit nicht identisch sein müssen. Aus diesem strukturellen Widerspruch erwächst ein Steuerungsinteresse des Jugendamtes, die Belegung entsprechend der eigenen Bedarfskriterien sicherzustellen.

*Subjekt- und Objektfinanzierung haben also jeweils und für Jugendamt wie Träger erhebliche Vor- und Nachteile. Die jeweiligen Wirkungen und Nebenwirkungen sind zu komplex, als dass sie mit einfachen „Richtig-Falsch“-Aussagen zu beantworten wären.*

### **3. Stärkung der Eltern – Alimentierung des Trägers: Und wo bleibt das öffentliche Interesse?**

Wenn den Eltern nach Anspruchstellung ein „Gutschein“ ausgehändigt wird, dem sie einen bestimmten Gegenwert zumessen können, stärkt dies vermutlich ihre Position beim Abschluss des Betreuungsvertrages. Dies gilt grundsätzlich auch für den Leistungsbescheid des Jugendamtes; allerdings ist die Wirkung geringer als bei dem symbolisch aufgeladenen „geldwerten Gutschein“. Die Eltern treten dem Träger und der Einrichtung gegenüber selbstbewusster auf, äußern Wünsche und wählen (sofern das Angebot dies zulässt) zwischen vorhandenen Einrichtungen. Dies ist im Grundsatz sicherlich wünschenswert und es entspricht ihrem grundgesetzlich gesicherten Erziehungsrecht, das überhaupt erst die Grundlage für Kindertagesbetreuung ist. Denn schließlich gibt es keinen öffentlichen Erziehungsauftrag, der unabhängig von dem der Eltern wäre.

Es ist insofern konsequent, wenn Träger und Fachkräfte ihr Angebot an den Wünschen der Eltern orientieren. Mittagsschließzeiten, kurze Öffnungen und lange Sommerschließungen konnten sich vermutlich nur aufgrund der schwachen Position der Eltern überhaupt so lange halten (die auch aufgrund des unzureichenden Angebots so schwach war). Gestärkte Eltern werden das Angebot auch durch die Nachfrage steuern.

Bei einer Objektfinanzierung liegt die Steuerungsaufgabe beim Jugendamt bzw. sie erfolgt in der Aushandlung zwischen Jugendamt und den Trägern, die aufgrund eigenen Engagements und eigener Einschätzung der Bedarfslagen tätig werden. Das Jugendamt wird vor allem durch Finanzanreize die Träger bewegen, diejenigen Angebote zu machen, die erforderlich sind, um Leistungsverpflichtungen und Rechtsansprüche zu befriedigen.

Da Träger, Einrichtungen, Gruppen insgesamt finanziert werden, bedarf es eines Auswahl- oder Zulassungsverfahrens zur Finanzierung. Solche Zulassungsverfahren<sup>2</sup> sind häufig strukturkonservativ, d. h.

sie zementieren die bestehende Lage, bevorzugen die alteingesessenen Träger und erschweren somit eine gesunde Konkurrenz. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe:

Erstens neigen alle auf Planung beruhenden Finanzierungen dazu, ein Abbild der vorherigen Situation zu sein. Planung reflektiert die bestehende Situation und entwirft daraus ein Bild für die Zukunft. Dabei werden etablierte Träger und Angebote, die bekannt und angenommen sind, im Allgemeinen bei der Finanzierungsauswahl bevorzugt. Zweitens liegt die Planungsaufgabe vorrangig bei dem Teil des Jugendamtes, der von den bestehenden und anerkannten Trägern der Jugendhilfe dominiert wird – dem Jugendhilfeausschuss. Ohne unzulässige Unterstellung kann vermutet werden, dass die im Jugendhilfeausschuss vertretenen Träger vor allem sich selbst die fachgerechte Versorgung zutrauen.

### **Eltern kaufen nicht wirklich eine Leistung – sie beteiligen sich an den Kosten.**

Soweit spräche alles für eine stärkere Nachfrage- oder Marktorientierung, und eine Stärkung der Rolle der Eltern ist zweifellos richtig und wichtig. Allerdings kaufen Eltern nicht wirklich eine Leistung (schon deshalb ist der Kundenbegriff ziemlich schief), sondern sie beteiligen sich an den Kosten. Den größten Kostenanteil tragen alle Bürger (über die öffentlichen Zuschüsse), die damit ein öffentliches Interesse an der Kindertagesbetreuung zum Ausdruck bringen. Es ist also neben dem grundgesetzlich geschützten Elterninteresse ebenfalls auch das öffentliche Interesse an der Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder zu beachten. Dieses öffentliche Interesse ist ALLGEMEIN orientiert; es richtet sich also auf die Interessen aller Kinder und nicht auf das (durchaus legitime) Interesse der Eltern am EINZELNEN, am eigenen Kind. Eine Verstärkung der Marktorientierung bringt zwangsläufig die Interessen derer zur Geltung, die in der Lage sind, sich am Markt zu orientieren und systemgerecht zu verhalten. Damit wäre die soziale Differenzierung der Einrichtungen nur eine der denkbaren Folgen einer ausschließlichen Nachfrageorientierung.

Die etablierten Träger sind dagegen gekennzeichnet durch einen weltanschaulich-religiös geprägten Humanismus, der auf das Gemeinwohl gerichtet ist – oder sie sorgen sich als kommunale Träger um die Daseinsvorsorge ihrer Gemeinde. Ihre ethische oder politische Grundhaltung bietet somit eine gewisse Gewähr, dass sich nicht ausschließlich rational-ökonomische Gesichtspunkte durchsetzen. In der Vergangenheit sind wir mit einer solchen Prägung der Trägerlandschaft nicht so schlecht gefahren, dass es sich lohnen würde, dies bedenkenlos einer Marktorientierung zu opfern.

*Es braucht daher eine Balance zwischen Dienstleistungsaufgabe gegenüber Eltern einerseits sowie der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Dies erfordert eine Balance zwischen der Steuerung durch Eltern, dem Erhalt einer ethisch-religiös geprägten Trägerlandschaft und der Steuerung durch die öffentliche Jugendhilfe.*

#### 4. Zusammenfassung und einige Schlussfolgerungen

Es sollte deutlich geworden sein, dass weder „NEU“ oder „ALT“, noch „Subjekt- oder Objektförderung“ noch „Nachfrage- statt Angebotsorientierung“ ... oder was sich sonst an so simplen Gegenüberstellungen auflisten ließe, einfach entscheidbare Alternativen wären. Einfache Fragen helfen aufzudecken – bei einfachen Antworten ist grundsätzlich Vorsicht angebracht! Zumeist offenbart sich bei näherer Betrachtung, dass die Wirkungen – und vor allem die Nebenwirkungen – der Antworten nicht zu Ende gedacht wurden. Bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung scheint mir gegenwärtig eine Subjektfinanzierung, die durch eine institutionelle Grundabsicherung abgedeckt wird, als der sinnvollste Weg. Es muss meines Erachtens darum gehen, möglichst weitgehend die Vorteile beider Finanzierungen zu kombinieren und dabei möglichst wenige Nachteile in Kauf zu nehmen.

- ▶ Konkret wäre somit eine Platzgeldfinanzierung der tatsächlich belegten Plätze eine sinnvolle Basisfinanzierung der Einrichtungen. Hierdurch entsteht beim Träger ein hinreichendes Interesse, seine Kapazitäten auszulasten und jeder (auch neue) Träger hat die Chance auf eine öffentliche Finanzierung der tatsächlich belegten Plätze. Das Angebot erhält hierdurch die notwendige Dynamik und Veränderungsfähigkeit.
- ▶ Ein zu kurzer Bemessungszeitraum der belegten Plätze mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Finanzierung wäre meines Erachtens ein monatlicher Rhythmus. Nur einmal im Jahr dagegen die Plätze zu zählen und darauf aufbauend die Finanzierung auszurichten, wäre sicherlich zu lang. In Brandenburg haben wir recht gute Erfahrungen mit einem vierteljährlichen Bemessungs- und Bezuschussungsrhythmus gemacht. Mir scheint darin ein vernünftiger Ausgleich zu bestehen zwischen einer gewissen Planungssicherheit beim Träger und einer absehbaren Anpassung der Zuschüsse an eine veränderte Inanspruchnahme.
- ▶ Diese Subjektfinanzierung sollte allerdings auf einer Sockelfinanzierung des institutionellen Angebots aufsetzen. Wenn der administrative Aufwand tragbar wäre, kann man die Platzbezuschussung auch mit einem Anspruch auf eine Deckung des Fehlbedarfs kombinieren, der unter definierten Vo-

raussetzungen entsteht. In beiden Fällen wird das Interesse an einer sparsamen und effektiven Finanzierung mit einem Ausgleich institutioneller Unterschiede kombiniert. Diese Voraussetzungen für die Sockel- oder Fehlbedarfsfinanzierung wären gesetzlich zu definieren und/oder nach fachpolitischer Diskussion für die Jugendhilfeplanung festzulegen. Sie drücken damit die gesellschaftliche Schwerpunktsetzung aus und wären ein Gegengewicht zur reinen Marktorientierung.

#### 5. Nachbemerkung

In den oben genannten Bemerkungen ging es um rationale, transparente und gleichmäßige Finanzierungsverfahren. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass Gleichbehandlung bei tatsächlicher Ungleichheit Benachteiligung bewirkt. Will man ernsthaft mehr Chancengleichheit anstreben, so müssen Bildungseinrichtungen zukünftig massiv unterschiedlich ausgestattet und finanziert werden. Kinder, die in den ersten, wichtigsten Jahren ihrer Entwicklung und auch fortdauernd in ihren Familien wenig Anregungen und Unterstützungen bekommen, müssen in öffentlich finanzierten Bildungseinrichtungen deutlich bevorzugt werden. Eine solche Privilegierung der Einrichtungen, die unter erschwerten Bedingungen arbeiten und die erweiterte Aufgaben haben, darf sich nicht in marginalen Zuschlägen erschöpfen, sondern muss der tatsächlichen Unterschiedlichkeit angemessen sein, wenn sie wirksam sein soll. Eine solche positive Diskriminierung wäre zudem ein wirksames Instrument gegen eine soziale Entmischung der Einrichtungen.

Die Entwicklung von verlässlichen und gleichzeitig einfachen Indikatoren für strukturelle Ungleichheit ist eine Herausforderung für die Wissenschaft. Die Umsetzung einer solchen positiv diskriminierenden Finanzierung ist eine unumgängliche politische Herausforderung. ■

#### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Ich verwende hier den Begriff „Jugendamt“ für die öffentliche Jugendhilfe insgesamt und differenziere nicht, ob zuweilen auch Aufgaben bei (kreisangehörigen) Gemeinden, Regierungspräsidien o. Ä. liegen.
- <sup>2</sup> Die Regelungen des § 74 SGB VIII beinhalten solche Auswahlverfahren und -kriterien, die aber heute – aufgrund der Länderfinanzierungsregelungen gem. § 74a – im Kita-Bereich kaum noch Anwendung finden.

Detlef Diskowski ist Referatsleiter für Kindertagesbetreuung, Kinder- und Jugendhilferecht und familienunterstützende Angebote im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg.