

# Landesrechtliche Finanzierungssysteme prüfen und reformieren

**Finanzierung als Grundlage von Inklusion in der Kindertagesbetreuung** ■ Fragt man nach der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in den 16 Bundesländern, erhält man mehr als 16 unterschiedliche Antworten, denn die landesrechtlichen Finanzierungssysteme sind so vielfältig und komplex wie die Länder selbst. Diese Vielfalt und Komplexität gilt es in Hinblick auf die Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten aller Kinder und Familien zu überprüfen und zu reformieren. Die im Folgenden vorgestellte Expertise bildet dafür eine richtungsweisende Grundlage.



**Nora Rudolphi**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
im Berliner Kita-Institut für  
Qualitätsentwicklung

und dadurch in den Bundesländern sowie länderübergreifend eine Diskussion bezüglich fördernder und hemmender Regelungsaspekte in Bezug auf die Realisierung von Inklusion anzuregen.

» *Es bestehen große Unterschiede zwischen den Ländern, an welchen Kostenarten sich die Landesebene beteiligt und auf welchen Grundlagen diese berechnet werden.*«

## Ausgangsbedingungen der Finanzierung

Die Finanzierung der Leistungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen liegt in allen Ländern in geteilter Verantwortung. Gemäß SGB VIII beteiligen sich die Landesebene als überörtlicher Jugendhilfeträger, die Kommunen als örtliche Jugendhilfeträger und/oder die

einzelnen Gemeinden, die Eltern sowie in den meisten Ländern auch die freien Träger der Kindertageseinrichtungen. Trotz dieser Gemeinsamkeiten, haben sich 16 sehr verschiedenartige landesrechtliche Finanzierungssysteme herausgebildet. Somit fallen auch die finanziellen Grundlagen, die die Träger von Kindertageseinrichtungen zur Realisierung einer inklusiven Pädagogik haben, von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich aus. Zudem kann auch innerhalb eines Bundeslandes die Finanzierung uneinheitlich geregelt sein. Besonders in Flächenländern kann es zwischen Kindertageseinrichtungen aus verschiedenen Kommunen zu erheblichen Unterschieden kommen, was die finanzielle Ausstattung anbelangt.

Es bestehen große Unterschiede zwischen den Ländern, an welchen Kostenarten sich die Landesebene beteiligt und auf welchen Grundlagen diese berechnet werden. Einige Länder beteiligen sich mit bestimmten Anteilen an den gesamten Betriebskosten (Personal- und Sachkosten), z.T. auch durch Zuschüsse an den Bau- und Investitionskosten, während andere Länder sich auf die Beteiligung an den Personalkosten beschränken. Für die Berechnung ihrer Anteile legen einige Länder dabei die anererkennungsfähigen Ist- oder Soll-Kosten zu Grunde, andere beteiligen sich über belegungsorientierte Pauschalen pro Kind. Als Richtlinie dient im letzteren Fall zumeist die Belegung der Kindertageseinrichtungen zu einem Stichtag des Vorjahres. Solche unterschiedlichen Systematiken bilden sich in der Regel auf Ebene der örtlichen Jugendhilfeträger bzw. der Gemeinden ab. Denn die

In der Expertise »Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Finanzierung inklusiv« wurden die landesrechtlichen Finanzierungssysteme aller 16 Bundesländer auf der Grundlage eines weiten Inklusionsbegriffs analysiert und gegenübergestellt. Hierfür wurden u.a. die jeweiligen länderspezifischen Ausführungsgesetze der Sozialgesetzbücher<sup>1</sup> VIII, IX und XII, die Kindertagesbetreuungsgesetze und die entsprechenden Rechtsverordnungen herangezogen. Die Expertise hat zum Ziel, in strukturierten und anschaulichen Darstellungen die Finanzierungssysteme offenzulegen



Abb. 1: Die Finanzierungssysteme sollten nochmals geprüft und mit den Ansprüchen abgeglichen werden.

se gleichen – ggf. nach Abzug der von Eltern und Trägern der Kindertageseinrichtungen zu leistenden Anteile – die Differenz zwischen den tatsächlichen bzw. den jeweils anererkennungsfähigen Betriebskosten und den Anteilen der überörtlichen Träger aus.

» Durch Landesrahmenverträge können die unterschiedlichen Kompetenzen und Ressourcen von Trägern von Kindertageseinrichtungen ausgeglichen und aufgefangen werden.«

#### Landeseinheitlichkeit und Rechtsverbindlichkeit

Innerhalb der Bundesländer ist auf sehr unterschiedliche Weise festgelegt, für welche Kosten landeseinheitliche Regelungen gelten, welche Kosten auf der kommunalen Ebene geregelt werden und wie rechtsverbindlich die einzelnen Regelungen sind. Damit werden die Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten von Kindern und Familien abhängig vom Wohnort bzw. von der Art des Trägers der Kindertageseinrichtung oder dessen Verhandlungsgeschick. Bau- und Investitionskosten, aber auch teilweise Mittel für zusätzliches Personal, Fortbildungen oder Zuschüsse für die sprachliche Bildung werden häufig nur nach »Kassenlage«, nur für einen begrenzten Personenkreis oder nur bis zu einer maximalen Höhe gewährt und sind nicht immer rechtsverbindlich. Auf Verwaltungsebene des Landes ist in Berlin, Hessen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Sachsen die Finanzierung von Bau- und Investitionskosten nicht rechtsverbindlich geregelt und/oder abhängig von der »Kassenlage«.

Die Expertise verdeutlicht, dass in allen Länderkontexten Personalkosten und Sachkosten sowie Bau- und Investitionskosten berücksichtigt werden sollten. Grundsätzlich sollten die landesrechtlichen Finanzierungssysteme und die kommunalen Regelungen daraufhin geprüft werden, welche Aspekte des Finanzierungssystems einer landeseinheitlichen und rechtsverbindlichen Regelung bedürfen und bei welchen Aspekten Spielraum für individuelle passgenaue Angebote ermöglicht werden muss. Nur durch auskömmliche und sichere Finanzierungen werden Träger



Abb. 2: In der Expertise werden die bestehenden Finanzierungssysteme der Länder offengelegt und hinsichtlich einer gelingenden Inklusion in den Kitas analysiert.

von Kindertageseinrichtungen und die pädagogischen Fachkräfte in den Einrichtungen die von ihnen geforderte Gewährleistung von Bildungs-, Teilhabe- und Zugangsmöglichkeiten sowie die qualifizierte Entwicklungsförderung aller Kinder und Familien realisieren können. Eine Möglichkeit, die Landeseinheitlichkeit und Rechtsverbindlichkeit von Finanzierungsregelungen und somit die Rechts- und Planungssicherheit von Kindertageseinrichtungen zu erhöhen, sind Landesrahmenverträge.<sup>2</sup> Berlin, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern haben solche Vereinbarungen, die jeweils die länderspezifischen Gegebenheiten berücksichtigen und landeseinheitliche, verbindliche Standards festlegen. Gleichzeitig bieten Landesrahmenverträge einen weiteren Vorteil.

» Die Expertise verdeutlicht, dass in allen Länderkontexten Personalkosten und Sachkosten sowie Bau- und Investitionskosten berücksichtigt werden sollten.«

Oft sind kleinere Träger von Kindertageseinrichtungen in den Verhandlungen mit den Kommunen strukturell benachteiligt, da sie geringere personelle Ressourcen, ein geringeres Organisationswissen und weniger Verhandlungserfahrungen haben als größere Träger oder -verbände. Durch Landesrahmen-

verträge können die unterschiedlichen Kompetenzen und Ressourcen von Trägern von Kindertageseinrichtungen ausgeglichen und aufgefangen werden.

#### Individuelle Bedarfe von Kindern und Familien

Die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Kinder und Familien bzw. der Kindergruppe werden über Differenzierungen wie Alter, Geschlecht, (drohende) Behinderung, sprachliche Fähigkeiten oder sozioökonomischer Hintergrund abgebildet. Innerhalb der landesrechtlichen Finanzierungssysteme werden hauptsächlich die Heterogenitätsdimensionen »soziale Lage«, »Sprachförderbedarf«, »nichtdeutsche Herkunft bzw. Herkunftssprache« und »(drohende) Behinderung« zusätzlich finanziell berücksichtigt. Finanzielle Leistungen in Bezug auf diese Merkmale sind sehr ungleich gestaltet. Sie reichen z.B. von einer Aufstockung der belegungsorientierten Pauschale bzw. einer jährlichen Pauschale je Kind »nichtdeutscher Herkunftssprache« in Bayern und Schleswig-Holstein über zusätzliche Personalressourcen bei Überschreitung eines bestimmten Mindestgrenzwertes von Kindern mit entsprechendem Merkmal in einer Einrichtung in Berlin und Hamburg bis hin zu nicht rechtsverbindlichen Regelungen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Die Heterogenitätsdimension »soziale Lage« wird u.a. an einem Leistungsbezug zur Sicherung des Lebensunter-

halts nach SGB II, an der Befreiung von Elternbeiträgen oder an sozial belasteten Wohngebieten bzw. Jugendamtsbezirken festgemacht. Während bei der Berücksichtigung von Heterogenitätsdimensionen grundsätzlich auch Prävention beabsichtigt sein kann, ist Thüringen das einzige Bundesland, in dem eine Pauschale für Prävention und Intervention (nicht in Bezug auf (drohende) Behinderung) explizit vorgesehen ist.

Damit wird auch die Berücksichtigung von Heterogenitätsdimensionen sehr unterschiedlich geregelt. Ähnliches gilt für die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit zusätzliche Ressourcen gewährt werden. In den meisten Fällen ist es erforderlich, Kindern oder Gruppen von Kindern hierfür spezifische Merkmale zuzuschreiben, die jedoch dem grundsätzlichen Ziel der Inklusion widersprechen. Stigmatisierungen durch Zuschreibungen können Eltern davon abhalten, für ihr Kind zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen zu beantragen. Im Sinne einer inklusiven Bildungs- und Sozialpolitik gilt es abzuwägen, inwieweit durch landeseinheitliche Regelungen Zuschreibungen und die damit verbundenen negativen Folgen verhindert werden können und in welchen Bereichen eine Kategorisierung von Unterschieden noch unumgänglich ist, um inklusive Praxis überhaupt erst zu ermöglichen bzw. um flexibel auf spezifische Bedarfe reagieren zu können.

» *Stigmatisierungen durch Zuschreibungen können Eltern davon abhalten, für ihr Kind zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen zu beantragen.*«

#### Zuständigkeiten für Leistungen der Eingliederungshilfe

Die schon lange diskutierte Zersplitterung bei der Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII und IX in der Mehrzahl der Bundesländer wird in der Expertise durch die Darstellung der einzelnen Finanzierungsregelungen und -beteiligten auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen nachdrücklich sichtbar. Ob und wie die Heterogenitätsdimension »(drohende) Behinderung« in den Landesgesetzgebungen Berücksichtigung findet, wird sehr verschiedenartig gehandhabt. Die Voraussetzung für die



Abb. 3: Welche Finanzierungsstrategie funktioniert am besten, um das Inklusionskonzept in den Kitas zu realisieren?

Berücksichtigung ist meist der Erhalt von Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII und IX oder eine entsprechende Personenkreiszuordnung. Eine besondere Schwierigkeit stellt hierbei die Zersplitterung bei der Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII und IX zwischen dem Jugendamt und dem Eingliederungshilfeträger dar. Für Eltern behinderter oder von Behinderung bedrohter Kinder, die in der Regel für die Beantragung der Leistungen zuständig sind, werden dadurch Zugänge erschwert und vielfältige Schnittstellenprobleme geschaffen. Wird dies nicht durch Zusammenführung der Zuständigkeitsbereiche verändert, sollte der mit der Beantragung von Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII und IX verbundene administrative Aufwand und die ggf. notwendige Unterstützung der Familien durch die Kindertageseinrichtungen finanziell berücksichtigt werden.

» *Für Eltern behinderter [...] Kinder, die in der Regel für die Beantragung der Leistungen zuständig sind, werden dadurch Zugänge erschwert und vielfältige Schnittstellenprobleme geschaffen.*«

Fünf Bundesländer haben die Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder (vor der Einschulung) nach SGB VIII und IX unabhängig von der Behinderungsart in einen Zuständigkeitsbereich zusammengefasst, wodurch Schnittstel-

len und die damit zusammenhängenden Schwierigkeiten vermieden werden. In Bayern, Thüringen und dem Saarland sind die Eingliederungshilfeträger zuständig. In Hamburg und Berlin erfolgt eine vollständige Finanzierung aus einer Hand durch die Jugendhilfe.

#### Fazit

Die finanziellen Grundlagen zur Realisierung eines breiten Inklusionskonzeptes sind in den Bundesländern höchst unterschiedlich. Teilweise werden diese Unterschiede auf kommunaler Ebene oder zwischen Trägerarten noch weiter akzentuiert. Auch wenn es nicht nur einen Weg zur nachhaltigen Realisierung von Inklusion geben wird, sollten die Finanzierungssysteme durch einen Abgleich mit den Ansprüchen, Zielen und den Auswirkungen auf die Kitapraxis geprüft und ggf. reformiert werden. ■

#### → HINWEIS

Die Expertise kann von der Webseite des Berliner Kita-Instituts für Qualitätsentwicklung unter der Internetadresse: [www.beki-qualitaet.de/index.php/archiv](http://www.beki-qualitaet.de/index.php/archiv) heruntergeladen werden.

#### Fußnoten

- 1 *Kinder- und Jugendhilfe, Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung sowie Sozialhilfe.*
- 2 *Die Begriffe Landesrahmenvertrag, Landesrahmenvereinbarung, Rahmenvereinbarung und Rahmenvertrag werden synonym benutzt.*