

# Eckpunkte des Paritätischen für ein zeitgemäßes, faires und transparentes System der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen

**Warum muss die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen neu diskutiert werden?**

Seit dem Inkrafttreten des SGB VIII (1990/1991) hat sich die jugendhilferechtliche Verankerung von Erziehung, Bildung und Betreuung in Tageseinrichtungen für Kinder grundlegend weiterentwickelt. Am Anfang stand lediglich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, ein bedarfsgerechtes Angebot an Einrichtungen und Plätzen vorzuhalten. Die hierfür naheliegende Finanzierungsform war die der Zuwendung nach § 74 SGB VIII, eine „Objektfinanzierung“ zur „Förderung der freien Jugendhilfe“, die regelmäßig eine „angemessene Eigenleistung“ von den Trägern verlangte.

Seither haben sich die rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der Bereitstellung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen grundlegend verändert. 1992 wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz eingeführt, der 1996 in Kraft trat. 2005 begann die rechtliche Absicherung des Ausbaus der Kindertagesbetreuungsmöglichkeiten für unter 3-Jährige Kinder, der dann ab 2013 zum Rechtsanspruch für alle Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres wurde.

Heute bestehen also weitreichende individuelle Rechtsansprüche auf Leistungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen. In der Rechtsliteratur besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass für Jugendhilfeleistungen, auf die ein individueller Rechtsanspruch besteht, eine Entgeltfinanzierung – und nicht die Finanzierung über Förderungen – die angemessene und rechtlich erforderliche Finanzierungsform ist.[[1]](#footnote-1)

Der Bundesgesetzgeber hat auf diese Entwicklungen im größten Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe nur ambivalent reagiert. Zwar hat er - seit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz -TAG seit 2005 - die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen aus dem Regelwerk der Förderung nach § 74 SGB VIII herausgelöst, aber auf eine weitere bundesrechtliche Klärung verzichtet und stattdessen die Regelung der Finanzierung von Tageseinrichtungen ganz dem Landesrecht überlassen (§ 74 a SGB VIII).

In den Ländern haben sich seither völlig unterschiedliche Finanzierungssysteme herausgebildet, die teilweise sehr eigenwillig Elemente einer Entgeltfinanzierung mit Elementen der Zuwendungsfinanzierung kombinieren und unterschiedliche Beteiligte zur Aufbringung der notwendigen Mittel verpflichten. Oft sind es die Eltern, die Einrichtungsträger oder auch die kreisangehörigen Gemeinden, die die Risiken dieser Finanzierungsformen besonders nachteilig treffen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Paritätische mit den verschiedenen Finanzierungssystemen intensiv auseinandergesetzt und die folgenden Eckpunkte für ein zeitgemäßes, faires und transparentes System der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen entwickelt:

* **Für die Finanzierung von Leistungen, auf die individuelle Rechtsansprüche bestehen, ist die Entgeltfinanzierung rechtlich geboten.**

In der sozialrechtlichen Fachliteratur gibt es einen breiten Konsens dahingehend, dass die Abwicklung von rechtsanspruchsgestützten Leistungen im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses erfolgt und damit die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet sind, die Kosten für die erbrachte Leistung insgesamt zu übernehmen bzw. zu erstatten. Eine solche Finanzierungsform stellt ebenfalls sicher, dass dem Wunsch- und Wahlrecht der Eltern nicht durch die Finanzierung („gemeindefremde Kinder“) Hindernisse entgegengestellt werden.

* **Kindertageseinrichtungen haben spezifische Bedingungen, die berücksichtigt werden müssen, die aber nicht berücksichtigt würden, wenn man lediglich die §§ 78 b-g SGB VIII für anwendbar erklärt. Deshalb sollten eigene Regelungen für die Entgeltfinanzierung von Kindertageseinrichtungen getroffen werden.**

Eine scheinbar naheliegende Option zur Realisierung der Entgeltfinanzierung wäre es, entweder bundesrechtlich den Anwendungsbereich nach § 78 a SGB VIII auf den Bereich der Kindertageseinrichtungen auszuweiten oder aber von der Möglichkeit des § 78 a Abs. 2 SGB VIII Gebrauch zu machen, den Anwendungsbereich landesrechtlich auf Kindertageseinrichtungen auszuweiten. Aufgrund der „asymetrischen Belegung“ – der Rechtsanspruch beginnt mit dem 1. Geburtstag – also sukzessive über das Jahr verteilt – endet aber mit dem Schuleintritt, also für schulpflichtige Kinder zu einem festgelegten Zeitpunkt in den Sommermonaten, während im Haushaltsjahr vom 1. Januar bis 31. Dezember Inanspruchnahmen und Kapazitäten kalkuliert werden müssen. Deshalb besteht die von den Trägern der Einrichtungen zu erbringende Leistung auch zu einem Anteil als Vorhalteleistung von Plätzen für die Kinder, die im Laufe des Jahres ihren Rechtsanspruch erwerben bzw. abgeben. Ebenso zu berücksichtigen sind die differenzierten Betreuungsformen Krippe, Kindertageseinrichtung (Kita) und Hort, die teilweise in gruppenübergreifenden Angeboten mit jeweils anderen Betreuungsschlüsseln versehen sind. Dies bildet das System der §§ 78 a ff. SGB VIII nicht spezifisch genug auf die Betreuungsformen von Kindertageseinrichtungen und Horten ab.

* **Entgeltregelungen für Kindertageseinrichtungen müssen Bestimmungen für landesweite Rahmenvereinbarungen enthalten. Der Abschluss eines Rahmenvertrages sollte verbindlich sein und einen möglichst großen Teil typischer Leistungs- und Kostenbestandteile verbindlich für alle Einrichtungen regeln. Besondere einrichtungsspezifische Faktoren können gegebenenfalls zusätzlich individuell mit dem örtlichen Träger ausgehandelt werden.**

Derzeit finden sich bei der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen teils ortsspezifisch aber auch landesspezifisch sehr unterschiedliche Modalitäten der Refinanzierung der Leistungen. Hier müssen landesweite Rahmenvereinbarungen – oder andere landesweit rechtlich verbindliche Regelungen - klare, vergleichbare, unmissverständliche Bedingungen beschreiben, die verhindern, dass jedes Detail jeweils von jedem freien und jedem öffentlichen Träger neu und grundständig ausgehandelt werden muss. Diese Anforderung stellt sich aus der Sache heraus als sinnvoll dar, sie ist aber auch mit Blick auf den Verwaltungsaufwand für die freien wie auch für die öffentlichen Träger unabdingbar.

* **Die Entgeltregelungen müssen besondere Bedarfe (aufgrund der sozialen Situation, des spezifischen Sozialraums, von Migration, und Behinderung, usw.) und Strukturen (städtische oder ländliche Infrastruktur, große Einrichtungen und Kleinsteinrichtungen etc.) zuverlässig berücksichtigen.**

Besondere Bedarfe von Kindern, die zusätzliche Personal- und/oder Sach-Ressourcen erfordern, müssen über das Entgeltsystem eine verlässliche Refinanzierung erhalten. Sie können entstehen aufgrund der sozialen Situation des Kindes, des spezifischen Sozialraums, in dem die Kindertageseinrichtung arbeitet, aufgrund von Migrations- bzw. Fluchterfahrungen oder aufgrund von Behinderungen unterschiedlichster Art und Ausprägung. Weiterhin sollten kostenbestimmende Strukturen (insbesondere Vorhaltung von Kita-Infrastruktur im ländlichen Raum durch Kleinsteinrichtungen) Berücksichtigung finden.

* **Entgelte sollten für einen zukünftigen Zeitraum abgeschlossen werden. Ein solches System prospektiver Entgelte braucht zwingend eine verbindliche Schiedsstellenstruktur.**

Damit Entgelte für freie wie öffentliche Träger verlässlich kalkulierbar sind, müssen sie im Prinzip für einen zukünftigen Zeitraum („prospektiv“) abgeschlossen werden. Nur bei unvorhersehbaren wesentlichen Veränderungen der Annahmen, die der Vereinbarung zugrunde lagen, muss ein Recht auf Neuverhandlungen vorgesehen sein – analog zu § 78 d SGB VIII. Ein solches prospektives Entgeltsystem benötigt für sein Funktionieren zwingend eine Schiedsstelle, wie sie auch in § 78 g SGB VIII vorgesehen ist.

* **Ein solches Entgeltsystem muss die Einrichtungen aller Träger – auch die der öffentlichen Träger – einbeziehen.**

Damit das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern in vollem Umfang zum Zuge kommen kann, müssen alle Einrichtungen der freien wie auch der öffentlichen Träger in das Entgeltsystem einbezogen sein und nach vergleichenden Kostengruppen dargelegt werden. Auch die §§ 78 a ff SGB VIII beziehen die Einrichtungen öffentlicher Träger in die Entgeltfinanzierung ein.

* **Die Verantwortung für die Zahlung des vereinbarten Entgelts an den Einrichtungsträger muss beim örtlich zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegen.**

Ein verlässliches Entgeltsystem muss die Zahlungen in vollem Umfang durch den vertragschließenden Partner, den zuständigen öffentlichen Träger, erbringen und darf die Einrichtungen nicht auf das Zusammentragen verschiedener Entgeltposten bei verschiedenen Zahlstellen (z.B. gesonderter Finanzierungsanteil von Gemeinde und Kreis/Land, Integrationsamt, Jobcenter, Eltern…) verpflichten.

* **Die Kostenbeiträge von Eltern müssen transparent, gerecht und verlässlich festgelegt sein und vom zuständigen örtlichen Träger der Jugendhilfe eingezogen werden.**

Die Kostenbeiträge der Eltern nach § 90 SGB VIII – sofern sie noch erhoben werden – müssen in einem landesweit transparenten System nach den in § 90 Abs. 1 SGB VIII genannten Kriterien gestaffelt sein. Es muss vermieden werden, dass über die Kostenbeitragsgestaltung die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege unterbunden wird bzw. soziale Ungleichheiten forciert werden. Schon jetzt entspricht es eigentlich geltendem Recht, dass die Kostenbeiträge vom zuständigen örtlichen Träger einzuziehen sind. Manche Landesregelungen weichen von diesem Grundsatz dennoch ab. Er muss in einem künftigen System beachtet werden.

* **In einem Entgeltsystem haben verpflichtende Trägeranteile keinen Platz, sie sind mit dieser Finanzierungsform nicht zu vereinbaren.**

In einem System von Entgelten für Leistungen, auf die subjektiv-rechtliche einklagbare Ansprüche bestehen, ist für die bei der Förderungsfinanzierung geforderten Eigenanteile von Trägern kein Platz.

Berlin, 15. April 2016

1. Vgl. Reinhard Wiesner (2016): Gutachten zum Reformbedarf bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung, Fröbel e.V. und Paritätischer Gesamtverband (Hrsg.) Berlin 2016, Datum der Veröffentlichung 26. April 2016 [↑](#footnote-ref-1)