

Förderung der Kinderbetreuung im kommunalen Finanzausgleich Baden-Württemberg

Franz Burger, Karl-Georg Wiedmann

Als wichtige Institution im Bildungsgefüge haben die Kinderbetreuungseinrichtungen zunehmend das Interesse der Fachleute, der Politik und weite Kreise der Bevölkerung gefunden. Derzeit vollzieht sich der Wandel vom Kindergarten als Betreuungseinrichtung hin zur Bildungseinrichtung. Dies zeigt sich auch am Orientierungsplan¹ für Kindergärten in Baden-Württemberg. Auch zur Erfüllung dieser daraus resultierenden Pflichten Aufgaben benötigen die Gemeinden dauerhaft die entsprechenden finanziellen Mittel.

Neben den eigenen Steuern und den Anteilen an Landes- und Bundessteuern, Gebühren, Beiträgen und Abgaben sind die Kommunen auf die Zuweisung von zusätzlichen Mitteln für bestimmte Aufgaben, wie zum Beispiel hier der Förderung von Einrichtungen zur altersgemäßen Bildung bzw. Betreuung von Kleinkindern und Kindergartenkindern angewiesen. Zum 1. Januar 2009 wurden in den § 29 b und 29 c des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG)² Regelungen zu den Zuweisungen für diesen Zweck an die Gemeinden aufgenommen. Danach erfolgt die Zuweisung der Betriebskostenförderung für die Tageseinrichtungen an die Standortgemeinden, die Zuweisungen für die Tagespflege an die Stadt- und Landkreise und zwar jeweils nach der Zahl und dem zeitlichen Betreuungsumfang der Kinder. Die Zuweisung der Mittel der klassischen Kindergartenförderung wurde ebenfalls an dieses Prinzip angepasst. Zur Vermeidung von Brüchen erfolgt der Übergang auf die neuen Verteilprinzipien stufenweise bis zum Jahr 2013.

Die Kinderbetreuung ist den Gemeinden als Pflichtaufgabe zugewachsen

1840 gründete der Thüringer *Friedrich Wilhelm August Fröbel* den ersten Kindergarten in Deutschland. Der Anteil der Kinder, für die ein Kindergartenplatz zur Verfügung stand, erreichte bereits 1910 etwa 13 %. In den 1930er-Jahren wurde die Zahl der Kindergartenplätze in Deutschland mehr als verdoppelt und eine Versorgungsquote von 31 % erreicht (1941). Ende 1971 standen in ausgewählten Städten

für je 100 Kinder im Kindergartenalter die folgenden Kindergartenplatzzahlen zur Verfügung:³

- 73 Plätze in Stuttgart
- 58 Plätze in Mainz
- 57 Plätze in Frankfurt am Main
- 43 Plätze in München
- 31 Plätze in Westberlin
- 23 Plätze in Hamburg

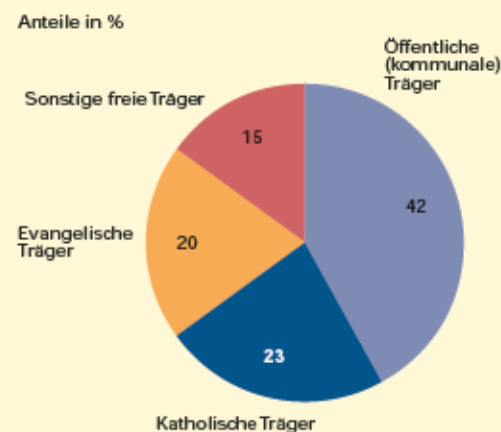
Seit 1996 gibt es in Deutschland einen Rechtsanspruch nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) auf einen Kindergartenplatz für Kinder vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zur Einschulung.⁴ Bis dahin war die Kinderbetreuung bei den Gemeindeverwaltungen als freiwillige Aufgabe angesehen worden, mit dem KJHG aber wurde den Gemeinden eine Pflichtaufgabe übertragen. Die Kinderbetreuungseinrichtungen waren und sind nach wie vor überwiegend in kirchlicher oder privater Hand, weniger als die Hälfte der Einrichtungen wird von den Gemeinden betrieben (*Schaubild 1*).

Kleinkindbetreuung gewinnt immer mehr an Gewicht

Der Ausbau der Kleinkindbetreuung spielt für unsere Städte und Gemeinden eine zunehmend

S1

Kindertageseinrichtungen in Baden-Württemberg am 1. März 2009 nach dem Träger



Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

1254 09

Dipl.-Verwaltungswissenschaftler Franz Burger ist Leiter des Referats „Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft“ im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

Dipl.-Finanzwirt (FH) Karl-Georg Wiedmann ist Sachgebietsleiter im gleichen Referat.

1 Orientierungsplan für Bildung und Erziehung für die baden-württembergischen Kindergärten vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport vom 30. Juli 2004.

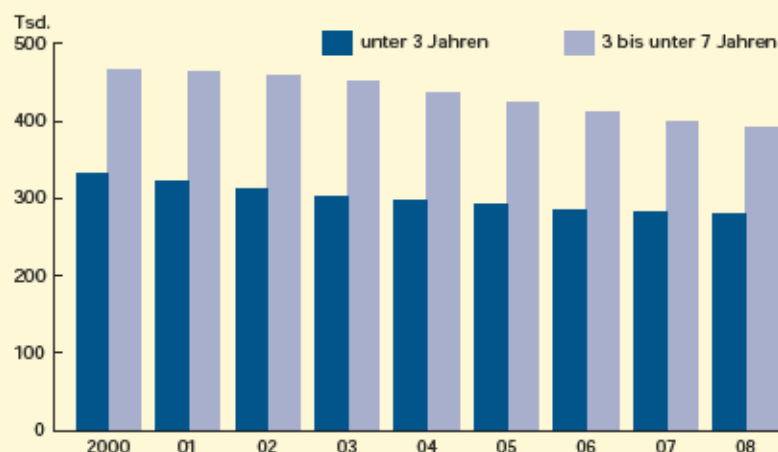
2 Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) vom 1. Januar 2000, (GBl. S. 14).

3 Datenquelle: Süddeutsche Zeitung vom 17. November 1972.

4 BVerfG im Urteil zum § 218 StGB, auch § 24 SGB VIII.

S2

Kinder bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 7 Jahren in Baden-Württemberg jeweils am Jahresende



Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

1255 09

wichtige Rolle. Ziele sind heute vor allem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Müttern sowie das Bestreben, für die Kinder der bildungsferneren Schichten Nachteile bereits in der Grundschule zu vermeiden. Die damit einhergehenden Forderungen nach außerfamiliärer Betreuung von Kleinkindern weit vor dem klassischen Kindergartenalter sind nur mit einem stetig steigenden Angebot an Betreuungsplätzen zu realisieren. Dies stellt viele Städte und Gemeinden, vor allem hinsichtlich der finanziellen Dimensionen, vor große Herausforderungen. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang allerdings auch die Geburten-

5 Gesetz zur Förderung von Kindern unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG vom 10. Dezember 2008).

rückgänge der letzten Jahre (*Schaubild 2*). Viele klassische Kindergärten konnten und können ihren Fortbestand nur durch eine Öffnung ihrer Betreuungsangebote für Kleinkinder sichern.

Das zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene Kinderförderungsgesetz (KiföG)⁵ sieht in Artikel 1 (Änderung von § 24 SGB VIII) vor, dass ab 2013

1. Kinder von einem bis unter 3 Jahren einen Anspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege (bei Tageseltern) haben
2. Kinder im 1. Lebensjahr einen Anspruch auf einen Platz in einer Einrichtung oder in Tagespflege haben, wenn dies für ihre Entwicklung geboten ist, die Erziehungsberechtigten erwerbstätig sind, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder Arbeit suchen, sich in Ausbildung befinden (Schule, Studium, berufliche Bildungsmaßnahme) oder Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erhalten.

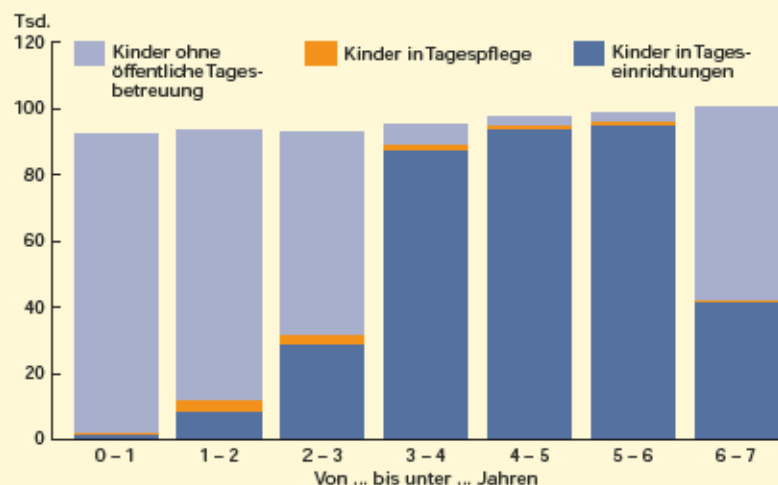
Ab 2009 bis 2013 haben die ein- bis unter 3-jährigen Kinder bereits einen Betreuungsanspruch, wenn sie bzw. die Eltern die unter 2. genannten Kriterien erfüllen.

Der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände haben sich aufgrund dieser Regelung bereits 2007 darauf verständigt, bis zum Jahr 2013 schrittweise für durchschnittlich 34 % der Kinder unter 3 Jahren ein Betreuungsangebot in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege aufzubauen. Zwei Drittel der neuen Plätze sollen in Einrichtungen und ein Drittel in Kindertagespflege entstehen. Die Gemeinden des Landes werden zu den 2009 bereits vorhandenen rund 42 000 Plätzen für Kinder unter 3 Jahren weitere knapp 50 000 Plätze einrichten, um ab 2013 die 90 000 Plätze zur Verfügung stellen zu können. Im März 2009 wurden von den rund 279 000 Kindern unter 3 Jahren knapp 7 000 in Tagespflege und über 37 000 in Tageseinrichtungen betreut (*Schaubild 3*).

Vor Ort geht es in den Gemeinden aber weniger um das Erreichen von Durchschnittswerten; vielmehr geht es darum, Betreuungsmöglichkeiten flexibel, zeit- und ortsnahe entsprechend dem tatsächlichen Bedarf anzubieten. Dies kann im Einzelfall bedeuten, dass weit mehr Betreuungsplätze als für die geforderten 34 % der Kinder bereit zu stellen sind. Hervorzuheben ist bei der Fördervereinbarung besonders die Verständigung über den neuen Fördergrundsatz „Das Geld folgt den Kindern“, das heißt, die Zuschüsse fließen in die Gemeinde, in der die Kinder betreut werden und nicht in die Wohngemeinden.

S3

Kinder bis unter 7 Jahren in Baden-Württemberg 2009*) und davon betreute Kinder in Tageseinrichtungen und in Tagespflege



*) Zum Stichtag 1. März.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

1256 09

Ü Beispielhaftes Berechnungsschema der Zuweisungen für die Kinderförderung 2009

Kindergartenförderung (§ 29 b FAG)

Basisdaten Land

Zuweisungen für 2002	393 706 915 Euro
Masse für Verteilung nach Zuweisungen 2002	193 000 000 Euro
Masse für Verteilung nach Kinder	193 000 000 Euro
Gewichtete Kinderzahl insgesamt	199 826,0
Zuweisung je Kind	965,84 Euro

Basisdaten Gemeinde

Zuweisungen für 2002	23 645 973 Euro
Kinder in Tageseinrichtungen bei einer Betreuungszeit von	x Faktor
bis zu 5 Stunden	1 215 0,4 486,0
mehr als 5 bis 7 Stunden	9 672 0,6 5 803,2
mehr als 7 Stunden	5 230 1,0 5 230,0
Gewichtete Kinderzahl	11 519,2

Berechnung der Zuweisungen

Verteilung nach Zuweisungen 2002	
Land: 386 000 000 davon 50 % = 193 000 000	
Zuweisung Gemeinde : Zuweisung Land 2002 x Masse 2009	
Gemeinde: 23 645 973 : 393 706 915 x 193 000 000 =	11 591 548 Euro
Verteilung nach Zahl der betreuten Kinder	
gewichtete Kinder x Zuweisung je Kind 11 519,2 x 965,84 =	11 161 183 Euro
Jahreszuweisung	22 717 252 Euro

Kleinkindbetreuung (§ 29 c FAG)

Basisdaten Land

Masse für die Kleinkindförderung	72 900 000 Euro
Gewichtete Kinderzahl insgesamt	25 555,5
Zuweisung je Kind	2 852,61 Euro

Basisdaten Gemeinde

Kinder in Tageseinrichtungen bei einer Betreuungszeit von	x Faktor
bis zu 5 Stunden	244 0,5 122,0
mehr als 5 bis 7 Stunden	913 0,7 639,1
mehr als 7 Stunden	2 133 1,0 2 133,0
Kinder in der Kindertagespflege bei einer Betreuungszeit von	x Faktor
bis zu 5 Stunden	270 0,3 81,0
mehr als 5 bis 7 Stunden	100 0,5 50,0
mehr als 7 Stunden	51 0,7 35,7
Gewichtete Kinderzahl	3 060,8

Jahreszuweisung	
gewichtete Kinder x Zuweisung je Kind 3 060,8 x 2 852,61 =	8 731 268

Jahreszuweisung	8 731 268 Euro
------------------------	-----------------------

Die Finanzierung der Betreuungseinrichtungen

Die Förderung der Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen orientierte sich bis 2003 an der Zahl und der Größe der eingerichteten Gruppen. Seit 2004 erhalten die Gemeinden zur Bereitstellung und zum Unterhalt der Kinderbetreuung pauschale Zuweisungen in der

Größenordnung von jährlich 394 Mill. Euro. Diese Mittel wurden nach einem Verteilungsschlüssel auf die Gemeinden verteilt, der anfangs zu 90 % die Kindergartenzuweisungen für das Jahr 2002 und zu 10 % die Zahl der Kinder unter 7 Jahren berücksichtigte. Der Faktor „Kinderzahl“ stieg 2006 auf 20 % und 2008 auf 30 % an.

T

Kinderförderung in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs 2009

Stadtkreis (SKR) Landkreis (LKR) Region Regierungsbezirk Land	Kindergarten- förderung 2009 § 29 b FAG	Kleinkind- förderung 2009 § 29 c FAG	Zusammen
	1 000 EUR		
Stuttgart (SKR)	22 717	8 731	31 449
Boblingen (LKR)	13 808	2 237	16 045
Esslingen (LKR)	17 877	2 647	20 524
Göppingen (LKR)	8 989	1 020	10 009
Ludwigsburg (LKR)	18 623	3 024	21 646
Rems-Murr-Kreis (LKR)	14 564	2 069	16 633
Region Stuttgart	96 578	19 727	116 305
Heilbronn (SKR)	4 316	823	5 139
Heilbronn (LKR)	12 438	1 937	14 376
Hohenlohekreis (LKR)	3 837	469	4 307
Schwäbisch Hall (LKR)	7 099	813	7 912
Main-Tauber-Kreis (LKR)	4 834	676	5 510
Region Heilbronn-Franken	32 525	4 718	37 243
Heidenheim (LKR)	4 609	516	5 125
Ostalbkreis (LKR)	11 461	1 390	12 851
Region Ostwürttemberg	16 070	1 906	17 977
Regierungsbezirk Stuttgart	145 173	26 352	171 525
Baden-Baden (SKR)	1 749	300	2 048
Karlsruhe (SKR)	9 111	2 626	11 737
Karlsruhe (LKR)	15 401	2 780	18 181
Rastatt (LKR)	8 255	1 418	9 674
Region Mittlerer Oberrhein	34 517	7 124	41 641
Heidelberg (SKR)	4 928	2 641	7 569
Mannheim (SKR)	11 062	2 861	13 923
Neckar-Odenwald-Kreis (LKR)	5 289	734	6 023
Rhein-Neckar-Kreis (LKR)	18 961	3 820	22 781
Region Rhein-Neckar¹⁾	40 240	10 057	50 297
Pforzheim (SKR)	4 555	501	5 056
Calw (LKR)	5 954	776	6 731
Enzkreis (LKR)	7 287	1 058	8 345
Freudenstadt (LKR)	4 415	466	4 882
Region Nordschwarzwald	22 211	2 802	25 013
Regierungsbezirk Karlsruhe	96 968	19 982	116 951
Freiburg im Breisgau (SKR)	8 073	2 618	10 691
Breisgau-Hochschwarzwald (LKR)	8 791	1 877	10 668
Emmendingen (LKR)	5 579	1 084	6 663
Ortenaukreis (LKR)	15 808	3 103	18 912
Region Südlicher Oberrhein	38 252	8 682	46 934
Rottweil (LKR)	5 090	622	5 712
Schwarzwald-Baar-Kreis (LKR)	7 193	1 178	8 371
Tuttlingen (LKR)	4 744	604	5 347
Region Schwarzwald-Baar-Heuberg	17 027	2 403	19 431
Konstanz (LKR)	9 064	2 135	11 199
Lörrach (LKR)	7 403	1 166	8 570
Waldshut (LKR)	5 933	628	6 562
Region Hochrhein-Bodensee	22 401	3 929	26 330
Regierungsbezirk Freiburg	77 680	15 015	92 695
Reutlingen (LKR)	10 138	1 883	12 021
Tübingen (LKR)	8 623	2 405	11 032
Zollernalbkreis (LKR)	6 603	733	7 336
Region Neckar-Alb	25 365	5 004	30 369
Ulm (SKR)	4 316	981	5 297
Alb-Donau-Kreis (LKR)	7 156	755	7 911
Biberach (LKR)	7 289	1 063	8 353
Region Donau-Iller¹⁾	18 761	2 800	21 561
Bodenseekreis (LKR)	7 071	1 486	8 558
Ravensburg (LKR)	9 820	1 551	11 371
Sigmaringen (LKR)	5 160	709	5 869
Region Bodensee-Oberschwaben	22 052	3 746	25 798
Regierungsbezirk Tübingen	66 178	11 550	77 728
Baden-Württemberg	385 999	72 899	458 898

1) Soweit Land Baden-Württemberg.

Zur Umsetzung der Regelungen im Kinderförderungsgesetz wurde zum 1. Januar 2009 die finanzielle Beteiligung des Landes bzw. die Verteilung der Zuschüsse des Bundes in neuen Regelungen im Finanzausgleichgesetz (FAG) des Landes festgelegt. Danach erfolgen die Zuschüsse nicht mehr pauschal nach der Zahl der insgesamt vorhandenen und für eine Betreuung infrage kommenden Kinder, sondern nach der Anzahl der tatsächlich auf dem Gebiet der Gemeinde betreuten Kinder. Finanziell wirksam – also mit einer höheren Gewichtung versehen – ist darüber hinaus auch das Alter der Kinder sowie die Dauer der täglichen Betreuung. Die Gewichtungsfaktoren wurden auf der Grundlage der Betriebskosten ermittelt.

Empfänger der Zuweisungen sind die Gemeinden

Um für die Gemeinden finanzielle Brüche gegenüber der bisherigen Förderung abzufedern, werden im Rahmen einer Übergangsregelung bis zum Jahr 2013 auch noch die Kindergartenzuschüsse des Landes für das Jahr 2002 berücksichtigt, allerdings mit sinkenden Anteilen. Die Förderung der Träger von Betreuungseinrichtungen erfolgt durch die Gemeinde, in der sich die Einrichtung befindet. Aus Gründen der Planungssicherheit für die Gemeinden wird den Berechnungen die in der jährlichen Statistik über die betreuten Kinder in Einrichtungen und in Tagespflege ermittelte Zahl der betreuten Kinder des Vorjahres zugrunde gelegt.

Die Höhe der Betriebskostenzuschüsse des Landes für die Einrichtungsplätze der Kinder zwischen 3 und unter 7 Jahren ist geregelt im § 29 b FAG, für die Plätze der Kinder unter 3 Jahren in Einrichtungen und in Kindertagespflege in § 29 c FAG. Die Bundes- und Landesmittel werden wie erwähnt den Gemeinden (für die Einrichtungen) und den Stadt- und Landkreisen (für die Tagespflege) zugewiesen, in denen die Kinder betreut werden. Zur Berechnung der Höhe der Zuschüsse werden die Kinderzahlen nach dem Betreuungsumfang gewichtet, der sich letztlich in den Betriebskosten auswirkt (vgl. Übersicht).

Die Gewichtungsfaktoren der Kinder in Einrichtungen und in Tagespflege sind aus der folgenden Zusammenstellung ersichtlich. Besucht ein Kind den sogenannten Regelkindergarten (Vor- und Nachmittagsbetreuung, ohne Mittagsverpflegung) wird eine Betreuungszeit von 5 bis unter 7 Stunden angenommen.

Förderung der Kinder von 3 bis unter 7 Jahren in Einrichtungen (§ 29 b FAG)

Tägliche Betreuungszeit	Gewichtungsfaktor
Bis zu 5 Stunden	0,4
Mehr als 5 bis unter 7 Stunden	0,6
Mehr als 7 Stunden	1,0

Förderung der Kinder von 0 bis unter 3 Jahren in Einrichtungen und in Tagespflege (§ 29 c FAG)

Tägliche Betreuungszeit	Gewichtungsfaktor Einrichtungen	Gewichtungsfaktor Tagespflege
Bis zu 5 Stunden	0,4	0,3
Mehr als 5 bis unter 7 Stunden	0,6	0,5
Mehr als 7 Stunden	1,0	0,7

Bei den von Tageseltern betreuten Kindern kommt zu der täglichen Betreuungszeit die Anzahl der betreuten Wochentage hinzu.

2009 betrug das Fördervolumen nach den §§ 29 b und 29 c FAG in der Summe rund 459 Mill. Euro; 13 Mill. Euro davon sind eine Beteiligung des Bundes. Der Bundesanteil soll bis 2013 kontinuierlich auf 90 Mill. Euro ansteigen und ab 2014 jährlich gleichbleibend 99 Mill. Euro betragen. Die regionale Verteilung dieser Mittel im Jahr 2009 ist aus der *Tabelle* ersichtlich.

Kindertagespflege durch Tageseltern(-mütter)

Zur Erfüllung der Rechtsansprüche von Eltern der bis zu 3-jährigen Kinder auf einen Betreuungsplatz ist in Baden-Württemberg besonders auch der Ausbau der Kindertagespflege erwünscht. Dazu wurde die Ausübung der Tagespflege für die Tagesmütter merklich attraktiver gestaltet. Die laufenden Geldleistungen an die Tageseltern wurden erhöht und werden jetzt durch die Landkreise als Jugendhilfeträger ausbezahlt. Bisher erfolgten die Geldleistungen überwiegend direkt durch die Eltern der betreuten Kinder. Nur wenn diese über kein aus-

reichendes Einkommen verfügten, wurde der Betrag im Rahmen der Jugendhilfe vom Landkreis übernommen. Weiterhin werden jetzt die nachgewiesenen Aufwendungen zur Kranken- und Pflegeversicherung hälftig erstattet; bisher war das nur bei den Beiträgen zur Alterssicherung und zur Unfallversicherung der Fall.

Für die Förderung der Kindertagespflege sind die Stadt- und Landkreise sowie die zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmten kreisangehörigen Gemeinden zuständig. Die Zuweisungen für die in der Tagespflege betreuten Kinder erhalten deshalb die Stadt- und Landkreise, die die Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden weiterleiten, soweit diese Träger der örtlichen Jugendhilfe sind. Darüber hinaus wird bestimmt, dass jeder örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen Anteil von jeweils mindestens 15 % des ihm zugewiesenen Betrags für die Beratung und fachliche Begleitung der Tagespflegeeltern einzusetzen hat. Gedacht ist dabei besonders an die Verbesserung des Personalschlüssels.

Der Hauptteil der Mittel soll dagegen für eine Reduzierung der Elternbeiträge zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass diese Form der Betreuung auch für die Eltern attraktiv werden wird, die sich bisher aus finanziellen Erwägungen nicht dafür entscheiden konnten. Für die Qualifizierung und Fortbildung der Tageseltern sind diese Mittel dagegen ausdrücklich nicht vorgesehen. Grundsätzlich ist noch anzumerken, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nur dann selbst die Organisation der Tagespflege sowie die Beratung und Betreuung wahrnehmen sollen, wenn diese Aufgaben nicht von freien Jugendhilfeträgern, wie zum Beispiel Tageselternvereinen, bereits wahrgenommen werden. ■

Weitere Auskünfte erteilen
Franz Burger, Telefon 0711/641-27 60,
Franz.Burger@stala.bwl.de
Karl-Georg Wiedmann, Telefon 0711/641-27 63,
Karl-Georg.Wiedmann@stala.bwl.de

kurz notiert ...

„Frauen- und Männerpower“ im öffentlichen Dienst des Landes gleichen sich an

Zum Stichtag 30. Juni 2009 waren knapp 263 000 Beschäftigte, darunter gut 143 000 Frauen (knapp 55 %), im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Landes Baden-Württemberg beschäftigt. Gegenüber dem Vorjahr ist dies eine Zunahme von rund 3 000 Beschäftigten. Während der Frauen-

anteil im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Landes bereits im Jahr 2005 mit gut 51 % erstmals über dem Anteil der männlichen Beschäftigten lag, betrug ihr Anteil an den Vollzeitäquivalenten¹ – bedingt durch die überwiegende Teilzeitbeschäftigung der Frauen – nur knapp 47 %. Mit Stichtag 30. Juni 2009 liegt nun auch der Anteil der Frauen an den Vollzeitäquivalenten mit 50,2 % erstmals leicht über dem der Männer. ■

¹ Summe der Vollzeit- und der Teilzeitbeschäftigten, gewichtet mit ihrem tatsächlichen Arbeitszeitfaktor.