

## Methodische Grundlagen: Erläuterungen zu den Indikatoren im Handlungsfeld „Finanzen: Investitionen wirkungsvoll einsetzen“

### Berechnungsgrundlage und -methodik der Finanzindikatoren im Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2020 (Datenstand 2017) und im Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019 (Datenstand 2016)

Wie im Vorjahr wird im Rahmen des Ländermonitors Frühkindliche Bildungssysteme auf die Daten des Bildungsfinanzberichtes zurückgegriffen (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). Dies ist möglich, da im Bildungsfinanzbericht ab 2014 (Datenstand 2011) explizit die Ausgaben für Kindertagesbetreuung ausgewiesen werden (in den Jahren zuvor waren auch Ausgaben für Jugendarbeit enthalten). Grundsätzlich wird aber weiterhin das gleiche Ausgabenkonzept wie in den Vorjahren verwendet. Dies ist ausführlich in den methodischen Anmerkungen der Vorjahre ausgewiesen, die Sie am Ende dieses Dokumentes finden.

#### 1. Ausgabenkonzept und Datengrundlage

##### 1.1 Ausgabenkonzept

Den Berechnungen zugrunde gelegt wird das Grundmittelkonzept. Dies ist identisch mit dem Konzept der reinen Nettoausgaben, wie es in den Vorjahren verwendet wurde. Grundmittel für Kindertagesbetreuung stellen den Zuschussbedarf der öffentlichen Haushalte für Kindertagesbetreuung dar. Zuschussbedarf bedeutet, dass die Ausgaben für den Bereich der Kindertagesbetreuung ausgewiesen werden abzüglich der kindertagesbetreuungsspezifischen Einnahmen, wie zum Beispiel die Elternbeiträge, Zuschüsse des Bundes für den Ausbau der Angebote für Kinder unter drei Jahren oder – mit Blick auf die kommunalen Ausgaben – die Landeszuschüsse für Kindertagesbetreuung. Es sind also diejenigen Ausgaben, welche die jeweilige Ebene (Kommune, Land) aus eigenen Mitteln finanzieren muss, also zum Beispiel aus Steuereinnahmen, Finanzausgleichsmitteln, Krediten u.ä. (vgl. Statistisches Bundesamt 2018, S. 12).

##### 1.2 Datengrundlage

Primäre Datengrundlage ist die Tabelle 4.1.1-1 aus dem Bildungsfinanzbericht 2019. Dort werden die Grundmittel für Kindertagesbetreuung (Kindertageseinrichtungen inkl. Horte, Kindertagespflege) differenziert nach den Ebenen Kommune und Land ausgewiesen. Datenquelle dieser Tabelle ist eine Sonderauswertung der Jahresrechnungsstatistik. Weiterhin werden wie ab dem Berichtsjahr 2018 auch im Berichtsjahr 2020 der Gesamthaushalt (unmittelbare Ausgaben) von Land und Kommunen dem Tabellenteil des Bildungsfinanzberichts 2019 (Ausgaben für Bildung) entnommen. Die Bevölkerungszahlen, die zur Berechnung einiger Indikatoren herangezogen werden, basieren, wie in den Jahren zuvor, auf der Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes. Im Berichtsjahr 2020 basiert die Bevölkerungsfortschreibung dabei nicht mehr auf der Volkszählung 1987 sondern auf den Daten des Zensus 2011. Das bedeutet, dass der Datenstand bis 2012 auf Basis der Fortschreibung der Volkszählung 1987 erfolgte und ab dem Datenstand 2013 auf Basis des Zensus 2011 fortgeschrieben wird.

Bei den Daten zu den Ausgaben, die direkt der Jahresrechnungsstatistik entnommen wurden, gibt es Diskrepanzen zu den Daten, die aus dem Bildungsfinanzbericht stammen. Dies ist bei einer Analyse der Zeitreihen wie sie im Ländermonitoring dargestellt sind zu beachten:

Ein Vergleich der aktuellen Daten aus dem Bildungsfinanzbericht zu älteren Daten aus der Jahresrechnungsstatistik ist nur eingeschränkt möglich. Grundsätzlich gibt es einige Hinweise, die Unterschiede begründen können. Die Darstellung im Bildungsfinanzbericht basiert auf den Rechnungsergebnissen des öffentlichen Gesamthaushaltes, d.h. der Zusammenführung der Daten von Staatsfinanzen (Landesaussagen) und Gemeindefinanzen (kommunale Ausgaben), welche direkt im Statistischen Bundesamt erfolgt. Die Daten wie sie in der Vergangenheit im Rahmen des Ländermonitorings Anwendung fanden, wurden erst im Rahmen der Berechnung des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund zusammengeführt und basierten auf Meldungen von zwei Abteilungen des Statistischen Bundesamtes. Ab dem Berichtsjahr 2019 wurde das Vorgehen vom LG Empirische Bildungsforschung der FernUniversität in Hagen entsprechend übernommen und fortgesetzt.

Weiterhin ist zu beachten, dass sich die Funktionen innerhalb des Gesamthaushaltes nicht direkt mit den Gliederungen der Kommunalhaushalte vergleichen lassen. Zum Beispiel sind in den Funktionen der Jahresrechnungsstatistik wie sie in den Vorjahren im Rahmen des Ländermonitorings dargestellt wurden, Ausgaben für Versorgung und Beihilfen enthalten, während diese im Gesamthaushalt, wie sie im Bildungsfinanzbericht ausgewiesen werden, nicht in den Funktionen für Kindertagesbetreuung enthalten sind, sondern im Aufgabenbereich 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft). Weiterhin werden die besonderen Finanzierungsvorgänge beim Gesamthaushalt nicht in der funktionalen Darstellung nachgewiesen.

#### 2. Indikatoren

Auf Basis dieser Datengrundlage und unter Verwendung des beschriebenen Ausgabenkonzepts werden für den Ländermonitor 2020 und den Länderreport 2019 zwei Indikatoren ausgewiesen, die Aussagen zum länderspezifischen Ausgabeverhalten für Kindertagesbetreuung enthalten. Der Indikator „**Investitionen pro Kind**“ ermöglicht einen ländervergleichenden Einblick in die Höhe der Ausgaben für Kindertagesbetreuung, während der Indikator „**Finanzierungsgemeinschaft für FBBE**“ aufzeigt, wie stark das finanzielle Engagement der an der Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung beteiligten Akteure ist. Der Indikator „**Grundmittel für FBBE**“ schließlich zeigt länderspezifisch auf, wie hoch das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand im Vergleich zum Gesamthaushalt ist. Dieser Indikator ist im Ländermonitor 2020 für 2017 und im Länderreport 2019 für 2016 ausgewiesen. Methodisch und inhaltlich quer dazu steht der Indikator „**Einmalige Investitionen**“. Dieser Indikator weist aus, wie hoch die Ausgaben für Investitionen im Bereich der Kindertagesbetreuung absolut sind.

##### 2.1 Investitionen pro Kind

Auf der beschriebenen Datengrundlage sind im Ländermonitor 2020 die Grundmittel der öffentlichen Haushalte (Land und Kommunen<sup>1</sup>) für Kindertagesbetreuung 2017 errechnet worden. Um Werte zu erhalten, die zwischen den Bundesländern vergleichbar sind, wurde die Summe der Grundmittel anschließend durch die Anzahl der Kinder unter sechs

1 Unberücksichtigt bleiben die Ausgaben des Bundes, siehe dazu die Erläuterungen zum Indikator „Finanzierungsgemeinschaft für FBBE“.

Jahren in der Bevölkerung dividiert, unabhängig davon, ob das Kind ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzt oder nicht. Diese Werte ermöglichen keine Aussagen zu bestimmten Zielgrößen, beispielsweise den Ausgaben für einen Betreuungsplatz.

Da der Indikator vergleichbare Daten über die Ausgaben der Länder und Kommunen für Kindertagesbetreuung ohne Angebote für Schulkinder liefern soll, wurden aus den Grundmitteln für den Indikator „**Investitionen pro unter sechsjährigem Kind**“ die Ausgaben herausgerechnet, die für Angebote der Schulkindbetreuung (Hortangebote) verausgabt werden. Da der Bildungsfinanzbericht aber nicht ausweist, in welcher Höhe Ausgaben auf die Schulkindbetreuung entfallen, musste mittels eines Schätzverfahrens (s. unten) der Anteil der gesamten Grundmittel errechnet werden, der auf die Schulkindbetreuung entfällt.

Der im Ländermonitor ebenfalls ausgewiesene Indikator „**Investitionen pro unter zehnjährigem Kind**“ berücksichtigt alle Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesbetreuung. Bei der vergleichenden Betrachtung dieses Indikators ist zu berücksichtigen, dass es eine sehr unterschiedliche Länderpraxis bei der Bereitstellung von Angeboten der außerunterrichtlichen Bildung, Betreuung und Erziehung von Schüler\*innen der Primarstufe gibt. Werden in einem Land diese Angebote beispielsweise ausschließlich oder annähernd ausschließlich als schulische Angebote realisiert (z. B. NRW), dann sind in diesem Indikator keinerlei Ausgaben berücksichtigt. Ganz anders stellt sich die Situation in den Ländern dar, die solche Angebote ausschließlich als Angebote der Kindertagesbetreuung realisieren (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg).

### 2.1.1. Einflussfaktoren auf die Höhe der Pro-Kind-Ausgaben

Die Höhe der Pro-Kind-Ausgaben wird durch mehrere Faktoren beeinflusst. Insbesondere die Teilhabequoten im Bereich der unter Dreijährigen wie auch ein hoher Anteil ganztägiger Angebote sind hier zu nennen. Die Ausgabenhöhe steigt ebenfalls, wenn eine gute Personalausstattung – erkennbar durch einen günstigen Personalschlüssel – in den KiTas vorhanden ist. Ein weiterer Einflussfaktor auf die Pro-Kind-Ausgaben stellt die Vergütung des Personals dar, welches in der Regel mit steigender Qualifikation auch höher vergütet wird. Zu berücksichtigen ist weiterhin das Verhältnis zwischen Kindertagespflege und Kindertageseinrichtung: Kindertagespflegeverhältnisse verursachen geringere Ausgaben als ein Platz in einer Kindertageseinrichtung. Zudem: Wenn die öffentliche Hand einen Großteil der Nettoausgaben trägt, dann sind die Pro-Kind-Ausgaben größer, als wenn in einem Land ein größerer Anteil der Ausgaben für Kindertagesbetreuung durch Eltern (Elternbeiträge) bzw. freie Träger (Eigenanteil) finanziert wird. Ein weiterer Einflussfaktor ist schließlich die Höhe der einmaligen Investitionsausgaben, wie sie zum Beispiel für den Bau neuer Kindertageseinrichtungen aufgewendet werden. Verfügt ein Land bereits über eine gut ausgebaute Infrastruktur, so sind nicht mehr so hohe Investitionsausgaben notwendig wie in den Bundesländern, in denen zunächst neue Einrichtungen gebaut werden müssen, um ein bedarfsgerechtes Angebot bereitstellen zu können. Vor diesem Hintergrund können zur Interpretation dieses Indikators die weiteren Indikatoren zu den Investitionen herangezogen werden.

### 2.1.2. Abschätzungen der Investitionen pro unter sechsjährigem Kind

Der Indikator „**Investitionen pro Kind unter sechs Jahren**“ trifft Aussagen über das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand (Land und Kommunen) für den Bereich der Frühkindlichen Bildung ohne Angebote

der Schulkindbetreuung. Dazu ist es notwendig, die Ausgaben für Horte und weitere Angebote für Schulkinder nach § 22 SGB VIII ff. beim Indikator „**Investitionen pro Kind unter sechs Jahren**“ zu identifizieren und aus den Gesamtnettoausgaben zu eliminieren. Um einen Ländervergleich zu ermöglichen, wird die neue Gesamtsumme (Ausgaben für Kindertagesbetreuung ohne Ausgaben für Schulkindbetreuung) dann auf die Kinder unter sechs Jahren in der Bevölkerung relativiert.

Da aus dem Bildungsfinanzbericht der Anteil der Gesamtausgaben, der für Schulkinderangebote verausgabt wird, nicht direkt ermittelt werden kann, muss dieser Anteil anders errechnet werden. Dies ist nur möglich über den Weg einer Schätzung. Die Methodik dieser Schätzung wird im Folgenden skizziert, anschließend wird auf Grenzen dieses Schätzverfahrens hingewiesen.

#### **Abschätzung des Anteils der Ausgaben für die Kinder ohne Schulbesuch (Vorschulkinder) an allen Ausgaben für Kindertagesbetreuung**

Die Ermittlung des Anteils der Ausgaben für Hortangebote beruht auf einem differenzierten Schätzverfahren. Mithilfe dieses Schätzverfahrens wird der Anteil der gesamten reinen Nettoausgaben für Kindertagesbetreuung abgeschätzt, der für Angebote für Kinder, die noch nicht die Schule besuchen, verausgabt wird.

Die Abschätzung basiert auf zwei Annahmen. Erstens wird davon ausgegangen, dass die Personalkosten den überwiegenden Anteil aller Ausgaben für Kindertagesbetreuung ausmachen. Zweitens wird angenommen, dass die weiteren Ausgaben sich in ähnlicher Weise auf die unterschiedlichen Altersgruppen verteilen wie die Personalkosten. Das Schätzverfahren geht also davon aus, dass die Verteilung der Personalressourcen auf die unterschiedlichen Altersgruppen (Krippen-, Kindergarten- und Hortkinder) ein geeigneter Proxy zur Abschätzung des Ausgabenanteils für die einzelnen Altersgruppen ist. Im Schätzverfahren wird deshalb der Anteil des Personals in Kindertageseinrichtungen ermittelt, der Vorschulkinder betreut (inkl. Anteile von Leitungs-, Verwaltungs- und Hauswirtschaftspersonal). Die Berechnung selbst geht umgekehrt vor: Es wird vom Gesamtpersonalvolumen nach und nach das Personalvolumen abgezogen, welches in der Hortkinderbetreuung eingesetzt wird. Im Ergebnis liegt für jedes Bundesland ein Prozentanteil des Personals vor, der auf die Betreuung von Vorschulkindern entfällt.

Dieser so errechnete Prozentwert wird als Schätzwert für den Anteil der Ausgaben für Angebote der Kindertagesbetreuung für Vorschulkinder eingesetzt. Konkret bedeutet dies: Wenn beispielsweise in einem Bundesland 80 % der Personalressourcen auf die Betreuung von Vorschulkindern verwendet werden, werden diese 80 % als Schätzfaktor eingesetzt, um die Gesamtausgaben für Angebote der Kindertagesbetreuung für Vorschulkinder zu ermitteln. Die Tabelle 1 gibt Auskunft über die für jedes Bundesland ermittelten Schätzfaktoren sowie für Ost- und Westdeutschland und Deutschland insgesamt.

Abschließend wurden die Nettogesamtausgaben (ohne Ausgaben für Schulkindbetreuung) relativiert auf die Kinder in der Bevölkerung unter sechs Jahren (vgl. Tabelle 2). Diese geschätzten reinen Nettoausgaben werden im Ländermonitoring als Investitionen pro Kind unter sechs Jahren in der Bevölkerung ausgewiesen.

Dieses Schätzverfahren ist mit den derzeit vorliegenden Daten eine gute Möglichkeit, die Ausgaben für Kindertagesbetreuung auf den Bereich der vorschulischen Angebote zu beschränken.

Tabelle 1:

Grundmittel der öffentlichen Hand (Land und Kommunen) für Kindertagesbetreuung, Schätzfaktor (Personalanteil, der auf die Betreuung von Kindern ohne Schulbesuch entfällt, vom gesamten Personal in Kindertageseinrichtungen), geschätzte Grundmittel der öffentlichen Hand (Land und Kommunen) für Kindertagesbetreuung ohne Ausgaben für Schulkindbetreuung, 2017

Bundesland	Grundmittel für FBBE	Schätzfaktor	Grundmittel für FBBE für Kinder unter 6 Jahren in der Bevölkerung
	In 1.000 Euro	In %	In 1.000 Euro
BW	3.300.000	95,8	3.161.675
BY	3.885.000	87,3	3.392.635
BE <sup>1</sup>	1.622.050	100	1.622.050
BB	941.000	74,5	700.613
HB	269.000	92,8	249.621
HH <sup>2</sup>	866.315	-	866.315
HE	2.135.000	91,7	1.958.693
MV	460.000	79,8	366.866
NI	2.125.000	92,1	1.956.306
NW	5.889.000	99,5	5.857.145
RP	1.338.000	95,7	1.280.410
SL	252.000	96	242.005
SN	1.429.000	76,2	1.088.686
ST	787.000	82,1	645.797
SH	828.000	93,4	773.067
TH	600.000	99,7	598.265
O (m. BE)	5.839.050	-	5.022.278
W (o. BE)	20.887.315	-	19.737.873
D	26.726.365	-	24.760.150

1 Die Ausgabenhöhe für FBBE basiert auf der durch die Senatsverwaltung für Finanzen i. d. R. im II. Quartal des Folgejahres durchgeführten Basiskorrektur und schreibt somit die IST-Ausgaben für die jeweiligen Haushaltsjahre fest. Die Basiskorrektur gleicht verwaltungsbezirksspezifische Unterschiede im Land Berlin aus. Differenzen zwischen der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und den bereinigten – basiskorrigierten – Fachstatistiken sind aufgrund des unterschiedlichen Erhebungszeitpunktes nicht auszuräumen. Die basiskorrigierten Daten liegen regelmäßig zeitversetzt zu den Meldungen für die Jahresrechnungsstatistik vor. Die Daten für 2017 sind unter folgender URL abrufbar: <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0379.A-v.pdf>. In der Basiskorrektur werden auch die Elternbeiträge nachgewiesen.

2 Die Ausgabenhöhe ist nicht der Jahresrechnungsstatistik entnommen, sondern beruht auf einer Meldung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29.04.2019. Grund ist u. a., dass für Hamburg die Nettoausgaben für die in Vorschulklassen betreuten Kinder berücksichtigt werden. Ebenso basieren die Ausgaben pro unter sechsjährigem Kind nicht auf einer Abschätzung, sondern auf der gleichen Meldung der Behörde, da diese im Gegensatz zu anderen Bundesländern die exakte Höhe der Nettoausgaben für den vorschulischen Bereich beziffern kann.

Tabelle 2:

Geschätzte Nettoausgaben der öffentlichen Hand (Land und Kommunen) für Kindertagesbetreuung ohne Ausgaben für Schulkindbetreuung, Kinder unter sechs Jahren in der Bevölkerung am 31.12.2017, Ausgaben pro unter sechsjährigem Kind in der Bevölkerung 2017

Bundesland	Grundmittel für FBBE ohne Ausgaben für Schulkinderbetreuung	Kinder unter 6 Jahren in der Bevölkerung	Ausgaben für FBBE pro Kind unter 6 Jahren in der Bevölkerung
	In 1.000 Euro	Anzahl	In Euro
BW	3.161.675	621.280	5.089
BY	3.392.635	727.985	4.660
BE	1.622.050	225.521	7.192
BB	700.613	129.391	5.415
HB	249.621	38.604	6.466
HH	866.315	114.528	7.564
HE	1.958.693	351.522	5.572
MV	366.866	81.890	4.480
NI	1.956.306	430.906	4.540
NW	5.857.145	995.281	5.885
RP	1.280.410	219.229	5.841
SL	242.005	47.607	5.083
SN	1.088.686	223.719	4.866
ST	645.797	109.491	5.898
SH	773.067	150.796	5.127
TH	598.265	111.116	5.384
O (m. BE)	5.022.278	881.128	5.700
W (o. BE)	19.737.873	3.697.738	5.338
D	24.760.150	4.578.866	5.407

Quelle Tabelle 1:

Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2019, Wiesbaden 2019; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsforschung 2017, Wiesbaden 2019; Angaben Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg; Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin; zusammengestellt und berechnet vom LG Empirische Bildungsforschung der FernUniversität in Hagen, 2020

Quelle Tabelle 2:

Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2019, Wiesbaden 2019; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsforschung 2017, Wiesbaden 2019; Statistisches Bundesamt: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und öffentlich geförderter Kindertagespflege 2017, Wiesbaden 2018; Angaben Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg; Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin; zusammengestellt und berechnet vom LG Empirische Bildungsforschung der FernUniversität in Hagen, 2020

Gleichwohl hat auch dieses Schätzverfahren durch die im Modell getroffenen Annahmen, aber auch aufgrund der vorliegenden Daten mehrere Grenzen. Bei der Interpretation der Indikatoren sind diese Grenzen in Bezug auf die Aussagekraft zu berücksichtigen. Eine Beurteilung des Schätzverfahrens ist ausführlich in den methodischen Anmerkungen des Jahres 2013 ausgewiesen, die Sie am Ende dieses Dokumentes finden.

## 2.2 Finanzierungsgemeinschaft für FBBE

Der Indikator beleuchtet, zu welchem Anteil sich Länder, Kommunen und Eltern an den Ausgaben der Kindertagesbetreuung beteiligen. Datengrundlage sind ebenfalls die Grundmittel laut Bildungsfinanzbericht. Ergänzend wird die Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte herangezogen. In dieser Statistik sind neben den Ausgaben der Kommunen auch die Elternbeiträge aufgeführt, die bei den Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft eingenommen werden. In der Regel fehlen jedoch die Elternbeiträge, die von den Einrichtungen der Träger der freien Jugendhilfe direkt eingezogen werden. Genaue Angaben sind hierzu nicht flächendeckend verfügbar<sup>2</sup>. Allerdings kann man sich über eine Schätzung dieser Ausgabengröße nähern.

Bekannt ist die Höhe der insgesamt bei öffentlichen Trägern eingenommenen Elternbeiträge. Zusätzlich ist nachweisbar, wie viele Kinder ein Angebot der Kindertagesbetreuung bei öffentlichen und wie viele ein Angebot bei freien Trägern nutzen. Das landesspezifische Verhältnis der Verteilung der Kinder auf Angebote bei freien und öffentlichen Trägern wird als Proxy für die Verteilung der Elternbeiträge verwendet. Wenn beispielsweise in einem Bundesland 30 % der Kinder ein Angebot bei einem öffentlichen Träger nutzen, so wird davon ausgegangen, dass auch 30 % der Elternbeiträge auf den öffentlichen Träger entfallen, respektive, dass die in der Jahresrechnungsstatistik nachweisbaren eingenommenen Elternbeiträge 30 % der gesamten Elternbeiträge sind. Mittels Dreisatz werden so die Elternbeiträge bei freien Trägern abgeschätzt. Grundbedingung für diese Berechnung ist die Annahme, dass die durchschnittliche Höhe der Elternbeiträge für den Besuch einer Tageseinrichtung beim öffentlichen Träger vergleichbar ist zu dem bei einem freien Träger der Jugendhilfe. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass diese Abschätzung zwar die institutionelle Betreuung einbezieht, aber nicht die Elternbeiträge bei Kindertagespflegeverhältnissen. Ab 2012 können auch Elternbeiträge berücksichtigt werden, die unter dem Haushaltsunterabschnitt 361 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege) verbucht werden. Dadurch ist der Vergleich insbesondere mit Blick auf den Anteil der Elternbeiträge mit dem Vorjahr 2011 nur eingeschränkt möglich.

Aus methodischen Gründen können im Indikator nicht die Ausgaben sämtlicher an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligten Akteure berücksichtigt werden. Dadurch werden die Anteile von Kommune, Land und Eltern tendenziell überhöht; insbesondere fehlen der Eigenanteil der freien Träger und der Anteil des Bundes, wie er insbesondere im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ geleistet wird. Hierfür stehen keine länderspezifischen und/oder mit dem hier verwendeten Ausgabenkonzept vergleichbaren Daten zur Verfügung. In den methodischen Anmerkungen der Vorjahre gibt es jedoch einige Hinweise auf die Höhe der Ausgaben von freien Trägern und Bund (vgl. methodische Anmerkungen des Jahres 2013 am Ende dieses Dokumentes).

## 2.3 Grundmittel für FBBE

Der Indikator weist den prozentualen Anteil der Grundmittel für Kindertagesbetreuung an den gesamten reinen Nettoausgaben in einem Bundesland aus. Dieser Indikator bezieht sich ebenfalls lediglich auf die Ausgaben der Landes- und der kommunalen Ebene. Berücksichtigt werden sämtliche Ausgaben für Kindertagesbetreuung, also auch die Ausgaben für die Schulkindbetreuung. Ebenso werden sowohl die Investitions- wie auch die laufenden Betriebs- und Personalkosten eingerechnet. Aus methodischer Sicht ist die Vergleichbarkeit dieses Indikators für den Datenstand 2011 mit den folgenden Jahren nur eingeschränkt möglich. Ab dem Berichtsjahr 2017 (Datenstand ab 2012) basiert der Indikator allein auf der Datengrundlage des Bildungsfinanzberichts (Ausgabe 2016 sowie Ausgaben für Bildung – Tabellenteil). Datenquelle für den Datenstand 2011 sind die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 2011 (Finanzen und Steuern; Fachserie 14 Reihe 3.1, Tabelle 8).

## 2.4 Einmalige Investitionen

In diesem Indikator wird ausgewiesen, wie sich einmalige Investitionsausgaben für FBBE im Zeitraum von 2007 bis 2018 (Ländermonitor; Länderreport 2019: 2007 bis 2017) entwickelt haben. Diese Daten sind weniger im Ländervergleich als vielmehr in der zeitlichen Entwicklung für das jeweilige Bundesland aussagekräftig. Ein Vergleich der reinen Ausgabenhöhe zwischen den Bundesländern ist deshalb nicht sinnvoll, da die Daten wegen fehlender Relativierung keine Vergleichsmöglichkeit bieten. Im Gegensatz zu den anderen Finanzindikatoren basiert dieser Indikator auf den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Als einmalige Investitionsausgaben sind in diesem Indikator die Auszahlungen an den Letztempfänger ausgewiesen. Zuweisungen, Umlagen, Erstattungen und Darlehen der öffentlichen Haushalte untereinander ebenso wie durchlaufende Gelder können durch die Statistik nicht sichtbar gemacht werden. Ein Beispiel dafür ist das von der Bundesregierung eingesetzte Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“ im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes (KiföG). Dieses Sondervermögen stellt den zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbarten finanziellen Anteil des Bundes dar, der für investive Ausgaben für den Ausbau der Angebote für Kinder unter drei Jahren notwendig ist, um ab August 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen bereithalten zu können. Gelder, die aus diesem Sondervermögen abgerufen wurden, werden als Investitionsausgaben in denjenigen Bundesländern ausgewiesen, in denen sie für den Ausbau der Angebote verausgabt wurden. Ein Anstieg der Investitionsausgaben, wie er im Indikator für die Jahre von 2009 bis 2014 deutlich wird, speist sich teilweise aus Bundesmitteln: In manchen Fällen haben die Bundesländer zunächst die ihnen zugewiesenen Investitionsmittel aus dem Sondervermögen genutzt, bevor sie aus eigenen Mitteln ebenfalls Investitionen für den Ausbau der Angebote aufgewendet haben. Der Indikator kann diese unterschiedliche Praxis nicht verdeutlichen. Das BMFSFJ führt eine Statistik über den Abruf der Mittel aus dem Sondervermögen.

## Literatur

Statistisches Bundesamt (2019): Bildungsfinanzbericht 2019. Wiesbaden.

<sup>2</sup> Für Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen liegen exakte Angaben zur Höhe der Elternbeiträge vor. Für Berlin kann die Höhe der Elternbeiträge aufgrund des dortigen Finanzierungssystems der sog. Basiskorrektur entnommen werden, und die zuständige Senatsbehörde in Hamburg konnte die Höhe der Elternbeiträge ebenfalls exakt beziffern. Für Nordrhein-Westfalen sind sämtliche Elternbeiträge in der Jahresrechnungsstatistik nachweisbar.

## Berechnungsgrundlage und -methodik der Finanzindikatoren im Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme 2013

### 1 Ausgabenkonzept

Den Berechnungen zugrunde gelegt werden die reinen Nettoausgaben. Die Nettoausgaben sind die aus eigenen Einnahmequellen der jeweiligen Gebietskörperschaften nach dem Belastungsprinzip zu finanzierenden Ausgaben. Nach diesem Ausgabenkonzept wird der finanzielle Beitrag dargestellt, den die Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen) nach Abzug der von anderen öffentlichen Haushalten empfangenen Zuweisungen zur Durchführung ihrer Aufgaben leisten müssen. Dies bedeutet, dass finanzielle Mittel, die von anderen Ebenen kommen, nicht berücksichtigt werden. Ein Beispiel: Werden kommunale Ausgaben vom Land zweckgebunden refinanziert, so werden die entsprechenden kommunalen Ausgaben um die zweckspezifischen Einnahmen von der Landesebene eliminiert („durchlaufende Mittel“). Die vom Aufgabenbereich unmittelbar erzielten Einnahmen, wie es beispielsweise Elternbeiträge bei öffentlichen Trägern für Kindertageseinrichtungen wären, würden nicht eliminiert werden. Aus diesem Grund werden im hier verwendeten Ausgabenkonzept die Nettoausgaben noch um die Nettoeinnahmen des Aufgabenbereichs „Kindertagesbetreuung“ (zumeist Elternbeiträge) eliminiert. Letztlich handelt es sich somit um Ausgaben, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuern, Mittel aus Finanzausgleich, Kreditmarktmittel, Rücklagen) finanziert werden.

### 2 Indikatoren

#### 2.1 Investitionen pro Kind

##### Beurteilung des Schätzverfahrens

##### Modellrechnung zu Auswirkungen unterschiedlicher Personalkostenanteile an den Betriebskosten

Die Ergebnisse der Abschätzung basieren auf der Annahme, dass das Verhältnis von Personal- zu Sachkosten im Bereich der Betreuung von Kindern bis zum Schulbesuch identisch ist mit dem bei der Betreuung von Schulkindern, respektive, dass die Verteilung des Personals ein geeigneter Proxy für die Verteilung der Ausgaben auf die beiden Bereiche insgesamt ist. Wenn man also beispielsweise im Bereich der Vorschulkindbetreuung davon ausgehen würde, dass dort 70 % der Kosten Personal- und 30 % Sachkosten sind, würde man bei den Schulkindern ebenfalls ein solches Verhältnis von 70 % Personal- und 30 % Sachkosten annehmen. Es gibt jedoch Hinweise, dass eine solche Annahme nicht zwingend bestätigt werden kann.

Aus diesem Grund wurde auf Basis der Daten für das Jahr 2006 eine Modellrechnung durchgeführt, um die Auswirkungen auf die Indikatorenwerte für den Fall zu prüfen, dass das Verhältnis von Personal- zu Sachkosten bei der Schulkindbetreuung ein anderes ist als bei der Vorschulkindbetreuung. So wurde in der Modellrechnung u. a. geprüft, welche Auswirkungen es auf die Ergebnisse hat, wenn bei der Vorschulkindbetreuung die Betriebskosten sich in 70 % Personal- und 30 % Sachkosten aufteilen, bei der Schulkindbetreuung hingegen ein Verhältnis von 80 % zu 20 % vorliegt.

Im Ergebnis würden die Pro-Kind-Ausgaben pro unter sechsjährigem Kind 2006 in Deutschland um 1,3 % von 2.318 Euro auf 2.349 Euro steigen. In Brandenburg läge die Abweichung mit 3,8 % am höchsten, in Thüringen mit 0,2 % am niedrigsten. Eine mögliche Rangfolge der Pro-Kind-Ausgaben der Länder bliebe davon aber weitgehend unberührt. Es

bleibt allerdings fraglich, ob solche Angaben zum Verhältnis von Personal- zu Sachkosten bei den unterschiedlichen Altersgruppen in belastbarer und von Bundesland zu Bundesland in vergleichbarer Form vorliegen. Dies wäre nur dann möglich, wenn es in allen Bundesländern eine flächendeckende Betriebskostenerfassung geben würde.

##### Weitere Faktoren

Das Schätzverfahren nutzt die Personalverteilung in Kindertageseinrichtungen als Proxy für die Verteilung der Ausgaben. Dieser Verteilungsschlüssel ist jedoch ungeeignet, die öffentlichen Ausgaben für Kindertagespflege auf die Altersgruppen zu verteilen, da diese Angebote primär von Kindern unter drei Jahren genutzt werden. Mit der zunehmenden quantitativen Relevanz der Angebote der Kindertagespflege ist ein eigenes Schätzverfahren für die Ausgaben für Kindertagespflege zu entwickeln. Bislang machen diese Ausgaben einen eher geringen Anteil an den Gesamtausgaben für Kindertagesbetreuung aus; in Westdeutschland hatten sie 2011 gerade einmal einen Anteil von knapp 3 % der Gesamtausgaben für Kindertagesbetreuung. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass diese Ausgaben sich im Zeitraum zwischen 2006 und 2011 bereits vervierfacht haben (vgl. Schilling 2013), und weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es einige Bundesländer gibt, in denen die Tagespflege ein auch quantitativ relevantes Angebot der Kindertagesbetreuung ist, wie zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Zukünftig ist eine leichte Verzerrung im Bundesländervergleich nicht auszuschließen.

Ähnliches gilt für die Investitionsausgaben. Derzeit werden die Angebote für Kinder unter drei Jahren stark ausgebaut; auf sie entfällt entsprechend ein Großteil der investiven Ausgaben. In der Jahresrechnungsstatistik wird für den Bereich der Kindertagesbetreuung nicht hinreichend trennscharf zwischen Investitions- und laufenden Ausgaben differenziert. Aus diesem Grund kann derzeit nicht zielgenau der Anteil der Investitionsausgaben an den gesamten Nettoausgaben bestimmt werden, sodass bislang auch für die investiven Ausgaben noch auf die Personalverteilung als Proxy zurückgegriffen werden muss. Geprüft wird, inwiefern mithilfe der Kinder- und Jugendhilfestatistik ein weiterer Schätzfaktor bestimmt werden kann, mit dessen Hilfe der Anteil der Investitionsausgaben an den Nettoausgaben nach der Jahresrechnungsstatistik valide bestimmt werden kann. Dadurch kann das Berechnungsmodell weiter verfeinert werden.

#### 2.2 Finanzierungsgemeinschaft für FBBE (ohne Anteil von Bund und freien Trägern)

Aus methodischen Gründen können im Indikator nicht die Ausgaben sämtlicher an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligten Akteure berücksichtigt werden. Dadurch werden die Anteile von Kommune, Land und Eltern tendenziell überhöht; insbesondere fehlen der Eigenanteil der freien Träger und der Anteil des Bundes, wie er insbesondere im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ geleistet wird. Hierfür stehen keine länderspezifischen und/oder mit dem hier verwendeten Ausgabenkonzept vergleichbaren Daten zur Verfügung.

Gleichwohl liegen Daten zur finanziellen Beteiligung von Bund und freien Trägern vor. Da diese jedoch nicht vollständig kompatibel zu dem hier verwendeten Ausgabenkonzept (reine Nettoausgaben) sind und auch nicht auf Bundesländerebene vorliegen, soll im Folgenden nur kurz eine Einschätzung des finanziellen Engagements dieser Akteure gegeben werden.

### 2.2.1 Beteiligung des Bundes

Im Vorfeld der Einführung des Rechtsanspruchs auf ein FBBE-Angebot ab dem vollendeten ersten Lebensjahr 2013 hat der Bund mit den Ländern und Kommunen vereinbart, ein Drittel der ausbaubedingten Mehrkosten (Investitionskosten und erhöhte Betriebskosten) zu tragen.

Der Bund hat für die Finanzierung seines vereinbarten Anteils an den ausbaubedingten Investitionskosten ein Sondervermögen in Höhe von 2,15 Mrd. Euro eingerichtet. Die Gelder aus diesem Sondervermögen können von den Bundesländern nach einem gemeinsam beschlossenen Verteilungsschlüssel abgerufen werden. Das BMFSFJ führt eine Statistik über den länderspezifischen Abruf dieser Mittel. Demnach wurden im Jahr 2010 gut 530 Mio. Euro abgerufen. In der Jahresrechnungsstatistik werden die Ausgaben aus dem Sondervermögen ebenfalls aufgeführt, danach lagen die Ausgaben sogar bei 661 Mio. Euro. Die Ursache der Diskrepanz lässt sich nicht genau eruieren; ein Grund kann sein, dass die Statistik des BMFSFJ den Abruf der Mittel protokolliert, während die Jahresrechnungsstatistik die Ausgaben beobachtet. Nicht zu klären ist, ob die Gelder in dem Jahr, in dem sie abgerufen wurden, auch verausgabt wurden. Nach Informationen des BMFSFJ lassen sich lediglich die 530 Mio. Euro bestätigen.

Prozentual ließe sich zwar ein Anteil des Bundes an den Gesamtausgaben beziffern, dieser wäre jedoch nicht zielgenau. Der Bund beteiligt im Rahmen des Sondervermögens ausschließlich an den Investitionsausgaben im Bereich der Angebote für unter Dreijährige. Die hier fokussierte Finanzierungsgemeinschaft berücksichtigt jedoch sowohl die Betriebs- als auch die Investitionsausgaben und fokussiert die Angebote für alle Altersgruppen, also Kindergärten, Krippen, altersgemischte Einrichtungen, Horte und Kindertagespflegeverhältnisse. Würde man mithin den Anteil des Bundes an den gesamten Ausgaben ausweisen, die überwiegend explizit nicht im finanziellen Verantwortungsbereich des Bundes liegen, wäre der Anteil vergleichsweise niedrig. Eine Abbildung der Finanzierungsgemeinschaft von Investitionsausgaben im Bereich der Angebote für unter Dreijährige ist hingegen auf vorliegender Datenbasis methodisch nicht möglich.

Durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 16.12.2008 stellt der Bund neben den Investitionskostenzuschüssen aus dem Sondervermögen zusätzlich zugunsten der Länder im Wege eines Festbetrages bei der Umsatzsteuerverteilung Betriebskostenzuschüsse zur Verfügung. Von 2009 bis zum Jahre 2013 sind dies insgesamt 1,85 Mrd. Euro, danach jährlich 770 Mio. Euro. Diese Änderung erhöht die Steuereinnahmen der Länder. Wenn Bundesländer ab 2009 tatsächlich in erhöhtem Maße Betriebskosten neu entstandener Angebote für Kinder unter drei Jahren zahlen, so erhöht dies auch die Nettoausgaben für Kindertagesbetreuung des betreffenden Landes. Die erhöhten Steuereinnahmen durch die Änderung der Umsatzsteuerverteilung werden in den Finanzpositionen zur Kindertagesbetreuung jedoch nicht sichtbar.

### 2.2.2 Eigenanteil der freien Träger

Auch die freien Träger beteiligen sich an der Finanzierung des Systems. Das Statistische Bundesamt hat für das Jahr 2010 eine eigene Erhebung durchgeführt, um diesen Beitrag zu eruieren (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). Demnach finanzieren die freien Träger mit eigenen Mitteln rund 7 % der Ausgaben. Dieser Prozentwert bezieht sich nur auf die Einrichtungen in freier Trägerschaft, würde man den Anteil auf alle Einrichtungen beziehen, läge er unter 5 %.

Daneben weist dieselbe Veröffentlichung noch auf einen finanziellen Anteil hin, der durch Spenden von Unternehmen, Organisationen und Verbänden sowie finanzielle Unterstützungen durch Fördervereine erbracht wird. Diese Finanzmittel machen noch einmal 1 % der Einnahmen aus.

### Literatur

Schilling, Matthias (2013): Anhaltend konstanter Ausgabenanstieg in der Kinder- und Jugendhilfe. Analysen zu den Aufwendungen 2011 unter besonderer Berücksichtigung der Kindertagesbetreuung, in: Kom-Dat Jugendhilfe, Heft 1/2013, S. 1–5.

Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft 2010. Wiesbaden.