
Finanzierung frühkindlicher Bildung und Betreuung – Konzeptionelle Grundlinien eines Finanzierungssystems für Kindertageseinrichtungen

KATHRIN BOCK-FAMULLA, NINA HOGREBE UND KATHARINA KEINERT

Kathrin Bock-Famulla, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Projekte „Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme“ und „Finanzierung der Elementarbildung“, E-Mail: kathrin.bock-famulla@bertelsmann-stiftung.de

Nina Hogrebe, Institut für Erziehungswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Arbeitsbereich „Qualitätsentwicklung und Evaluierung“, E-Mail: nina.hogrebe@uni-muenster.de

Katharina Keinert, Institut für Erziehungswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, E-Mail: Katharina.Keinert@uni-muenster.de

Zusammenfassung: Der derzeitige Ausbau und Umbau öffentlich-institutioneller Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland geht mit gestiegenen, zum Teil konkurrierenden Anforderungen und Erwartungen an Kindertageseinrichtungen einher. Aufgrund der Auswirkungen von Verfahren der Ressourcenallokation auf die pädagogischen Handlungsoptionen stellt sich die Frage, welche der Erwartungen realisiert werden sollen beziehungsweise können und welche Maßnahmen und Ressourcen hierzu notwendig sind. Vor dem Hintergrund zunehmender Hinweise auf eine wachsende Divergenz zwischen einer derzeit durch Finanzierungssysteme ermöglichten und einer aus professioneller Sichtweise notwendigen pädagogischen Praxis wird im Rahmen des Kooperationsprojektes „Finanzierung der Elementarbildung“ von der Bertelsmann Stiftung und der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster eine neue Finanzierungssystematik für Kindertageseinrichtungen entwickelt. Die Bezugsaxiomatik des Finanzierungsmodus wird hier von dem – zu konkretisierenden – Bildungs- und Betreuungsauftrag abgeleitet, der allen Kindern gute Bildungschancen eröffnet. Das Finanzierungskonzept zeichnet sich einerseits insbesondere durch eine indikatorengestützte Zuweisung finanzieller Ressourcen aus, die eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung ermöglicht. Andererseits sichert eine angemessene Abhängigkeit der Finanzierung von der realen Auslastung kontinuierliche und stabile Bildungsprozesse der Kinder.

Summary: The current development of the public infrastructure of the early childhood education and care (ECEC) system in Germany involves increased and partially competing expectations that are assigned to the ECEC facilities. The given impact of funding mechanisms on pedagogical practices raises the question which of those expectations can or should be realized and which programs and resources are therefore necessary.

→ JEL Classification: I22

→ Keywords: Needs-based resource allocation, formula funding, Early Childhood Education and Care, educational governance, public services

There is increased evidence that the current financing systems might provoke pedagogical practices that do not measure up to standards required from a professional viewpoint. Against this background, the starting point of the funding system for ECEC facilities developed by the "Financing Elementary Education" project (conducted by the Bertelsmann Stiftung in cooperation with the Westfälische Wilhelms-Universität Münster) is a concept of high quality early education and care for all children. The funding approach is particularly characterized by an indicator- and therefore needs-based resource allocation on the one hand, and a moderate dependence of an ECEC facility's funding on the use of capacity on the other hand to secure continuous and stable education processes.

I Einleitung

Vielfältige gesellschaftliche Transformationsprozesse haben in Deutschland zu einem – immer noch stattfindenden – Ausbau und Umbau öffentlich-institutioneller Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) geführt. Dieser grundlegende Wandel wird unter anderem durch die Beteiligung des Bundes beim Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren deutlich. Entwicklungen wie die Förderung von Familienzentren, die Einführung von Bildungsplänen in allen Bundesländern oder auch die verbindliche Regelung der Zusammenarbeit von Kindertageseinrichtungen (KiTas) und Grundschulen spiegeln zudem die gestiegenen Anforderungen und Erwartungen an KiTas hinsichtlich ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags wider.

Unabhängig von den jeweils landespezifisch differierenden Ausprägungen der Systementwicklung ist damit in allen Bundesländern das Thema der Finanzierung von KiTas virulent geworden: Die politische Aufmerksamkeit richtet sich immer mehr auf Steuerungsfragen bei der Ressourcenallokation. Zum Einen ist durch den Ausbau der Kapazitäten, aber auch durch die qualitativen Weiterentwicklungen im System der Finanzmittelbedarf deutlich gestiegen. Mit der Einführung von sogenannten nachfrageorientierten Finanzierungssystematiken soll dementsprechend eine effizientere und effektivere Ressourcenallokation erzielt werden (vergleiche auch Enste et. al 2010). Darüber hinaus bestehen zum Anderen auch spezifische Erwartungen an den Einsatz von Finanzierungsverfahren hinsichtlich der Steuerung des Handelns in KiTas; beispielsweise sollen durch die gezielte Förderung des Wettbewerbs zwischen Einrichtungen Qualitätsentwicklungsprozesse initiiert werden.

Weitgehend ausgeklammert wird in den fachpolitischen, administrativen und auch wissenschaftlichen Debatten über die Finanzierung von KiTas bislang die Frage, wie sich die Höhe des verfügbaren Finanzvolumens und insbesondere die eingesetzten Verfahren der Ressourcenallokation auf die pädagogischen Handlungsoptionen beziehungsweise die Bildungs- und Betreuungsrealität auswirken. Zugleich mehren sich die Hinweise auf eine wachsende Divergenz zwischen der pädagogischen Praxis, die mit den eingesetzten Finanzierungsverfahren einhergeht, zu jenen Handlungsoptionen, die aus einer professionellen Handlungsrationalität für gute frühe Bildung als notwendig eingestuft werden (vergleiche Pfennig 2010).

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen des Projektes „Finanzierung der Elementarbildung“¹ eine Finanzierungssystematik entwickelt, durch die eine qualitativ gute frühkindliche Bildungs- und Betreuungspraxis ermöglicht werden soll und die unter anderem auf einer theoretischen Bestimmung des Verhältnisses von pädagogischen zu ökonomischen Handlungsrationaltäten basiert. Der vorliegende Beitrag möchte dieses Verhältnis explizieren und den darauf aufbauenden Ansatz des Projektes beschreiben. Da aber die Qualität guter frühkindlicher Bildungs- und Betreuungseinrichtungen immer nur im Rahmen des jeweiligen gesellschaftlichen Kontextes sowie den hieraus erwachsenen Funktionen der Angebote erfolgen kann, soll dieser Kontext zunächst kurz skizziert werden.

2 Finanzierungssysteme zwischen Betreuungs- und Bildungsauftrag – Linien einer Kontextualisierung

Die Herausforderung, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, ist im Zuge gesamtgesellschaftlicher Entwicklungstrends (zum Beispiel plurale Lebenslagen sowie wachsende Entgrenzung von Beschäftigungszeiten, -formen und -orten) auch in Deutschland zunehmend komplexer geworden. Die damit einhergehenden Bedarfe von Familien hinsichtlich der Betreuung ihrer Kinder haben sowohl auf der bundes- als auch auf der landespolitischen Ebene zunehmend Resonanz gefunden. Dieses hat sich unter anderem in dem vom Bund beschlossenen Kinderförderungsgesetz (KiföG 2008) manifestiert. Insbesondere der dadurch gegenwärtig stattfindende Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren (Bock-Famulla et al. 2010) führt zu einer erheblichen Erhöhung des hierfür erforderlichen Finanzvolumens.

Die Herstellung einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf liegt jedoch nicht nur im Interesse der Frauen-, Familien- oder Bevölkerungspolitik, sondern gewinnt auch aus arbeitsmarkt- beziehungsweise wirtschaftspolitischer Perspektive an Relevanz. So weist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin in einem Gutachten für das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend auf eine höhere Wachstumsrate durch die Aktivierung des Arbeitsmarktpotenzials und der ansonsten brachliegenden Qualifikationen mittels eines Ausbaus der Kindertagesbetreuung in Deutschland hin (BMFSFJ 2005). Eine Vielzahl von (auch internationalen) Studien zeigt zudem durch Kosten-Nutzen-Rechnungen, dass sich öffentliche Investitionen in Kinderbetreuung aus volkswirtschaftlicher Sicht lohnen, da der volkswirtschaftliche Ertrag die Kosten bei Weitem übersteigt (zum Beispiel Müller Kucera et al. 2000, Bock-Famulla 2002, Anger und Plünnecke 2006, Fritschi et al. 2007, Rauschenbach et al. 2007, Simon 2009, Spieß 2009, Wößmann et al. 2009, Barnett et al. 2010).

Aber nicht nur der Ausbau der *Betreuungsangebote* als Maßnahme zur Sicherstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nimmt gegenwärtig in Politik und öffentlichen Diskussionen einen prominenten Platz ein. Auch die Stärkung der *Bildung* und *Entwicklung* von Kindern vor Schuleintritt wird als gesellschaftspolitisches Handlungsfeld wahrgenommen. Der Diskurs über die hohe Bedeutsamkeit frühkindlicher Bildungsprozesse wird durch internationale und nationale Forschungsstudien unterschiedlichster Disziplinen befördert. Dabei werden Ergebnisse

1 Ein Kooperationsprojekt zwischen der Universität Münster (Prof. Dr. Wolfgang Böttcher) und der Bertelsmann Stiftung (Programm Wirksame Bildungsinvestitionen).

entwicklungspsychologischer sowie bildungsökonomischer Studien gleichermaßen als Hinweis interpretiert, dass vor allem die *Qualität* der frühen Bildungs- und Entwicklungsphase sowohl für den weiteren Verlauf der individuellen Lebens- und Bildungsbiographie als auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive bedeutsam ist. Der Besuch einer qualitativ guten KiTa wirkt sich demnach positiv auf die späteren kognitiven und sozialen Kompetenzen der Kinder aus und schafft eine Grundlage für den weiteren (erfolgreichen) Schul- und Lebensverlauf (zum Beispiel Kluczniok et al. 2008, Stamm et al. 2009, NICHD 2000, Seyda 2009, Bleiker et al. 2008, Kratzmann et al. 2008). Besonderes Potenzial haben frühkindliche Bildungsangebote laut dieser Studien, Bildungsbenachteiligungen zu kompensieren (Fritschi et al. 2008) – und die hierdurch verursachten negativen (finanziellen) Konsequenzen zu vermeiden (vergleiche zu möglichen gesellschaftlichen Folgekosten unzureichender Bildung auch Belfield et al. 2007).

Historisch neu ist an diesen und weiteren gesellschaftspolitischen Anforderungen, die sich aus den oben aufgezeigten Perspektiven ergeben, dass sie noch nie zuvor so umfangreich und vergleichsweise präzise definiert wurden. Allerdings wird häufig übersehen, dass es durchaus viele

„miteinander konkurrierende, sich überschneidende und überlappende Argumente [gibt], die die Entwicklung einer Politik zur frühkindlichen Bildung und Entwicklung antreiben. Nicht alle sind miteinander kompatibel“ (Penn 2009: 26).

Je nachdem, welche Ziele im Vordergrund stehen, hat dies jedoch unterschiedliche Implikationen für die Ausgestaltung der Angebote. So verlangt das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Beispiel möglichst flexible Öffnungszeiten – das heißt Betreuungszeiten zu atypischen Tageszeiten und Wochentagen sowie Möglichkeiten der individuellen, zum Teil unregelmäßigen beziehungsweise bei Bedarf nur partiellen Nutzung der täglichen Öffnungszeit (Haug-Schnabel et al. 2008: 5 f.). Entwicklungspsychologische Forschung zeigt allerdings, dass eine notwendige Voraussetzung für gelingende Bildungsprozesse von Kindern stabile Erzieherinnen-Kind-Beziehungen sowie auch Peerbeziehungen sind, die sich durch Kontinuität und Voraussagbarkeit auszeichnen (Ahnert 2007: 20).

Diese – durchaus widersprüchlichen – „Über“forderungen an KiTas brauchen eine gesellschafts- und fachpolitische Verständigung darüber, welche der Erwartungen unter welchen Voraussetzungen realisiert werden sollen beziehungsweise können und welche Maßnahmen und Ressourcen hierzu notwendig sind (BJK 2008). Denn, wie im Folgenden gezeigt wird, bestehen zwischen den finanziellen Ressourcen und den Optionen der Ausgestaltung der Angebotsstrukturen erhebliche Interdependenzen: Nicht nur der Umfang der Ressourcenausstattung, sondern auch die jeweiligen Instrumente und Mechanismen der Ressourcenallokation bestimmen die Angebotsqualität in erheblichem Maße mit.

3 **Finanzierung von Kindertageseinrichtungen im Spannungsfeld von ökonomischen und pädagogischen Handlungsrationitäten**

Die Landschaft der Einrichtungen im Bereich der FBBE ist seit geraumer Zeit durch eine kontroverse wissenschaftliche Debatte über Finanzierungssystematiken gekennzeichnet (Bock-Famulla 2010, Spieß 2010). Erschwert werden Empfehlungen für politische Entscheidungsprozesse

durch einen Mangel an empirisch gestützten Erkenntnissen über die Wirkungsweise der praktizierten Finanzierungsverfahren auf die Bildungspraxis, beispielsweise durch die Evaluation von existierenden Finanzierungssystematiken (Bock-Famulla 2010). Allerdings geben Fallberichte Hinweise auf spezifische Effekte, die durch die verschiedenen Finanzierungskonzepte auf die Handlungsoptionen der pädagogischen Praxis ausgelöst werden und näherer Aufmerksamkeit bedürfen (Pfenning 2010, Voigtsberger 2010).² Dies stärkt die Annahme, dass die jeweiligen Strukturen und Mechanismen der Ressourcenallokation nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die Angebotsstruktur und -vielfalt sowie die Rahmenbedingungen der Einrichtungen haben, sondern auch die Handlungsbedingungen mitbestimmen, innerhalb derer die pädagogische Praxis und damit die Bildungsprozesse der Kinder stattfinden. Die Gestaltungsspielräume für professionelles pädagogisches Handeln werden danach sowohl von der Höhe der eingesetzten Ressourcen als auch von der Wahl des Finanzierungsinstruments geprägt.

Damit wird das zentrale Dilemma bei der Entwicklung einer Finanzierungssystematik für KiTas offensichtlich: Die Verfügungsrechte über die Ressourcenallokation (Kussau 2007: 185) beziehungsweise die Ausgestaltungsverantwortung für die Finanzierungsverfahren liegen weitgehend bei jenen Akteuren, deren Handlungspraxis qua Funktion durch eine politische, administrative und ökonomische Rationalität gekennzeichnet ist (Budäus 1996: 82). Hingegen ist die unmittelbare Bildungspraxis durch Akteure mit einer primär pädagogischen Handlungsrationalität bestimmt, die eine Kernkompetenz der Professionalität in diesem Bereich bildet (Urban 2008). Vergleichbar mit den Problemlagen, die Budäus für öffentliche Verwaltungen aufgrund der unterschiedlichen Rationalitäten der handelnden Akteure konstatiert (1996: 82), sind ebensolche auch bei der Entwicklung von Finanzierungssystematiken von KiTas zu prüfen. Budäus verweist dabei insbesondere auf die ungleichen Ziele und Maßnahmen unterschiedlicher Entscheidungsträger, die offensichtlich unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben (Rationalitäten) unterworfen sind (1996: 82 f.). Für die Konzeption einer Finanzierungssystematik ergibt sich daraus die – auch in der Forschung bislang nur unzureichend identifizierte – Aufgabe, die Bezugssysteme zu identifizieren und transparent zu machen, von denen der Umfang der Ressourcen sowie die Allokationsverfahren abgeleitet werden können.

Dieser Begründungszusammenhang zeigt, dass die Ausgestaltung eines Finanzierungssystems – trotz des Gegenstandsbereichs der Steuerung von Finanzmitteln – nicht per se einer ökonomischen Rationalität unterliegt. Denn, wie vor allem auch neuere Diskussionen im Bereich der Wirtschaftsethik betonen (zum Beispiel Ulrich 2009), Finanzierungssystematiken sind kein Selbstzweck. Sie dienen vielmehr der Allokation von Ressourcen, um gesellschaftspolitische Ziele beziehungsweise Anforderungen realisieren zu können. Hierdurch wird die lebensweltliche Einbettung einer Finanzierungssystematik für KiTas vollzogen. Die Bezugsaxiomatik des Finanzierungsmodus wird also von dem – zu konkretisierenden – Bildungs- und Betreuungsauftrag abgeleitet.

2 So gibt es zum Beispiel zunehmend Hinweise darauf, dass das Hamburger Finanzierungskonzept aufgrund der Ermöglichung unterschiedlicher Anwesenheitszeiten dazu führt, dass eine gemeinsame Kernzeit der Kinder in den Einrichtungen fehlt und gemeinsame Bildungsprozesse von Kindern sowie kontinuierliche Peerbeziehungen nur schwer realisiert werden können (Albers et al. 2008: 22). Auch resultieren aus dieser Situation lange Öffnungszeiten für die KiTas, wodurch sich aufgrund der bestehenden Personalausstattung eine vergleichsweise schlechte Fachkraft-Kind-Relation ergibt. So schränkt die hohe Flexibilität der Angebotsstrukturen nicht nur die Möglichkeit ein, dass kontinuierliche Beziehungen zwischen Kindern entwickelt und aufrecht erhalten werden können. Auch jene zwischen Kindern und Erzieherinnen werden beeinträchtigt (Haug-Schnabel und Bensel 2008).

Darüber hinaus sind hinsichtlich der Anwendung der konkreten Steuerungsverfahren und -mechanismen innerhalb eines Finanzierungssystems grundsätzlich die Anwendungsgrenzen beziehungsweise -möglichkeiten der ökonomischen Rationalität (Budäus 1996: 87 f.) – hier für den Bildungsbereich – zu prüfen. Ulrich zeigt die Notwendigkeit auf, von der „Aspekthafteit“ der ökonomischen Rationalität auszugehen und

„sich bewusst zu sein, dass sie menschliches Handeln beziehungsweise gesellschaftliche Institutionen weder in empirisch-analytischer noch in normativ-praktischer Absicht als rational schlechthin ausweisen kann“ (2006: 178).

Bei der Anwendung ökonomischer Rationalität ist deshalb nach Budäus ihrer *Zielbezogenheit* Rechnung zu tragen, das heißt ökonomische Rationalität kann immer nur in Bezug auf konkrete, einzelne Ziele (zum Beispiel konkrete Bildungsziele) als Bewertungsmaßstab eingesetzt werden. Dieses erfordert klar strukturierte Handlungssituationen (Budäus 1996: 91). Bildungssettings lassen sich in diesem Kontext allerdings eher als schlecht strukturierte Situationen einordnen (vergleiche auch ebd.), auf die die ökonomische Rationalität nicht ohne Weiteres angewendet werden kann. Nur eine „aspekthafte“ (Ulrich 2006: 178) beziehungsweise konkrete Zielbezogenheit (Budäus 1996) kann also für die Ausgestaltung einer Finanzierungssystematik unter Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips zielführend sein. Dementsprechend ist zu identifizieren, für welchen „Aspekt“ eines Finanzierungssystems dies zutreffend ist.

Weiterhin erfordert der pädagogische Prozess als soziale Interaktion Bindung und Beziehung für gelingende Bildungsprozesse und damit „intersubjektive Verbindlichkeiten“ (Ulrich 2009: 12). Diese basieren auf der „unbedingten wechselseitigen Achtung und Anerkennung der Individuen als Personen gleicher Würde“ (ebd.). Dies steht laut Ulrich im Widerspruch zur ökonomischen Rationalität, die sich an der individuellen Erfolgsmaximierung und damit an einer „vorteilsbedingten Kooperation zwischen eigennützigem, wechselseitig desinteressierten Individuen orientiert“ (ebd.). Im Projekt „Finanzierung der Elementarbildung“ wird deshalb unter anderem die Frage aufgeworfen, welche Auswirkungen die zunehmende Ausrichtung von Finanzzuweisungen an Marktprinzipien, insbesondere durch eine deutliche Stärkung einer auslastungsabhängigen, das heißt an die tatsächliche Belegung der Plätze in der Einrichtung gekoppelten Finanzierung, auf die soziale Interaktionsstruktur in den KiTas hat. So sieht Pfennig aufgrund der Mechanismen des Berliner KiTa-Gutscheins die – strukturell bedingt – wachsende Praxis der Eltern, als „ein Konsumgut“ nachfragende „Kunden“ zu agieren, in Konflikt zu den Gestaltungsnotwendigkeiten sozialer Interaktion zwischen Eltern, Erzieherinnen und Kindern, um einem pädagogisch definierten Bildungsauftrag gerecht werden zu können (2010: 262).

Das Projekt „Finanzierung der Elementarbildung“ hat den Anspruch, das komplexe Verhältnis von pädagogischer und ökonomischer Handlungsrationale zielgerecht auszuloten. Im Folgenden wird der Ansatz des Projektes, der dieses zu leisten versucht, beschrieben und diskutiert.

4 **Das Projekt „Finanzierung der Elementarbildung“ – Konzeptionelle Grundlinien einer Finanzierungssystematik für Kindertageseinrichtungen**

Finanzierungssystematiken dienen der Allokation von Ressourcen, um gesellschaftspolitische Ziele beziehungsweise Anforderungen realisieren zu können. Dies ist, wie oben aufgezeigt, der Ausgangspunkt des Projektes „Finanzierung der Elementarbildung“. So sollen mit dem Finanzierungskonzept strukturelle und finanzielle Voraussetzungen geschaffen werden, so dass eine Bildungs- und Betreuungspraxis realisiert werden kann, die allen Kindern gleiche Bildungschancen eröffnet. Kinder machen in ihren Familien, der Nachbarschaft und anderen Lebenswelten von Geburt an Erfahrungen, die für ihre Entwicklung und Bildung mehr oder weniger förderlich sind. Aufgabe der pädagogischen Praxis ist es daher, Bildungsprozesse zu ermöglichen, die an dieser Vielfalt der Lebensverhältnisse und Lernformen der Kinder anknüpfen. Professionelle Bildungspraxis braucht hierfür Rahmenbedingungen, die – unter Berücksichtigung der jeweiligen Angebotsstrukturen – entsprechende Entfaltungsbedingungen für die pädagogische Handlungs-rationalität sichern.

Die Gewährleistung von Vielfalt und Individualität in der Bildungspraxis braucht personalintensivere Zeiten oder auch besondere, auf individuelle Bedarfe der Kinder ausgerichtete Angebote. Dementsprechend – je nach der Zusammensetzung der Kinder und ihren jeweiligen Bedürfnissen – variiert der Ressourcenbedarf von Einrichtung zu Einrichtung. Deshalb beruht eine Finanzausstattung, die pädagogisch fundierten Kriterien genügt, auf einer ungleichen Ressourcenallokation auf Einrichtungsebene (vergleiche hierzu auch für den Schulbereich Ross et al. 1999: 29). Die zentrale Zielsetzung des Projektes „Finanzierung der Elementarbildung“ ist dementsprechend die Entwicklung und Erprobung eines Finanzierungskonzeptes für KiTas, das sich durch eine indikatoren-gestützte Zuweisung finanzieller Ressourcen für Einrichtungen auszeichnet und so eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung ermöglicht.

Das Projekt möchte einem solchen Anspruch der „Gerechtigkeit der Differenz“ (Klafki, zitiert nach Wagner 2008) durch die Entwicklung eines Finanzierungskonzeptes strukturell und ökonomisch Rechnung tragen, indem Unterschiede in der Förderung auf klaren und pädagogisch legitimierten Kriterien basieren. Damit soll die Bestimmung eines Einrichtungsbudgets nachvollziehbar sein und eine faire und transparente Förderung ermöglichen. Dies wird durch ein formelbasiertes Finanzierungsverfahren sichergestellt, das den genannten Gerechtigkeitskriterien entspricht und Transparenz schafft, indem die Kriterien der Ressourcenallokation explizit gemacht werden (zum Beispiel Agyemang 2008, Mayston 1998, Smith 2003).

Der Argumentation von Ulrich (2009) folgend erfordert die Ableitung eines Finanzierungskonzeptes für eine gute, bedarfsgerechte Bildungs- und Betreuungspraxis eine solche Praxis zunächst zu explizieren und zu konkretisieren. Mit anderen Worten: Es muss ein Konzept guter Praxis entwickelt werden, aus dem sich die Ausgestaltung der Angebote und Aufgaben einer KiTa ableiten lässt. Neuere Forschung versteht Qualität dabei nicht als ein feststehendes, objektives Konzept. Daraus folgt, dass es auch nicht möglich ist, basierend auf Expertenwissen zu universellen und objektiven Normen „guter Bildung“ zu gelangen. Qualität ist danach ein subjektives, mit Werten aufgeladenes, relatives und dynamisches Konzept, das grundsätzlich auf spezifischen Annahmen und Werten basiert (zum Beispiel Moss et al. 2008, Urban 2008). Für die Systementwicklung ist deshalb die Schlussfolgerung eines von der Europäischen Kommission beauftragten unabhängigen Expertenteams richtungsweisend:

„[...] this review concludes that there is no bedrock of unambiguous empirical data about young children which can inform ECEC policy development and implementation in Europe [...] But pan-European research points strongly to the importance of contextualizing findings“ (Penn 2009: 54).

Eine solche Definition guter Bildungs- und Betreuungspraxis bleibt kontingent und beruht immer auf subjektiven Werthaltungen, Vorstellungen und Überzeugungen. Sie kann damit nur als vorläufig eingestuft werden und unterliegt im Zuge gesellschaftlicher Transformationsprozesse sowie veränderten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen einer kontinuierlichen Weiterentwicklung im Dialog mit den beteiligten Akteuren.

Die Definition guter Bildungs- und Betreuungspraxis bildet im Projekt „Finanzierung der Elementarbildung“ die Grundlage, um die Leistungen und Kernprozesse einer KiTa zu bestimmen. Diese wiederum sind notwendig, um die organisationalen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ermitteln zu können. Die Kenntnis der Leistungen und Kernprozesse sowie organisationalen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ist schließlich für die Ressourcenbemessung erforderlich. Die Festlegung von Zielen sowie die davon abgeleiteten Leistungen wirken sich sowohl auf die personellen Ressourcen als auch auf die Sachmittel aus, die eine Einrichtung benötigt. Nur wenn eine genaue Vorstellung davon existiert, welche Angebote und Leistungen bereitgestellt werden sollen und welche organisationalen Voraussetzungen erfüllt werden müssen, können Kostenstrukturen, -arten und -höhe benannt werden.

Zur Festlegung eines Finanzierungskonzeptes, welches zudem der Bedarfssituation jeder einzelnen KiTa gerecht werden soll, müssen hier auch die wichtigsten Ursachen für Mehrbedarfe, zum Beispiel lokale oder regionale Kostenunterschiede beziehungsweise unterschiedliche Kosten für bestimmte pädagogische Angebote oder bestimmtes Personal ersichtlich werden, so dass hieraus Indikatoren für eine Finanzierungsformel abgeleitet werden können. Diese weisen den jeweiligen Einrichtungen unterschiedliche Ressourcen zum Beispiel in Abhängigkeit von bestimmten Merkmalen der Kinder, ihrer Zusammensetzung oder dem Sozialraum zu (vergleiche für den Schulbereich Ross et al. 1999).

Zur Berechnung der Höhe der Finanzmittel, die eine einzelne Einrichtung zur Finanzierung ihrer Betriebskosten insgesamt erhält, soll das Finanzierungskonzept ungeachtet einer näheren inhaltlichen Ausgestaltung aus folgenden wesentlichen Komponenten bestehen:

1. Einer auslastungsunabhängigen Komponente (Basisrate I)
2. Einer auslastungsabhängigen Komponente (Basisrate II)
3. Indikatoren
4. Einer Mietkostenerstattung
5. Einer oder mehrerer Pauschalen für die Förderung bestimmter Angebotselemente

Bei beiden Basisraten handelt es sich um Pauschalen, die als additive Komponenten Eingang in das Finanzierungskonzept finden. Die Basisrate I stellt als konstante, auslastungsunabhängige Formelkomponente die Basisfinanzierung einer KiTa dar. Grundsätzlich ist die Basisrate I

abhängig von der Einrichtungsgröße. So könnten als Finanzierungseinheit dieser einrichtungsbezogenen Basisrate die genehmigten Plätze gemäß der Betriebserlaubnis der Einrichtung oder alternativ gemäß dem Bedarfsplan des zuständigen Jugendamtes als Bezugsgröße gewählt werden. Oder es kann bei der Festlegung der Anzahl der Plätze, für die jeweils die Basisrate I gezahlt wird, von einem festen Belegungszeitpunkt ausgegangen werden. In erster Linie soll die Basisrate I zur Deckung der Fixkosten dienen, welche in den Einrichtungen für das Bereithalten von Kapazitäten anfallen, um den Rechtsanspruch eines Kindes erfüllen zu können. Abhängig davon, wie hoch eine solche Basisrate gewählt wird und wie lange die Plätze bei Nichtbelegung weiterfinanziert werden, sind unterschiedliche Steuerungswirkungen zu erwarten. Je nach Höhe der Basisrate I sowie nach Länge der Förderdauer steigt beziehungsweise sinkt die Planungssicherheit der Einrichtungen (ISS o. J.: 31).

Zusätzlich zu der Gesamtsumme der Basisrate I erhält eine Einrichtung auch die Gesamtsumme aller gewichteten Basisraten II, die ihr für jeden belegten Platz zusteht. Mit dieser auslastungsabhängigen Formelkomponente sind die variablen Kosten einer KiTa abzudecken. Hier liegt die Annahme zugrunde, dass Mittel nach tatsächlichem (Mehr-)Bedarf zugewiesen werden. So könnte die Basisrate II pro Kind bei Inanspruchnahme des Platzes gezahlt und zusätzlich gemäß des Alters und der Betreuungszeiten gewichtet werden. Genau wie für die Basisrate I ist auch für die Basisrate II noch die Höhe unter Berücksichtigung der damit einhergehenden Steuerungseffekte festzulegen. So steigt beispielsweise die Marktabhängigkeit der Finanzierung, je höher die Basisrate II gewählt wird und je häufiger die reale Auslastung der Plätze im Jahr überprüft wird („Frequenz des Controllings“) (Diskowski 2008: 23 f., ISS o. J.: 31).

Bei den Indikatoren kann es sich einerseits um Faktoren handeln, die auf die Basisrate II angewendet werden oder Pauschalen, die zusätzlich zur Basisrate II gezahlt werden: Die Indikatoren sollen es ermöglichen, sowohl individuelle Bedarfslagen der einzelnen Kinder (zum Beispiel Migrationshintergrund, Sprachförderbedarf, sozioökonomischer Hintergrund, sozialpädagogischer Förderbedarf oder Beeinträchtigungen) als auch lokale und regionale Voraussetzungen der Einrichtungen (zum Beispiel soziale Brennpunkte) zu berücksichtigen.

Um unterschiedlichen Kostenniveaus für Grundstück, Gebäude, deren Versicherung und Bewirtschaftung von KiTas gerecht zu werden, enthält das Finanzierungskonzept eine Mietkostenerstattung als additive Komponente zusätzlich zur Basisfinanzierung (vergleiche auch Krauß 2010).

Schließlich sollen Pauschalen im Finanzierungskonzept die Funktion erfüllen, Entwicklungsimpulse zu schaffen (zum Beispiel Innovationsförderung, Förderung bestimmter Angebotselemente wie Beobachtung und Dokumentation oder Setzung bestimmter pädagogischer Schwerpunkte). So sind eine oder mehrere Pauschalen zur Förderung bestimmter Elemente denkbar, die sich ebenfalls als additiver Bestandteil beziehungsweise additive Bestandteile in das Finanzierungskonzept einfügen.

Da eine vordergründig auslastungsabhängige Finanzierung Auswirkungen auf die soziale Interaktionsstruktur in den KiTas hat, aufgrund derer „intersubjektive Verbindlichkeiten“ (Ulrich 2009: 12) als notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Bildungsprozesse der Kinder nur noch eingeschränkt gewährleistet werden können, ist eine *angemessene* Abhängigkeit der Finanzierung einer KiTa von der realen Auslastung der Einrichtung ein zentrales Charakteristikum der Finanzierungsformel. Dies wird durch die auslastungsabhängige Basisrate II ausgedrückt. Sie wird im Gegensatz zu einer reinen Einrichtungsfinanzierung zu einer Verschiebung des Finanzierungs-

risikos von der öffentlichen Hand (örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe) zum Träger der Einrichtung führen, ohne jedoch dem Träger das gesamte Finanzierungsrisiko aufzubürden. Kurzfristige geringe Nachfrageschwankungen werden daher auf die Förderhöhe einen relativ geringen Einfluss haben, während sich langfristig nicht belegte Plätze deutlich auf die Förderhöhe auswirken werden. Dann kommt es nicht nur zum Wegfall der Basisrate II, die ohnehin nur bei Belegung der Plätze gezahlt wird, sondern ab einem gewissen Zeitraum der Nichtbelegung wird auch die Basisrate I reduziert. So kann eine Balance sichergestellt werden zwischen einer weitgehenden Planungssicherheit für Träger und Einrichtungen auf der einen Seite, die eine fundamentale Grundlage für Angebote von hoher pädagogischer Qualität darstellt, und zielgerichtetem Ressourceneinsatz in Abhängigkeit von der realen Nutzung der Plätze auf der anderen Seite. Letzteres trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass die Öffentlichkeit als Geldgeber daran interessiert ist, auf Dauer nur belegte Plätze zu finanzieren (Diskowski 2008: 24).

5 Ausblick

Die Entwicklung der Finanzierungssystematik in dem Projekt „Finanzierung der Elementarbildung“ ist vor dem Hintergrund motiviert, dass die Frage nach den Auswirkungen der eingesetzten Verfahren der Ressourcenallokation auf die pädagogischen Handlungsoptionen beziehungsweise die Bildungs- und Betreuungsqualität von Kindertageseinrichtungen derzeit weitestgehend vernachlässigt wird – mit der Konsequenz zunehmender Hinweise darauf, dass die realisierbare pädagogische Praxis nicht unbedingt den Anforderungen einer professionellen Handlungsrationale entspricht. Basierend auf einer grundlegenden theoretischen Bestimmung des Verhältnisses von pädagogischen zu ökonomischen Handlungsrationale erhebt das im Projekt entwickelte Finanzierungskonzept daher den Anspruch, eine qualitativ gute frühkindliche Bildungs- und Betreuungspraxis zu ermöglichen. Die tatsächlichen Effekte der Finanzierungssystematik auf die Angebotsstrukturen und die pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen sind dabei aber von der Ausgestaltung jedes einzelnen Details abhängig. Der vorab konstatierte Mangel an empirisch gestützten Erkenntnissen über die Wirkungsweise der praktizierten Finanzierungsverfahren auf die Bildungspraxis stellt dabei im Projekt gleichermaßen eine Erschwerung wie auch eine Herausforderung dar. Ziel des Projektes Finanzierung der Elementarbildung ist es deshalb, ein Simulationsmodell zu entwickeln und unterschiedliche Formelvarianten mit Realdaten zu erproben. Auf diese Weise sollen auch empirisch fundierte Erkenntnisse für die Weiterentwicklung von Finanzierungssystematiken für Kindertageseinrichtungen gewonnen werden.

Literaturverzeichnis

- Agyemang, Gloria (2008): *Accounting for needs? Formula Funding in the UK School Sector*. Working Paper Series. SoMWP-0809. School of Management, Royal Holloway University of London.
- Ahnert, Lieselotte (2007): *Entwicklungspsychologische Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern*. Expertise für die Enquete-Kommission des Landestages von Nordrhein-Westfalen: „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“. Düsseldorf.

- Albers, Leonore, Frank Burmeister, Franziska Larrá, Werner Pieper und Claus Reichelt (2008): Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Hamburger Kita-Gutscheinsystem. *KiTa Event*, 1, 21–22.
- Anger, Christina und Axel Plünnecke (2006): Nutzen und Kosten eines kostenlosen Kindergartens für alle Kinder zwischen 3 und 6. Köln, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Barnett, Steve W. und Ellen Frede (2010): The Promise of Preschool. Why we need early education for all. *American Educator*, Spring 2010, 21–29.
- Belfield, Clive R. und Henry M. Levin (Hrsg.) (2007): *The Price We Pay. Economic and Social Consequences of Inadequate Education*. Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Bleiker, Charles, Suzanne C. Hartman, Amy L. Madigan, Louis Manfra, Henry Tran und Adam Winsler (2008): School readiness gains made by ethnically diverse children in poverty attending center-based child care and public school pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 23 (10), 314–329.
- Bock-Famulla, Kathrin (2002): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Gutachten im Auftrag der GEW. www.uni-bielefeld.de/Universitaet/Einrichtungen/Pressestelle/dokumente/Studie_Kindertagesstaetten.html. Stand 27. Mai 2010.
- Bock-Famulla, Kathrin (2010): Elementarbildung. In: Barz, Heiner (Hrsg.): *Handbuch der Bildungsfinanzierung*. Wiesbaden, 191–200.
- Bock-Famulla, Kathrin und Kerstin Große-Wöhrmann (2010): *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009. Transparenz schaffen – Governance stärken*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Budäus, Dieter (1996): Wirtschaftlichkeit. In: Naschold, Frieder (Hrsg.): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin, 81–99.
- Bundesjugendkuratorium (BJK) (2008): Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2005): Einnahmeeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung. Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Ergebnisse der Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin.
- Diskowski, Detlef (2008): Der Betreuungs- und Finanzierungsgutschein. Ein paar Bemerkungen zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung. *Pestalozzi-Fröbel-Verband. Rundbrief II*, 20–24.
- Enste, Dominik, Laura-Christin Diekmann und Nicola Hülskamp (2010): Kita-Gutscheine als Instrument einer effizienten Sozialpolitik. Eine volkswirtschaftliche Perspektive. In: Tanja Betz, Angelika Diller und Thomas Rauschenbach (Hrsg.): *Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung*. München, 127–146.
- Fritschi, Tobias und Tom Oesch (2008): *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland*. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Haug-Schnabel, Gabriele und Joachim Bensel (2008): Recherche zur flexiblen Betreuung von Unterdreijährigen. *KiTa aktuell NRW*, 11, 223–226.
- Haug-Schnabel, Gabriele, Joachim Bensel, Sonya von Stetten, Sarah Webers und Nikolas Schnabel (2008): Flexible Betreuung von Unterdreijährigen im Kontext von Geborgenheit, Kontinuität und Zugehörigkeit. Wissenschaftliche Recherche und Analyse im Auftrag des Landschaftsverband Rheinland, Köln, Dezernat 4 – Schulen, Jugend. In: Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.): *Flexible Betreuung von Unterdreijährigen im Kontext von Geborgen-*

- heit, Kontinuität und Zugehörigkeit. *Wissenschaftliche Recherche, Expertenhearing, Resümee*. Köln, 1–53.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) (o. J.): Endbericht zur Kindertagesstättenbedarfsplanung Freiburg im Breisgau. Anhang. Analyse des aktuellen Finanzierungs- und Controllingsystems. www.freiburg.de/servlet/PB/show/1192739/Dokumentation%20Planungsraumkonferenzen%20Freiburg.pdf. Stand 15 Januar 2009.
 - Kluczniok, Katharina, Susanne Kuger und Hans-Günther Roßbach (2008): Auswirkungen eines Kindergartenbesuches auf den kognitiv-leistungsbezogenen Entwicklungsstand von Kindern. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 10 (Sonderheft 11), 139–158.
 - Kratzmann, Jens und Thorsten Schneider (2008): *Soziale Ungleichheiten beim Schulstart*. Empirische Untersuchungen zur Bedeutung der Sozialen Herkunft und des Kindergartenbesuchs zum Zeitpunkt der Einschulung. SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research. 100.
 - Krauß, Günther (2010): Kindbezogene Förderung und Bildungsgerechtigkeit. In: Tanja Betz, Angelika Diller und Thomas Rauschenbach (Hrsg.): *Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung*. München, 265–276.
 - Kussau, Jürgen (2007): Dimensionen der Koordination: hierarchische Beobachtung in einer antagonistischen Kooperationsbeziehung. In: Jürgen Kussau und Thomas Brüsemeister (Hrsg.): *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden, 155–220.
 - Moss, Peter und Gunilla Dahlberg (2008): Beyond quality in early childhood education and care – Languages of Evaluation. *The CESifo DICE Report*, 6 (2), 21–26.
 - Mayston, David J. (1998): Devolved budgeting, formula funding and equity. *Management Accounting Research*, 9, 37–54.
 - Müller Kucera, Karin und Tobias Bauer (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindergärten in der Stadt Zürich aus? Bern, Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich.
 - National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network (NICHD) (2000): The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development. *Child Development*, 71 (4), 960–980.
 - Penn, Helen (2009): Early Childhood Education and Care. Key Lessons from Research for Policy Makers. Brüssel, An independent report submitted to the European Commission by the NESSE networks of experts.
 - Pfennig, Judith (2010): Erfahrungen mit dem Berliner Kita-Gutschein aus der Sicht des Jugendamts. In: Tanja Betz, Angelika Diller und Thomas Rauschenbach (Hrsg.): *Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung*. München, 257–264.
 - Rauschenbach, Thomas und Matthias Schilling (2007): *Erwartbare ökonomische Effekte durch den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige auf 750 000 Plätze bis 2013*. München, DJI.
 - Ross, Kenneth N. und Roselind Levacic (Hrsg.) (1999): *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. Paris, UNESCO International Institute for Educational Planning.
 - Seyda, Susanne (2009) Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg. Eine bildungsökonomische Analyse anhand des Sozio-ökonomischen Panels. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 12, 233–251.
 - Simon, Silvia (2009): Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten. Region Werdenberg-Sarganserland. Chur.

- Smith, Peter C. (2003): Formula Funding of Public Services: An Economic Analysis. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), 301–322.
- Spieß, Katharina (2009): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Kinderbetreuung: Wie ist diese zu bewerten und was können wir dabei aus dem Ausland lernen? In: Ursula von der Leyen und Vladimir Spidla (Hrsg.): *Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien*. Baden-Baden, 251–263.
- Spieß, Katharina (2010): Zehn Mythen über Kinderbetreuungsgutscheine. In: Tanja Betz, Angelika Diller und Thomas Rauschenbach (Hrsg.): *Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung*. München, 99–112.
- Stamm, Margrit, Kaspar Burger und Vanessa-Isabelle Reinwand (2009): Frühkindliche Bildung als Prävention gegen Schulversagen? Empirische Befunde und kritische Anmerkungen zur frühpädagogischen Forschung. *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 7 (3), 226–243.
- Ulrich, Peter (2006): Politische Ökonomie, wirtschaftsethisch rekonfiguriert. Funktionale Systemtheorie im Kontext praktischer Sozialökonomie. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik zfwu*, 7 (2), 164–182.
- Ulrich, Peter (2009): Die gesellschaftliche Einbettung der Marktwirtschaft als Kernproblem des 21. Jahrhunderts. Eine wirtschaftsethische Fortschrittsperspektive. St. Gallen, Berichte des Instituts für Wirtschaftsethik, 115.
- Urban, Matthias (2008): Dealing with uncertainty: challenges and possibilities for the early childhood profession. *European Childhood Education Research Journal*, 16 (2), 135–152.
- Voigtsberger, Ulrike (2010): Hamburger Gutscheinsystem. Reflexionen aus dem Praxisfeld. In: Tanja Betz, Angelika Diller und Thomas Rauschenbach (Hrsg.): *Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung*. München, 225–240.
- Wagner, Petra (2008): Gleichheit und Differenz im Kindergarten – eine lange Geschichte. In: Petra Wagner (Hrsg.): *Handbuch Kinderwelten. Vielfalt als Chance – Grundlagen einer vorurteilsbewussten Bildung und Erziehung*. Freiburg im Breisgau, 11–33.
- Wößmann, Ludger und Marc Piopiunik (2009): *Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.