

Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg

Ergänzende Kurzstudie im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBSJ)
des Landes Brandenburg.

(Finanzierungsstudie II)

Autorinnen und Autoren

Dr. Mario Hesse

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Julia Sydow*

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.

Endfassung

November 2024

Ansprechperson:

Dr. Mario Hesse

Telefon: +49 (0)341 - 97 33 582

E-Mail: hesse@wifa.uni-leipzig.de

Frau Dr. Sydow war bis Ende 2023 Teil des Teams

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis.....	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	V
0 Executive Summary.....	6
1 Einleitung.....	7
1.1 Zielsetzung.....	7
1.2 Studiendesign.....	7
1.3 Projektverlauf.....	10
2 Überblick über die Finanzierungsstrukturen der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg.....	12
2.1 Vorbemerkung.....	12
2.2 Ergebnisse aus der Ersten Finanzierungsstudie 2021.....	12
2.3 Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Analyse.....	16
2.4 Zielsetzungen bei der Reform der Finanzierung der Kindertagesbetreuung.....	18
3 Kostenstrukturanalyse.....	18
3.1 Kostenbegriff.....	18
3.2 Ergebnisse der Finanzierungsstudie I (2021).....	19
3.3 Ergebnisse der Finanzierungsstudie II (2022/2023).....	22
3.3.1 Datenverfügbarkeit und Digitalisierung.....	24
3.3.2 Personalkosten.....	26
3.3.3 Sachkosten.....	35
3.4 Grenzen der Analyse.....	43
3.5 Ergebnisse der Erhebung – Zusammensetzung der Pauschale.....	45
3.6 Modellrechnungen für Muster-Kitas.....	48

4	Zusammenfassung.....	54
5	Anlagen.....	56
5.1	Anlage 1 – Dokumentation der Kostenarten.....	56
5.2	Anlage 2 – Verteilungsmuster der Personalkosten je VZÄ des notwendigen pädagogischen Personals.....	56
5.3	Anlage 3 – Zuordnung der Leitungstätigkeit.....	58
5.4	Anlage 4 – Verteilungsmuster der Verpflegungskosten.....	58
5.5	Anlage 5 – Verteilungsmuster der Mieten, Pachten, Abschreibungen.....	60
5.6	Anlage 6 – Regressionsergebnisse für Mieten, Pachten und Abschreibungen.....	61
5.7	Anlage 7 – Verteilungsmuster der gebäudebezogenen Kosten (Bewirtschaftung).....	63
5.8	Anlage 8 – Regressionsergebnisse für gebäudebezogene Kosten (Bewirtschaftung).....	64
5.9	Anlage 9 – Verteilungsmuster für laufende Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation).....	67
5.10	Anlage 10 – Regressionsergebnisse für laufende Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation).....	68
6	Quellenverzeichnis.....	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analyseschritte der Finanzierungsstudie II.....	10
Abbildung 3:	Schema der Finanzströme in der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg.....	14
Abbildung 4:	Statistische Nachvollziehbarkeit der Finanzströme der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg	17
Abbildung 5:	Struktur der Finanzierungsstudie I.....	19
Abbildung 6:	Gesamtkosten und Kostenarten je belegtem Platz nach Altersgruppen 2018.....	19
Abbildung 7:	durchschnittliche Kosten je belegtem Platz nach Trägertyp 2018.....	20
Abbildung 8:	Finanzierungsanteile der Akteure im System Kindertagesbetreuung 2018	21
Abbildung 9:	Fortschreibung der Finanzierungsanteile im System der Kindertagesbetreuung nach beteiligten Akteuren 2018-2020.....	21
Abbildung 10:	Schema einer Normalverteilung.....	23
Abbildung 11:	Schema verschiedener Verteilungsformen	24
Abbildung 12:	Histogramm, Personalkosten notwendiges pädagogisches Personal je VZÄ im Jahr 2021 und Kontrastierung mit den Erfahrungsstufen der Entgeltgruppe 8a	31
Abbildung 13:	Verteilung der Kosten für Mieten, Pachten, Abschreibungen je genehmigtem Platz 2021	37
Abbildung 14:	Zusammenhang von Kapazität und absoluten Kosten.....	38
Abbildung 15:	Pauschalvarianten für die Kosten für Mieten, Pachten und Abschreibungen 2021	39
Abbildung 16:	Verteilung der gebäudebezogenen Kosten (Bewirtschaftung) je genehmigtem Platz 2021	40
Abbildung 17:	Pauschalvarianten für die gebäudebezogenen Kosten (Bewirtschaftung) 2021.....	41
Abbildung 18:	Verteilung der laufenden Sachkosten je belegtem Platz 2021	42
Abbildung 19:	Pauschalvarianten für die laufende Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation) 2021.....	43
Abbildung 20:	Grenzen der Analyse.....	44
Abbildung 21:	Zusammenfassung der Untersuchung der Pauschalierungsmöglichkeiten	45
Abbildung 22:	Fünf Bausteine der Pauschale	47
Abbildung 23:	Modellrechnungen für Muster-Kitas.....	49
Abbildung 24:	Abgleich der Modellrechnungen mit den Kostenstrukturen der Finanzierungsstudie I.....	51
Abbildung 25:	Kostendeckungsgrade für die Personalkosten des NPP durch den Pauschalansatz (2021)	52
Abbildung 26:	Kostendeckungsgrade für die Sachkosten durch den Pauschalansatz	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Umfang der Stichprobe der Finanzierungsstudie II (Anzahl der Einrichtungen).....	9
Tabelle 2:	Anzahl der von der Analyse einbezogenen Personalstellen	28
Tabelle 3:	Durchschnittliche Kosten je Personal-VZÄ und Jahr.....	28
Tabelle 4:	Abgleich der Ist-Kosten für eine Personal-VZÄ des NPP mit der Tariftabelle des TVöD SuE 2021.....	29
Tabelle 5:	Kalkulation des Zuschlags für das Leitungspersonal aus der Datenerhebung.....	33
Tabelle 6:	Modellrechnung 1 zum Personalkostenanteil (NPP) des Landes.....	34
Tabelle 7:	Modellrechnung 2 zum Personalkostenanteil (NPP) des Landes.....	34

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Einw.	Einwohner
f./ff.	folgende / fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
kaG	kreisangehörige Gemeinden
KfS	kreisfreie Städte
KiGa	Kindergarten (Betreuung in der Regel ab 3 Jahren bis Schuleintritt)
Kita	Kindertageseinrichtung
LK	Landkreise
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
öTdöJH	örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe
RL	Förderrichtlinie
S.	Seite
sog.	sogenannt
TVöD SuE	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Sozial- und Erziehungsdienst
U3	Bereich der Unter-3-Jährigen Kinder
Ü3	Bereich der Über-3-Jährigen Kinder
Vgl.	Vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent/e
§	Paragraph
%	Prozent

Länderkürzel

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

0 Executive Summary

Die Zielstellung der vorliegenden Kurzstudie ist die Ergänzung der Finanzierungsstudie I aus dem Jahr 2021. In vier Landkreisen (als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe), zwei kreisfreien Städten (vor allem in der Doppelfunktion als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und als Standortgemeinde) sowie in weiteren einzelnen Gemeinden und bei freien Einrichtungsträgern wurde eine ergänzende Erhebung durchgeführt und ausgewertet. Bereits in der Finanzierungsstudie I sind die Kostenhöhen, die Kostenstrukturen sowie die Finanzierungsstrukturen der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg untersucht worden. Zur Weiterentwicklung des Finanzierungssystems wird aufbauend auf den bekannten und neu gewonnenen Erhebungsergebnissen die Möglichkeit zur Pauschalierung der (Teil-)Kostenerstattung für die Einrichtungsträger diskutiert.

Letztlich können auf der Grundlage der Erhebungs- und Analyseergebnisse fünf Bausteine einer Pauschalierung abgeleitet werden:

- Die Pauschalierung der Personalkosten für das notwendige pädagogische Personal erfolgt losgelöst vom Mengengerüst durch die Orientierung der Preiskomponente an den Eckwerten des TVöD SuE, insbesondere der Entgeltgruppe 8a, Stufe 4 (bzw. 5).
- Für die Leitungskräfte erscheint eine Pauschalierung etwas weniger gut nachweisbar. Eine Pauschalierung wäre mit gewissen Sickerverlusten möglich und entspräche einem Zuschlag von 25 % auf die durchschnittlichen VZÄ-Kosten des NPP.
- Für die gebäudebezogenen Sachkosten für Mieten, Pachten und Abschreibungen ist ein Fixbetrag je Einrichtung sowie eine variable Pauschale je genehmigtem Platz zielführend (empirisch für 2021: 14.060 Euro/Einrichtung + 624 Euro/genehmigtem Platz).
- Für die weiteren gebäudebezogenen Sachkosten (Bewirtschaftung) ist ein Fixbetrag und eine variable Pauschale je genehmigtem Platz zielführend (empirisch für 2021: 21.750 Euro/Einrichtung+ 450 Euro/genehmigtem Platz).
- Für die weiteren Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation) empfiehlt sich eine Pauschale, die sich nach der Zahl der belegten Plätze richtet (empirisch für 2021: 1.019 Euro/belegtem Platz).

Die Pauschalierung stellt eine verwaltungsschlanke und anreizgerechte Lösung dar, die den typischen Kostenstrukturen der untersuchten Einrichtungen in den Jahren 2019-2021 entspricht (insgesamt rund 1.770 Datenpunkte in den drei Jahresscheiben). Modellrechnungen bestätigen, dass eine pauschale Lösung die Kostenstrukturen reproduziert, die mit der Finanzierungsstudie I bereits vorgestellt wurden.

Die Grenzen der Pauschalierung ergeben sich aus spezifischen Kostenverläufen und Abweichungen im Einzelfall. Diesen kann durch eine zielgerichtete Spitzabrechnung im Ausnahmefall Rechnung getragen werden.

1 Einleitung

1.1 Zielsetzung

Die vorliegende zweite Finanzierungsstudie zur Analyse der Finanzierung der Angebote der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg (Finanzierungsstudie II) bildet eine Ergänzung zur ersten Finanzierungsstudie, die 2021 vorgestellt wurde (Finanzierungsstudie I)¹. Die Finanzierungsstudie II dient dazu, die datenseitigen Grundlagen für die Vereinfachung, eine stärkere Subjektfinanzierung und Pauschalierung in den Finanzierungsstrukturen zu legen. Mit Blick auf eine mögliche Pauschalierung von Erstattungen an die Einrichtungsträger werden Analysen auf der Grundlage einer empirischen Erhebung durchgeführt. Die Fragen, ob Leistungsbestandteile pauschalierungsfähig sind und wann eine Pauschale eine „gute Pauschale“ ist, können mit Blick auf die statistischen Eigenschaften der relevanten Kosten beantwortet werden.² Die Erhebung erfolgte primär bei vier Landkreisen und zwei kreisfreien Städten zwischen Herbst 2022 und Frühling 2023. Darüber hinaus wurden ergänzende Erhebungen bei Standortgemeinden und größeren Einrichtungsträgern mit Standorten in mehreren Gemeinden vorgenommen.

Auf der Grundlage der erhobenen Daten sollen Informationen für die Pauschalierung und die konkreten Pauschalensätze abgeleitet werden. Diese untergliedern sich nach Personalkosten und Sachkosten.

1.2 Studiendesign

Für die Haupterhebung der relevanten Daten wurde im Kern eine Datenerhebung bei sechs örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (öTdöJH) durchgeführt (jeweils bei den für die Kindertagesbetreuung zuständigen Ämtern und Referaten). Die Teilnahme erfolgte jeweils auf freiwilliger Basis. Die Autoren der Studie danken allen Beteiligten in den Jugendämtern vor Ort herzlich für ihre Mitwirkung an der Datenerhebung.

- LK Barnim
- LK Dahme-Spreewald
- LK Elbe-Elster
- LK Potsdam-Mittelmark
- Stadt Potsdam
- Stadt Frankfurt (Oder)

¹ Vgl. Hesse/Lenk/Sydow u.a. (2021).

² Wie noch ausgeführt wird, ist hierzu eine annähernde Normalverteilung mit einer positiven statistischen Kurtosis erforderlich.

Die Zielstellung bestand jeweils darin, Angaben zu den Personal- und Sachkosten für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen zu generieren. Darüber wurden Stammdaten (Einrichtungsgröße, Betreuungsplätze, Standorte) erhoben. Darüber hinaus wurden Informationen zu Elternbeiträgen und zur Fehlbedarfsfinanzierung abgefragt. Die abgefragten Zeiträume umfassten die Jahre 2019, 2020 und 2021. Einzelne Daten konnten bereits für das Jahr 2022 bereitgestellt werden. Anders als in der Finanzierungsstudie I wurde hierfür kein geschlossener (Online-)Fragebogen verwendet, sondern die Daten wurden von den öTdöJH in der jeweils eigenen Datenstruktur zur Verfügung gestellt und durch das Autorenteam in vereinheitlichter Form ausgewertet. Dies sollte Schnittstellenprobleme und Teilnahmebarrieren so weit wie möglich senken. Die Daten wurden ausschließlich dem Autorenteam zur Verfügung gestellt, nicht jedoch dem MBSJ.³

Erwartungsgemäß stellte sich heraus, dass bei den öTdöJH vor allem Daten zu den Personalkosten vorlagen. Bezüglich der Sachkosten konnten jedoch lediglich die beiden kreisfreien Städte sowie einer der vier Landkreise Angaben machen. Daher wurde im laufenden Verfahren eine ergänzende Erhebung bei Einrichtungsträgern und Standortgemeinden zur vertieften Analyse von Sachkosten durchgeführt. Dabei wurden folgende Einrichtungsträger mit Einrichtungen in mehreren Standortgemeinden sowie einzelne Standortgemeinden, die eigene Einrichtungen betreiben, ausgewählt – auch diesen Trägern danken wir für die Teilnahmebereitschaft:

- Fröbel e.V.
- AWO Potsdam
- Gemeinde Panketal (LK Barnim)
- Stadt Schwedt
- Gemeinde Brieselang.

Es handelt sich demnach um eine nicht-zufällig ausgewählte Stichprobe. Da die Stichprobe sowohl unterschiedliche Typen von Einrichtungsträgern als auch unterschiedliche Standorte berücksichtigt, die die unterschiedlichen räumlichen Typen im Land Brandenburg abbilden (städtisch/ländlich, metropolnah/peripher), sind die Ergebnisse verallgemeinerungsfähig im Sinne einer Übertragung der Stichprobenergebnisse auf die Gesamtheit der Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg.

Insgesamt konnten in der Haupterhebung Daten von zwischen 570 Einrichtungen (2019) und 531 Einrichtungen (2021) ausgewertet werden. In der Ergänzungserhebung kamen nochmals Daten von 35 (2020) bis 42 (2021) Einrichtungen dazu, sodass sich die empirischen Analysen

³ Diese Umsetzung der Geheimhaltung von Einzeldaten wurde vorab mit den teilnehmenden öTdöJH im Einvernehmen mit dem MBSJ vereinbart.

auf einen umfangreichen Datensatz von 622 Einrichtungen im Jahr 2019 und jeweils 576 Einrichtungen in den Jahren 2020 und 2021 stützen können (siehe die nachfolgende Tabelle 1 für die räumliche Verteilung der Einrichtungen).⁴ Damit liegt der Umfang der ausgewerteten Stichprobe weitaus höher als in der Finanzierungsstudie I, wo letztlich Daten für 132 Einrichtungen voll ausgewertet werden konnten.⁵

Tabelle 1: Umfang der Stichprobe der Finanzierungsstudie II (Anzahl der Einrichtungen)

Anzahl der dokumentierten Einrichtungen Standorte	Haupterhebung			zusammen
	2019	2020	2021	
LK Barnim	127	127	128	382
LK Dahme-Spreewald	125	127	130	382
LK Elbe-Elster	96	96	96	288
LK Potsdam-Mittelmark	39	39	39	117
LK Potsdam-Mittelmark (SK)	84	64	77	225
Stadt Frankfurt (Oder)	38	38	38	114
Stadt Potsdam	61	50	26	137
Zwischenergebnis Haupterhebung	570	541	534	1.645
	Zusatzerhebung (v.a. Sachkosten)			
	2019	2020	2021	
Landkreis OSL	5	5	5	15
Stadt Cottbus	11	2	7	20
Stadt Frankfurt (Oder)	4			4
LK Teltow-Fläming	1			1
LK Havelland	2		2	4
Stadt Potsdam	19	19	20	58
Gemeinde Brieselang	5	4	3	12
LK Uckermark (Schwedt)	5	5	5	15
Zwischenergebnis Zusatzerhebung	52	35	42	129
Gesamtergebnis (Haupt- und Zusatzerhebung)	622	576	576	1.774

*Einordnung nach Standorten der Kindertageseinrichtungen.
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Erhebung.*

Die Auswertung der Daten erfolgte im Einvernehmen zwischen dem MBS und den beteiligten Akteurinnen und Akteuren in anonymisierter Weise. D. h., Daten zu einzelnen Einrichtungen

⁴ Daher sind die Städte Potsdam und Frankfurt (Oder) doppelt angegeben. Doppelzählungen von Einrichtungen lassen sich dabei nicht ausschließen, allerdings sind in der Haupt- und Zusatzerhebung Daten zu unterschiedlichen Kostenarten geliefert worden, sodass keine Doppelzählung von Kosten vorliegt.

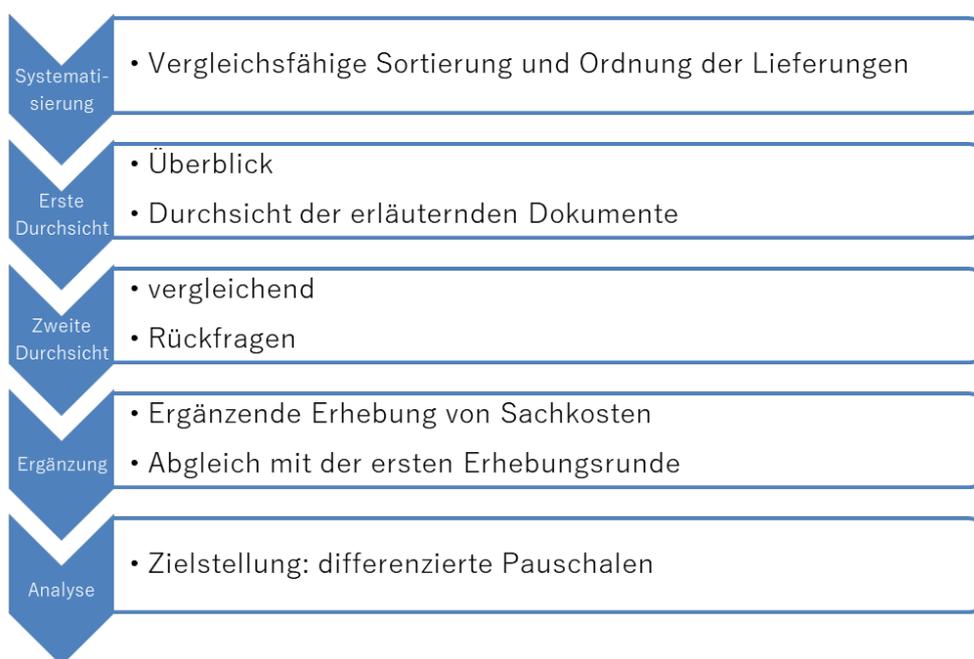
⁵ Hierzu wurden 500 Einrichtungsträger angeschrieben, die rund 650 Einrichtungen im Land Brandenburg repräsentierten. Vgl. Hesse/Lenk/Sydow u.a. (2021), S. 37.

und Daten zu einzelnen Einrichtungsträgern, Standortgemeinden oder örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe werden in der Studie nicht differenziert ausgewertet und dargestellt.

1.3 Projektverlauf

Mit der Erhebung und den darauf basierenden Analysen werden die Berichtsjahre 2019, 2020 und 2021 abgedeckt. Hierfür wurden durch die beteiligten Akteure mehr als 3.500 Dateien bereitgestellt.⁶ Der Projektverlauf wird in seinen Schritten in Abbildung 1 dargestellt. Da die Daten nicht mit einem standardisierten Fragebogen erhoben, sondern von den Teilnehmenden niedrigschwellig nach einer eigens gewählter Strukturierung bereitgestellt wurden,⁷ nahm die Systematisierung (vergleichsfähige Sortierung und Ordnung der Datenlieferungen) einen erheblichen Teil des Zeitbudgets in Anspruch (vor allem zwischen September und November 2022). Danach erfolgte eine erste Durchsicht der Daten sowie der erläuternden Dokumente. Zur Klärung von Rückfragen zu den Datenlieferungen wurden mit allen zuliefernden Akteurinnen und Akteuren einzelne Gespräche durchgeführt (November und Dezember 2022).

Abbildung 1: Analyseschritte der Finanzierungsstudie II



Quelle: Eigene Darstellung.

⁶ Die bereitgestellten Kalkulationstabellen, Abrechnungsbögen und Infomaterialien umfassten insgesamt mehr als 700 MB Dateigröße.

⁷ Alternativ wurden den teilnehmenden Akteuren angeboten, ein Abfrageschema zu nutzen, das als MS Excel-Maske zur Verfügung gestellt wurde. Dieses Angebot wurde jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen in Anspruch genommen.

Es stellte sich im Zuge der ersten und zweiten Durchsicht heraus, dass bezüglich der Sachkosten nur für die beiden kreisfreien Städte und einen der Landkreise verwertbare Daten genutzt werden konnten. Die übrigen Landkreise waren in ihrer Rolle als öTdöJH nicht in der Lage, Auskünfte zur Höhe und Struktur der Sachkosten in den Kindertageseinrichtungen zu machen. Durch eine Erweiterung der Erhebung auf einzelne überregional tätige Einrichtungsträger und Standortgemeinden konnten diese Lücken zum Teil geschlossen werden (Frühjahr 2023). Die Akteurinnen und Akteure zeigten sich bei Rückfragen und Datennachforderungen sehr entgegenkommend, konstruktiv und standen für Rückfragen zur Verfügung. Eine erste Ergebnisdiskussion konnte zu Jahresbeginn 2023 noch auf der Grundlage der Haupterhebung stattfinden. Die Vorstellung und Abstimmung der weiterführenden Ergebnisse sowie die Vorschläge zur Überführung der Ergebnisse in konkrete Pauschalen konnte über den Sommer 2023 durchgeführt werden. Seitdem wurden die Ergebnisse verfeinert und in die Schriftfassung überführt.

2 Überblick über die Finanzierungsstrukturen der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg

2.1 Vorbemerkung

Die Finanzierung der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung obliegt der Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß § 74a SGB VIII. Die Durchführungskompetenz liegt bei den Kommunen. Kindertagesbetreuung ist eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe, durch die Aufgabenwahrnehmung ergibt sich einerseits die Bindung der Kommunen an das fachspezifische Bundes- und Landesrecht. Andererseits resultieren daraus Regelungen zur kommunalen Beteiligung an den relevanten Finanzierungsströmen. Gleichzeitig handelt es sich bei der Kindertagesbetreuung aus ökonomischer Sicht um eine Aufgabe die teilweise einen Äquivalenzcharakter aufweist, d. h., die Nutzer der öffentlichen bzw. öffentlich geförderten Leistung (Kinder bzw. Familien) können klar identifiziert und die durch die Inanspruchnahme entstehenden Kosten zumindest grob abgeschätzt werden. Dies eröffnet die Möglichkeit zur Gebühren- bzw. Entgeltfinanzierung, die sich in Elternbeiträgen ausdrückt. Letztere decken im Land Brandenburg lediglich einen kleinen Anteil der Betriebskosten (siehe unten, Abschnitt 3.2).

Die Einzelheiten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, einschließlich der Einbettung in das Bundesrecht, sind in der rechtswissenschaftlichen Darstellung enthalten und sollen daher an dieser Stelle nicht vertieft werden.⁸ Gleichwohl ist festzuhalten, dass sich die Frage nach einer „angemessenen“ Finanzierungsbeteiligung angesichts der Vernetzung der Akteure kaum analytisch bestimmen lässt. Vielmehr ist eine ganze Reihe von expliziten und impliziten Werturteilen zu fällen. Dies lässt einerseits Raum für Ermessen und Verhandlungen zwischen den Akteuren. Andererseits sind alle Beteiligten auf belastbare Datengrundlagen, sowohl zu den Wesensmerkmalen der Kindertagesbetreuung als auch den finanziellen Strukturen angewiesen. Diese Datengrundlagen müssten nicht nur einmalig (z. B. im Rahmen einer Studie), sondern dauerhaft vorliegen, um den Informationsbedarf wiederkehrend zu befriedigen. Daher sind Unschärfen und eine gewisse Pauschalierung bei der „Bedarfsbestimmung“ typisch.

2.2 Ergebnisse aus der Ersten Finanzierungsstudie 2021

Das Nachvollziehen der Finanzierungsstrukturen und Finanzströme für den Aufgabenbereich der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg gestaltet sich als herausfordernde Aufgabe, da eine Vielzahl von Akteuren an der Finanzierung beteiligt ist und sich die Regelungen zur Finanzierung auf verschiedene Kostenabgrenzungen beziehen (Abbildung 3). Für Brandenburg typisch – und durchaus besonders im Vergleich zu anderen Ländern – ist, dass **sämtliche**

⁸ Vgl. Koriath/Müller (2021).

Akteure, die theoretisch für eine Finanzierungsbeteiligung in Frage kommen, auch tatsächlich an der Finanzierung unmittelbar (Personensorgeberechtigte, örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Standortgemeinden, kommunale und freie Träger) oder mittelbar (Land) beteiligt sind.

Die Einzelheiten zu den rechtlichen Grundlagen der Finanzierungsbeteiligung der Akteure sind ausführlich im Rechtsgutachten dokumentiert, das parallel zur Finanzierungsstudie I in den Jahren 2020/2021 erarbeitet wurde.⁹ Dort wird die hohe Komplexität der Finanzierungsstrukturen dokumentiert: *„Bei der Betrachtung der gegenwärtigen Ausgestaltung der Finanzierung der Kindertagesförderung im Land Brandenburg hat sich die in der Literatur vielfach geäußerte Kritik an der Komplexität und Intransparenz des Systems bestätigt. Insbesondere führt die gesetzlich nicht klar vorbestimmte Finanzierungsbeitrag der Einrichtungsträger, der Personensorgeberechtigten und Gemeinden zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und Auseinandersetzungen. Die Vielzahl von Ausgleichsregelungen zwischen Einrichtungsträgern und öffentlichen Stellen einerseits, zwischen Kommunen und Land andererseits, führt zu teilweise äußerst komplexen Abrechnungsverfahren. Hinzu kommt, dass den öffentlichen Finanzierungsbeiträgen nur geringe Möglichkeiten zukommen, die Leistungserbringung durch die Einrichtung zu steuern und zu kontrollieren.“*¹⁰

Einen Eindruck der Komplexität der Finanzierungsstrukturen vermittelt darüber hinaus Abbildung 3. Im Zentrum der Finanzierungsströme stehen die Betriebskosten der Kindertagesbetreuung. Diese setzen sich aus Personalkosten und Sachkosten zusammen. Die Finanzierungsstrukturen setzen ihrerseits an verschiedenen Kostenarten bzw. der Summe der Betriebskosten an:¹¹

- Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte) finanzieren den Einrichtungsträgern aktuell zwischen 84 % (Hort) und 89,4 % (U3-Bereich) der Personalkosten für das notwendige pädagogische Personal.¹²
- Elternbeiträge decken sowohl einen Teil der verbleibenden Personalkosten als auch die Sachkosten. Für Transferleistungsempfänger und Geringverdienende werden die

⁹ Vgl. Ebenda.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 93.

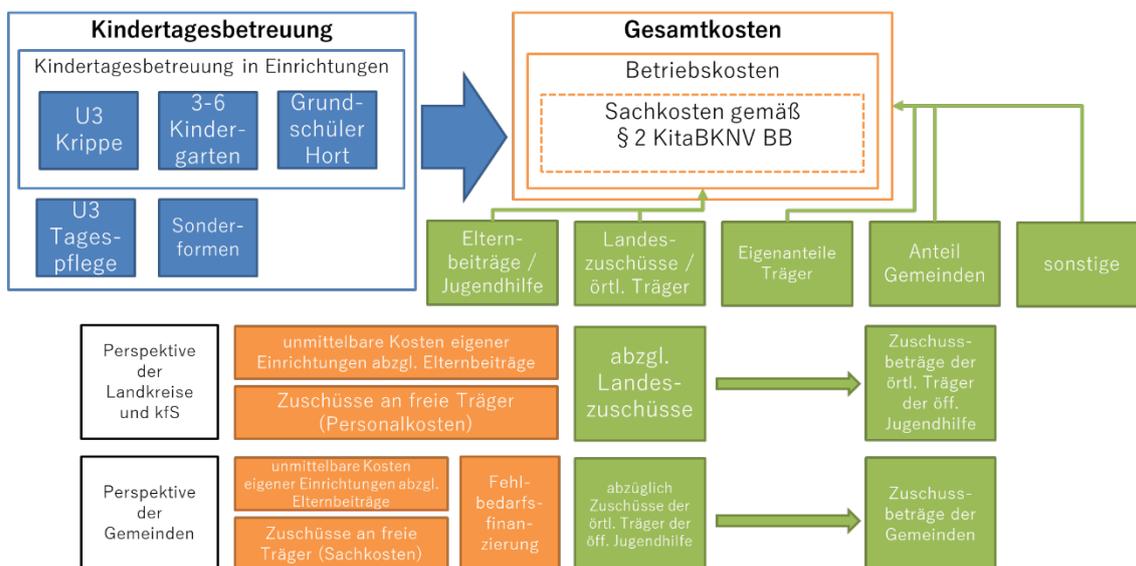
¹¹ Vgl. Hesse/Lenk/Sydow u.a. (2021), S. 7 f.

¹² Gemäß § 16 Abs. 2 KitaG sind es 89,4 % für jedes betreute Kind im Alter bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, 87,6 % vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Einschulung und 84,0 % für jedes betreute Kind im Grundschulalter. Dies entspricht den Personalschlüsseln ab dem 1.8.2022. Da sich der Erhebungszeitraum auf die Jahre 2019–2021 bezieht, sind für die Untersuchung die bis 31.7.2022 gültigen Anteile relevant: U3: 88,6 %, Ü3: 87,6 % ab 01.08.2020, Hort 84,0 % (unverändert).

Elternbeiträge durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen,¹³ wobei die Beitragsfreiheit inzwischen durch das Land refinanziert wird. Zunehmend ist das Land in die Elternbeitragsfreiheit eingestiegen und leistet den Einrichtungsträgern einen Ausgleich für die hierdurch entgangenen Elternbeiträge.

- Über die erstattungsfähigen Betriebskosten hinausgehende Personal- und Sachkosten können durchaus über andere Wege finanziert werden, z. B. durch spezifische Landes- oder Bundesprogramme, durch freiwillige Leistungen der öTdöJH, aber auch durch Spenden oder Eigenanteile der Einrichtungsträger.
- Die Gemeinden sollen über die erforderlichen immobilienbezogenen Kosten hinaus diejenigen Kosten tragen, die „bei sparsamer Betriebsführung und nach Ausschöpfung aller zumutbaren Einnahmemöglichkeiten“ den Einrichtungsträgern verbleiben (sog. Fehlbedarfsfinanzierung).¹⁴ Die Fehlbedarfsfinanzierung bildet damit eine „letzte Sicherung“ für die Einrichtungsträger. Kosten, die daraus nicht refinanziert werden können, müssen aus Eigenleistungen der Einrichtungsträger abgedeckt werden. Die Höhe der Elternbeiträge kann damit Auswirkungen auf die Fehlbedarfsfinanzierung haben, wobei Eltern, Gemeinden und örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe beteiligt sind.

Abbildung 2: Schema der Finanzströme in der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der individuellen Perspektive der verschiedenen Akteure stellt sich die Finanzierung sehr unterschiedlich dar. Die Eltern beteiligen sich mit ihren Beiträgen an einer denkbar breiten Palette von Kosten, ohne dabei eine Vorstellung über die Höhe und Struktur der tatsächlichen Vollkosten in der jeweiligen Einrichtung zu haben. Die Einrichtungsträger (insbesondere die

¹³ Zu den Einzelheiten vgl. Koriath/Müller (2021), S. 39.

¹⁴ Für die Regelungen und die rechtswissenschaftliche Einordnung vgl. Koriath/Müller (2021), S. 49ff.

freien Träger) kennen zwar sowohl die Kosten für die jeweilige Einrichtung als auch den Umfang und die Struktur der ihnen zufließenden Erlöse aus Elternbeiträgen sowie aus den Kassen der Standortgemeinden und des zuständigen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Sie sind jedoch nicht verpflichtet, diese Daten nach einem einheitlichen Verfahren, etwa im Rahmen einer amtlichen Statistik, zu melden. Darüber hinaus können die Einrichtungsträger die Herkunft der Mittel aus öffentlichen Kassen nicht präzise einordnen (insbesondere die Landeszuschüsse). Für das System der Kindertagesbetreuung ist charakteristisch, dass asymmetrische Informationen sowohl bezüglich der Höhe und der Struktur der Betriebskosten als auch hinsichtlich der Finanzierungsstrukturen bestehen. Jede Akteursgruppe hat zwar einen Überblick über die sie selbst betreffenden Finanzierungswege (örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Standortgemeinden, Einrichtungsträger, Land), es fehlt jedoch ein zusammenfassender Überblick, der eine vollständige Aufschlüsselung der Kostenstrukturen und Finanzierungswege ermöglichen würde.

Die Landkreise und kreisfreien Städte finden sich in einer Doppelrolle wieder. Einerseits betreiben sie eigene Einrichtungen, für die unmittelbare Kosten (Personal- und Sachkosten) anfallen und für die Elternbeiträge vereinnahmt werden.¹⁵ Andererseits sind sie örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und legen die oben genannten Zuschüsse für die Kosten des notwendigen pädagogischen Personals für die Einrichtungsträger fest. Das Land beteiligt sich durch Zuschüsse an dieser Finanzierung aus dem Landeshaushalt.¹⁶ Sie haben damit einen gewissen Informationsvorsprung vor den Standortgemeinden oder den Einrichtungsträgern und kommen daher für eine vertiefte Analyse in Frage. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe kennen dabei wiederum ihre eigene Finanzsituation, aber nicht die Kosten des Gesamtsystems. Es bestand die Vermutung – die sich im Zuge der Datenerhebung bestätigte – dass die öTdöJH den Umfang der Sachkosten- und Fehlbedarfsfinanzierung in den Gemeinden allerdings nicht vollständig einschätzen können.

Die Standortgemeinden haben ebenfalls eine Doppelrolle inne.¹⁷ Erstens betreiben sie als kommunale Träger eigene Einrichtungen mit unmittelbaren Kosten auf der einen sowie Elternbeiträgen und Kostenerstattungen auf der anderen Seite. Zweitens sind sie gegenüber den freien Trägern verpflichtet, Kosten für Grundstück und Gebäude zu übernehmen. Dazu kommt die Finanzierung für eigene Einrichtungen sowie die Fehlbedarfsfinanzierung der Einrichtungen freier Träger. Die Gemeinden verfügen diesbezüglich über präzise Informationen

¹⁵ Dies ist vor allem für die kreisfreien Städte charakteristisch. Die Landkreise betreiben nur in einzelnen Fällen eigene Einrichtungen.

¹⁶ Ausnahmen bilden der Ausgleich nach § 16a KitaG für die Verbesserungen der Personalbemessung und die Erweiterung des Rechtsanspruchs für Kinder unter 3 Jahren, die vollständig vom Land refinanziert werden, der Ausgleich des Leitungssockels nach KitaLAV sowie die Ausgleichszahlungen für entgangene Elternbeiträge.

¹⁷ Es ist sogar eine Dreifachrolle der Gemeinden möglich, wenn sie die Finanzierung für den jeweiligen Landkreis durch öffentlich-rechtlichen Vertrag übernehmen.

zu den Kostenstrukturen ihrer eigenen und der Einrichtungen, die eine Fehlbedarfsfinanzierung beantragen, was jedoch nur einen Ausschnitt aller Einrichtungen darstellt. Die Gemeinden können überdies nur die Kosten im eigenen Gemeindegebiet quantifizieren und kaum überörtlich einordnen.

2.3 Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Analyse

Einige, aber nicht alle Finanzierungsströme in der Kindertagesbetreuung lassen sich aus der amtlichen Statistik ableiten (Abbildung 4). Dies betrifft vor allem die Ausgaben und Einnahmen der Kommunen (Landkreise, kreisfreie Städte, Gemeinden). Zuweisungen und Zuschüsse des Landes, die sowohl an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als auch im Rahmen von Sonderprogrammen direkt an Einrichtungsträger gehen können, lassen sich zusätzlich aus den Haushaltsplänen und -rechnungen des Landes Brandenburg nachvollziehen. Allerdings weist die amtliche Finanzstatistik einige „blinde Flecken“ auf, die sich gravierend negativ auf die Analyse des Gesamtsystems auswirken:¹⁸

- keine Nachvollziehbarkeit von Elternbeiträgen, die an freie Träger gezahlt werden,
- keine Nachvollziehbarkeit der Höhe und Struktur der Ausgaben freier Träger,
- keine Informationen auf der Ebene der einzelnen Einrichtung (nur aggregierte Ausgaben und Einnahmen in den Grenzen der Gebietskörperschaften),
- keine trennscharfe Differenzierung von Sachkostenerstattung und Fehlbedarfsfinanzierung auf der Ebene der Gemeinden,¹⁹
- fehlende Trennung des gemeindlichen Finanzierungsanteils vom Finanzierungsanteil des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für die kreisfreien Städte²⁰ und
- die amtliche Finanzstatistik erfasst Aus- und Einzahlungen, nicht aber betriebswirtschaftliche Kosten (z. B. Abschreibungen, kalkulatorische Mieten).

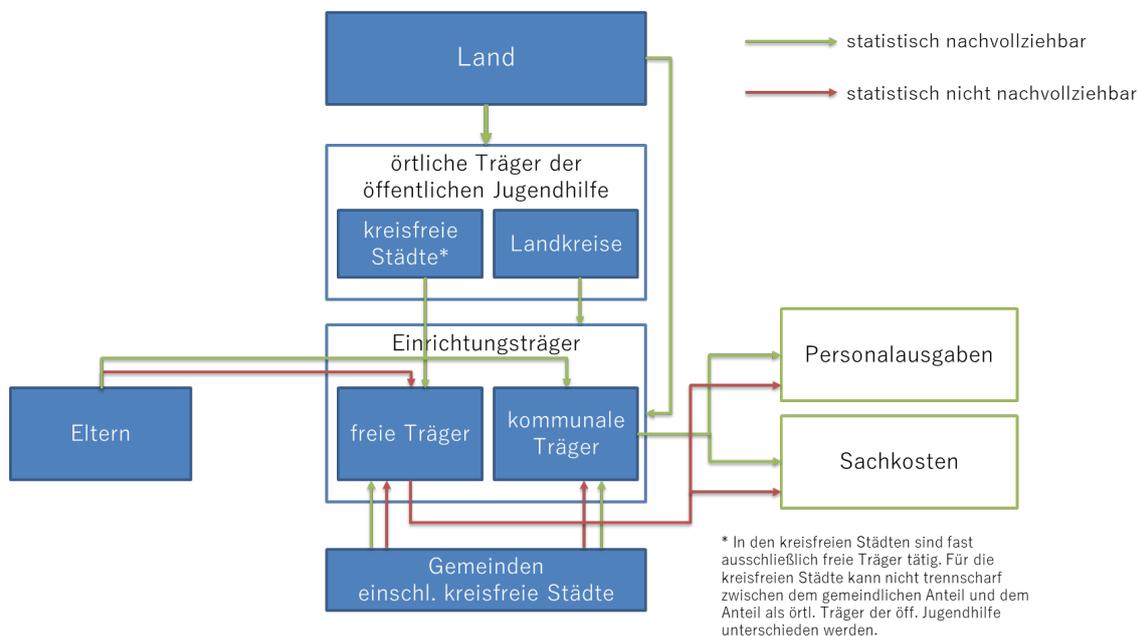
Die Erfassungslücke der amtlichen Finanzstatistik bezieht sich vor allem auf die Tätigkeit freier Träger, die jedoch einen erheblichen Anteil an der Bereitstellung des Leistungsangebots haben (rund die Hälfte der Einrichtungen wird in freier Trägerschaft betrieben).

¹⁸ Vgl. Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 9 ff.

¹⁹ Die entsprechenden Auszahlungskonten der amtlichen Finanzstatistik unterscheiden zwar nach Zahlungsart (z. B. Zuschüsse an Dritte), aber nicht nach Zahlungszweck (z. B. Zuschuss zu Miete und Erhaltungsmaßnahmen versus Zuschuss zur Fehlbedarfsfinanzierung).

²⁰ Dieser Aspekt wurde bereits herausgearbeitet von vgl. Diskowski/Pörksen (2019).

Abbildung 3: Statistische Nachvollziehbarkeit der Finanzströme der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung.

Für eine umfassende und möglichst vollständige Analyse ist es demnach kaum möglich, auf Basis von statistischen Sekundärdaten²¹ zu arbeiten. Um die Informationsbedarfe zu befriedigen, ist demnach stattdessen eine Primärdatenerhebung bei den relevanten Akteurinnen und Akteuren erforderlich, die durch verfügbare Sekundärdaten zu ergänzen und plausibilisieren ist. In diese Lücke der bisherigen Datengrundlage ist bereits die Finanzierungsstudie I vorgestoßen (Erhebung im Jahr 2020).

Die vorliegende Finanzierungsstudie II folgt diesem eingeschlagenen Pfad, die Befragung adressiert jedoch diesmal nicht die Einrichtungsträger, sondern vorrangig die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie ausgewählte Standortgemeinden und überregional tätige Einrichtungsträger.

²¹ Aus amtlichen Statistiken oder durch anderweitige Erhebungen generierte Daten.

2.4 Zielsetzungen bei der Reform der Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Zur Einordnung der nachfolgend hergeleiteten und diskutierten Ergebnisse sind die beiden Ebenen der Kitarechts-Reform mit Bezug zur Finanzierung zu differenzieren.

- Die Frage nach dem **Finanzierungsbedarf**.
D. h., welche Kosten der Kindertagesbetreuung entstehen und welche Anteile der Kosten sind durch öffentliche Kassen zu finanzieren.
- Die Frage nach der **Finanzierungsverantwortung**.
D. h., durch wen und auf welche Art und Weise soll der Finanzierungsbedarf gedeckt werden. Hier sind die Anteile der an der Finanzierung beteiligten Akteurinnen und Akteure ebenso angesprochen wie die Festsetzung der Finanzierungsbeträge (Spitzabrechnung, Pauschalen in definierter Höhe) und die Abrechnungs- und Auszahlungsmodalitäten.

Die Diskussionen um Finanzierungsbedarfe und um Finanzierungsverantwortung sind dabei zwei voneinander zu unterscheidende Aspekte der Reform. Beide Sichtweisen haben einen unterschiedlichen Datenbedarf und unterschiedliche Outputs. Sie ziehen zudem unterschiedliche Interpretationen und Schlussfolgerungen nach sich.

3 Kostenstrukturanalyse

3.1 Kostenbegriff

Bereits in der Finanzierungsstudie I wurde ein betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff herangezogen, der sich an Ressourcenverbräuchen und an einem starken Sachzielbezug orientiert.²² Diese Orientierung wird in der Finanzierungsstudie II grundsätzlich beibehalten. Kosten sind in diesem Sinne in Euro bewertete Verbräuche finanzieller und sachlicher Ressourcen, die zur Erfüllung der Aufgaben der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen von Einrichtungsträgern aufgebracht werden. Die saubere Abgrenzung der Kosten von Zahlungsvorgängen sichert das Verständnis der wirtschaftlichen Vorgänge und vermeidet Missverständnisse. Spiegelbildlich zu den Kosten werden auf der Gegenseite Erlöse (und nicht Einzahlungen) untersucht. Eine Limitation ergibt sich bei der Erhebung in öffentlichen Verwaltungseinheiten, da dort das System der kommunalen Doppik zur Anwendung kommt, das ebenfalls Ressourcenverbräuche in den Mittelpunkt stellt, zudem aber zum Teil spezielle Vorgaben zur Kalkulation heranzieht, die sich von unternehmerischen Kalkulationen unterscheiden.

²² Vgl. Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 27.

3.2 Ergebnisse der Finanzierungsstudie I (2021)

Die Finanzierungsstudie I bestand aus einer Kostenstrukturanalyse, einer Finanzstrukturanalyse sowie einer vergleichenden Darstellung der rechtlichen Regelungen im Ländervergleich (siehe Abbildung 5).

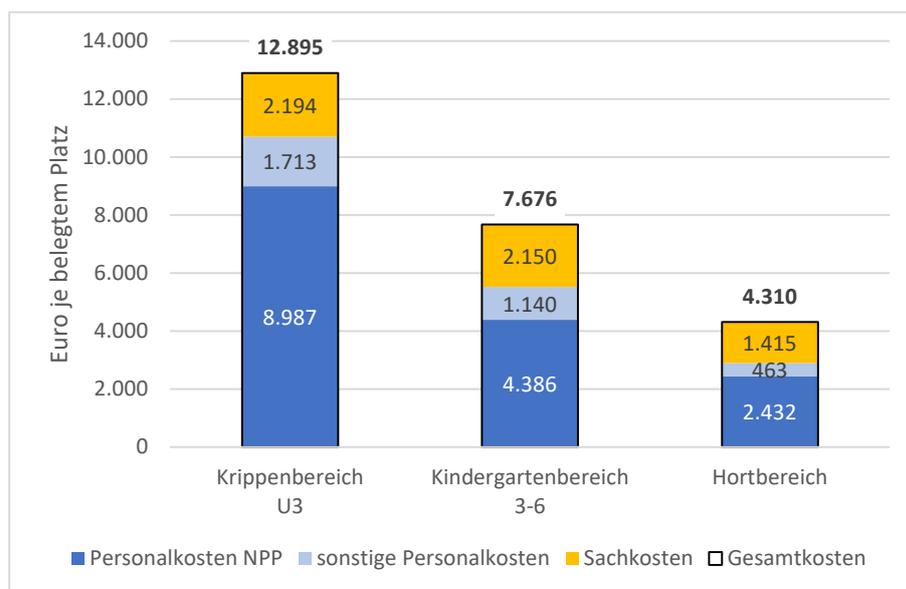
Abbildung 4: Struktur der Finanzierungsstudie I



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf der Grundlage von 132 voll auswertungsfähigen Fragebögen, die von Einrichtungsträgern ausgefüllt wurden, konnten Berechnungen auf Basis von arithmetischen Mitteln (Gewichtung unterschiedlicher Einrichtungsgrößen) angestellt werden, um die typischen Betriebskosten des Jahres **2018** je belegtem Platz zu bestimmen (Abbildung 6).

Abbildung 5: Gesamtkosten und Kostenarten je belegtem Platz nach Altersgruppen 2018

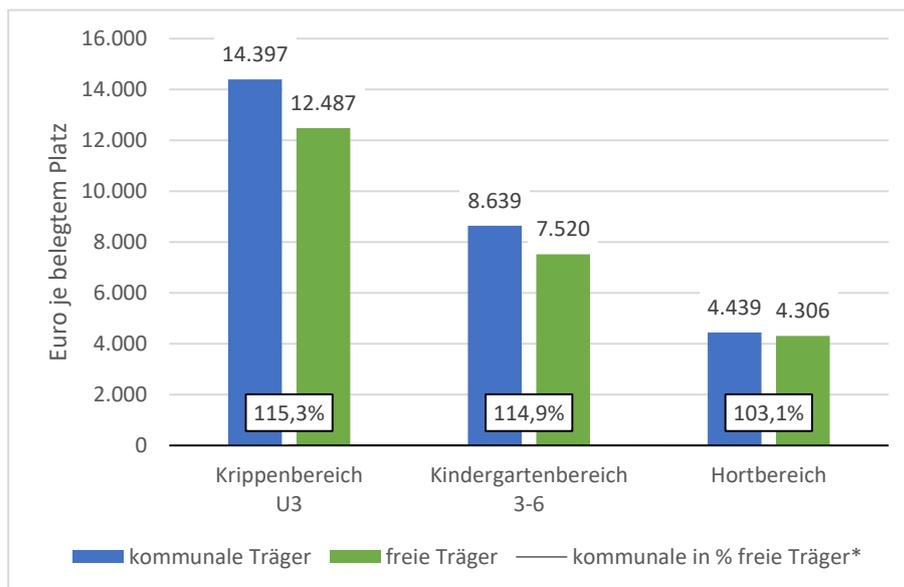


Quelle: Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 68.

Aus der Analyse ging hervor, dass sich vor allem die Personalkosten je belegtem Platz deutlich nach Altersgruppen unterscheiden, was mit den unterschiedlichen Personalschlüsseln,

also dem Mengengerüst der Betreuungsleistung korrespondiert. Die Unterschiede bei den Sachkosten waren dagegen weniger gravierend. Nur im Hortbereich waren sie spürbar geringer als für die übrigen Altersgruppen. Außerdem konnte festgestellt werden, dass bei den freien Trägern infolge der geringeren Tarifbindung der freien Träger bzw. Vergütung unterhalb des Niveaus des TVöD etwas geringere Betriebskosten vorlagen als bei den kommunalen Trägern (Abbildung 7).

Abbildung 6: durchschnittliche Kosten je belegtem Platz nach Trägertyp 2018

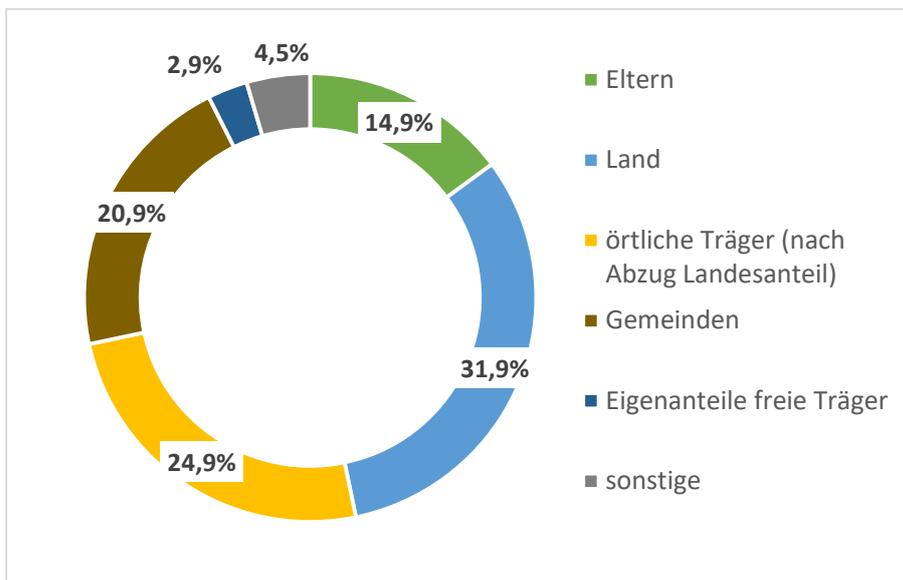


Quelle: Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 68.

Durch den Abgleich der Kostenstrukturen mit den Erlösstrukturen konnten auf Basis der Erhebungsergebnisse (n=132) die effektiven Finanzierungsanteile der Akteure im Gesamtsystem der Kindertagesbetreuung für das Jahr 2018 herausgearbeitet werden (kostenbasierter Ansatz, ohne investive Förderung), die in der Abbildung 8 dokumentiert sind.

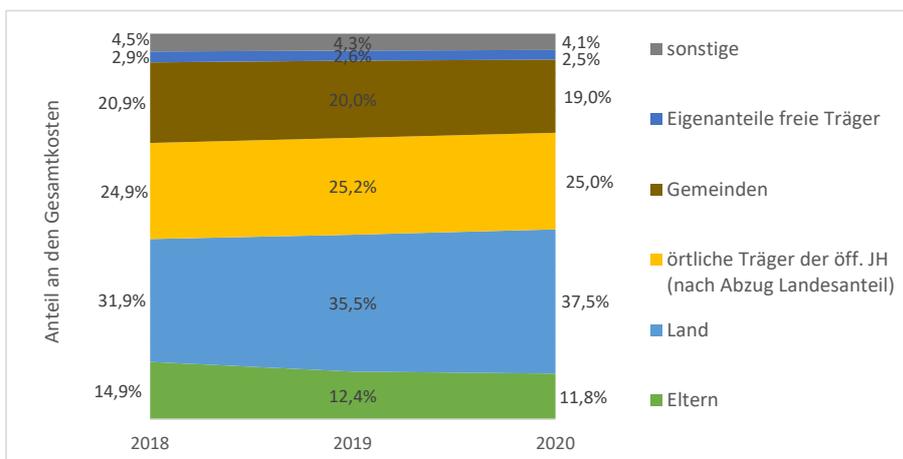
Bezüglich der Finanzierungsstrukturen dominiert die öffentliche Finanzierung klar. Nur rund 15 % wurden im Jahr 2018 aus Elternbeiträgen finanziert. Dieser Anteil ist im untersuchten Zeitverlauf weiter gesunken, bis auf 11,8% im Jahr 2020 (v.a. im Zuge der zunehmenden Elternbeitragsfreiheit), ein weiteres Absinken ist zu erwarten. Das Land hat spiegelbildlich dazu seinen Finanzierungsanteil deutlich ausgebaut. Die Standortgemeinden und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe hatten zwar ebenfalls steigende Ausgaben zu tragen, ihre Finanzierungsanteile hatten sich jedoch kaum verändert.

Abbildung 7: Finanzierungsanteile der Akteure im System Kindertagesbetreuung 2018



Quelle: Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 90.

Abbildung 8: Fortschreibung der Finanzierungsanteile im System der Kindertagesbetreuung nach beteiligten Akteuren 2018-2020



Quelle: Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 96.

Aus der Finanzierungsstudie I gingen gleichwohl die Grenzen der Erhebung hervor. Die Stichprobenerhebung mit n=132 auswertungsfähigen Fragebögen war sehr gut nutzbar für Auswertungen auf übergeordneter Ebene, aber zu wenig für differenzierte Analysen in Teilgruppen. Es handelte sich darüber hinaus um eine Befragung der Einrichtungsträger, die keine Einblicke in die Finanzierungsströme *innerhalb* des öffentlichen Bereichs erlaubte.

3.3 Ergebnisse der Finanzierungsstudie II (2022/2023)

Die Finanzierungsstudie II knüpft an Ergebnisse an, die aus der Finanzierungsstudie I gewonnen wurden. Bezüglich der Kostenerstattung soll vor allem geprüft werden, ob und in welcher Art und Weise eine mögliche Entwicklungsoption in einer **geschichteten Pauschale** münden könnte. Die Grundidee und Zielstellung besteht hierbei grundsätzlich in einer dreigeteilten Pauschale:

- (1) Eine **Einrichtungspauschale**, die unabhängig von der Zahl der belegten Plätze die Grundkosten abdeckt und insofern die Kosten der Vorhaltung der Betreuungskapazitäten adressiert. Diese deckt vor allem Verwaltungskosten ab.
- (2) Eine **Platzpauschale**, die die relevanten Kosten pro genehmigtem Platz abdeckt. Hiermit werden vor allem Sachkosten der Betreuung adressiert.
- (3) Eine **Betreuungspauschale**, die sich nach den konkreten Betreuungsumfängen im Zusammenhang mit den gesetzlichen Betreuungsschlüsseln und den weiteren qualitativen Vorgaben des KitaG richtet und insofern vor allem die Kosten für das notwendige pädagogische Personal im Blick hat.

Zusammen bilden diese drei Komponenten die typische Grundfinanzierung der Einrichtungen ab. Darüber hinaus gehende Kosten können im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung gedeckt werden oder durch spezifische Förderprogramme (z. B. Sprachförderung oder Landesprogramm Kiez-Kitas), wenn die relevanten Kosten dadurch verursacht wurden.

Aus der Finanzierungsstudie I kann eine Auflösung der Kostenbestandteile entlang dieser Kriterien allein nicht vollständig geleistet werden. Da der zu untersuchende Vorschlag zudem stark auf eine Pauschalierung der Erstattungswege abzielt, ist zu untersuchen, welche Finanzströme sich für eine Pauschalierung eignen und wie die Pauschalen konkret ausgestaltet sein sollten. Eine Voraussetzung ist weiterhin, dass die relevanten Kosten überhaupt mittels einer Erhebung bestimmt werden können:

- Für die Einrichtungspauschale sind vor allem fixe und variable Verwaltungskosten der Einrichtungen zu untersuchen,
- für die Platzpauschale spielen vor allem Sachkosten eine Rolle,
- für die Betreuungspauschale sind vor allem die Personalkosten für das notwendige pädagogische Personal (NPP) einschlägig.

Wie bereits in der Finanzierungsstudie I können hierfür die empirischen Eigenschaften der Erhebung genutzt werden. Technisch ausgedrückt eignen sich Kostenbestandteile für eine pauschalierte Erstattung, wenn der Kostenverlauf annähernd die Eigenschaften einer Normalverteilung mit positiver Kurtosis aufweist (siehe Infokasten). In diesem Fall liegt die überwiegende Zahl der Ausprägungen sehr nah am empirischen Mittelwert. Dieser Mittelwert ist in diesem Fall ein sehr guter Repräsentant für die typischen Ausgabenbedarfe. U-förmige und

schiefe Verteilungen sind dagegen weniger gut für Pauschalansätze geeignet, in diesen Fällen wären Spitzabrechnungen oder Einzelregelungen die bessere Wahl. Die empirische Verteilung kann je genehmigtem Platz oder je betreutem Kind geprüft werden, aber auch für Sachindikatoren (z. B. Flächen). Insofern können sich die drei Pauschalen durchaus auf verschiedene Indikatoren stützen.

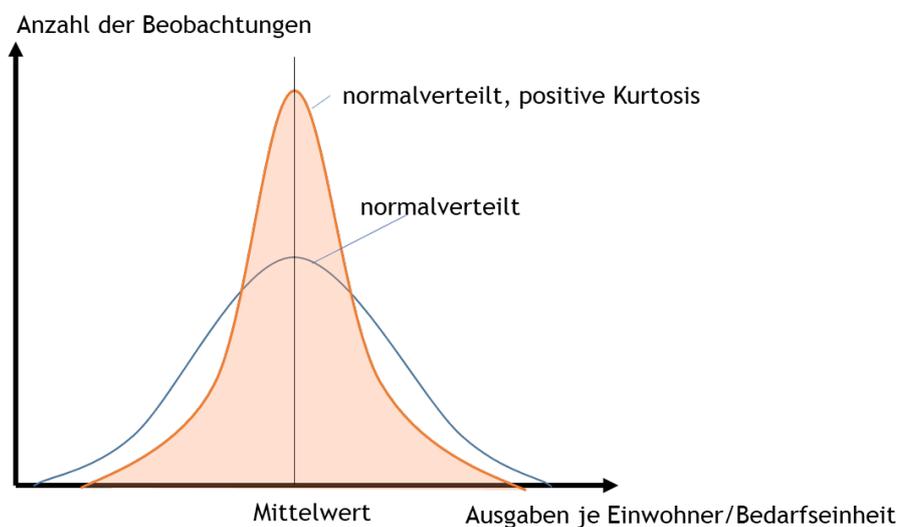
Infokasten 1: Verteilungsform und Kurtosis

Eine Normalverteilung kennzeichnet einen Verteilungstyp, der durch ein breites Mittelfeld und wenige Ausreißer nach oben und unten gekennzeichnet ist. Im Idealfall (sog. GAUSS'sche Normalverteilung) liegt ein stetiger Verlauf vor, bei dem Median und arithmetisches Mittel *zusammenfallen*. Abweichungen vom mittleren Wert sind zwar in einem gewissen Intervall möglich, größere Abweichungen können zwar ebenfalls existieren, sie sind aber nicht *typisch*.

Die Kurtosis beschreibt, wie stark die Verteilung rund um ihr arithmetisches Mittel bzw. den Median konzentriert ist. Ein positiver Wert für die Kurtosis gibt an, dass sich die Werte stärker um den Mittelpunkt sammeln.²³

Abbildung 10 zeigt zwei Normalverteilungen, von denen eine positive Kurtosis aufweist (die andere hat einen Kurtosiswert von =0).

Abbildung 9: Schema einer Normalverteilung



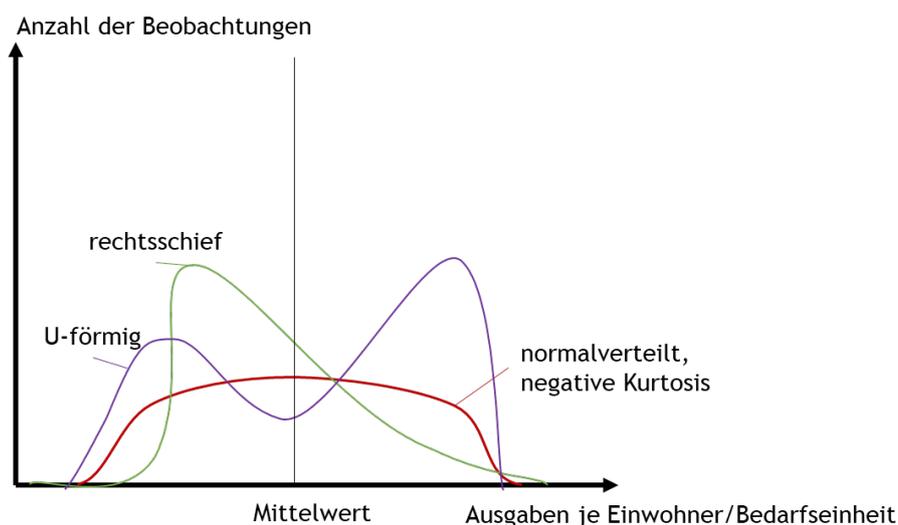
Quelle: Eigene Darstellung.

In der Abbildung 11 sind weitere Verteilungen wiedergegeben, wobei das arithmetische Mittel jeweils identisch ist. Dennoch wäre bei diesen Verteilungsmustern das arithmetische Mittel weniger gut bis überhaupt nicht geeignet, als typischer Repräsentant zu dienen. Bei einer Verteilung mit negativer Kurtosis würden viele Werte in einem breiten

²³ Vgl. Urban/Mayerl (2008), S. 194 f.; Rottmann/Auer (2010), S. 216 f.

Bereich um das arithmetische Mittel liegen. Der Mittelwert wäre für viele Kommunen zu hoch, für ebenso viele zu niedrig ausgeprägt, um als typisch gelten zu können. Bei einer sehr schiefen Verteilung wäre das arithmetische Mittel ebenfalls ungeeignet. Für die Sonderform einer U-förmigen Verteilung wäre das arithmetische Mittel besonders schlecht geeignet, da es praktisch keine nennenswerte Anzahl von Fällen repräsentiert.

Abbildung 10: Schema verschiedener Verteilungsformen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Untersuchung erfolgte ergebnisoffen, d. h., die Empfehlung für oder gegen eine Pauschalierung, die Auswahl der geeigneten Parameter und die konkreten Empfehlungen wurden einzig auf der Grundlage der Datenverfügbarkeit und der empirischen Eigenschaften der Kostenarten entwickelt. Durch diese Herangehensweise ergaben sich im Verlauf der Analyse Abweichungen von der eingangs intendierten Ausrichtung der Pauschalen.

3.3.1 Datenverfügbarkeit und Digitalisierung

Die Finanzierungsstudie II bestätigte trotz der aktiven Mitarbeit der beteiligten örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhebliche Desiderate

- in der Datenverfügbarkeit (die relevanten Kostenarten liegen nicht durchgehend in der notwendigen Abgrenzung vor),
- in der Breite der Erfassung (die relevanten Daten werden nicht immer in einer tiefen Strukturierung dokumentiert, v. a. Sach- und Verwaltungskosten),
- in der Datenstruktur (die relevanten Daten werden nicht durchgehend in einer identischen Struktur über die Zeit gehalten, v.a. Sach- und Verwaltungskosten),

- in der Vollständigkeit der Kostenerfassung (zum Teil fehlen einige relevante Kostenbestandteile oder werden geschätzt),
- in der Eindeutigkeit der Abgrenzung der Kostenarten (insbesondere die Sachkosten, aber auch die Personalkosten werden zum Teil unterschiedlich differenziert und zugeordnet),
- in der Einheitlichkeit (die Daten werden von den öTdöJH auf sehr unterschiedliche Weise strukturiert, dokumentiert und fortgeschrieben, was auch für Personalkosten gilt) und
- in der Interoperabilität (die Daten lassen sich nur mit Mühe zwischen den verschiedenen öTdöJH zusammenführen und verschneiden).

Ausgehend von den Datenlieferungen aus den Landkreisen und kreisfreien Städten konnten die verschiedenen Kostenarten unterschiedlich gut für die Analyse zugänglich gemacht werden, da sie in sehr unterschiedlichen Qualitäten vorliegen. Am besten dokumentiert sind die Personalkosten. Die Sach- und Verpflegungskosten sind dagegen nicht durchgängig dokumentiert worden. Für die Besetzung der einzelnen Kostenarten siehe Anlage 5.1.

Im Zuge der Untersuchung stellte sich vor allem schnell heraus, dass die öTdöJH in der Regel nicht über Daten verfügen, die über die eigenen Finanzierungswege und -anteile hinausgehen. Insbesondere Daten zu den Sachkosten der Standortgemeinden und zur Fehlbedarfsfinanzierung lagen in der Regel weder flächendeckend noch im Zeitablauf vor.

Dieser Umstand erscheint einerseits wenig verwunderlich, da die öTdöJH einen definierten Aufgabenzuschnitt haben, der die Sammlung und Aufbereitung bestimmter Daten erfordert, jedoch nicht zwingend eine darüber hinaus gehende Datenhaltung notwendig macht. Andererseits wäre die Überwindung der Uneinheitlichkeit und der Erfassungslücken ein lohnendes Ziel im Rahmen einer Modernisierung der gesetzlichen Grundlagen der Kita-Finanzierung. Hierzu könnte der Aufbau einer **einheitlichen digitalen Datenbank** zielführend sein, die sowohl ein Monitoring als auch eine Steuerung am aktuellen Rand erlauben und zudem eine Grundlage zur Abschätzung zukünftiger Entwicklung darstellen würde. Der Status quo führt dazu, dass Debatten um die Kosten- und Finanzierungsstrukturen der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg nicht ohne spezifische Vorbereitungen (Datenerhebung und -analyse) geführt werden können und ggf. unterschiedliche Akteursgruppen unterschiedliches Zahlenmaterial mit sich führen. Eine gemeinsame Datenbank, in der die Daten aller an der Finanzierung beteiligten Akteure dokumentiert werden, könnte dagegen die Verfahren deutlich vereinfachen und Informationsasymmetrien eindämmen.

Die Desiderate in der Datenverfügbarkeit bildeten auch den Hintergrund für die Ausweitung der Erhebung auf die Standortgemeinden und überregional tätige Einrichtungsträger. Dies hatte allerdings eine Auswirkung auf die Zeitschiene der Erhebung (zeitliche Verzögerung) und machte den Verschnitt aus verschiedenen Datenquellen nicht einfacher (auch bei diesen

Datenlieferanten liegen die Daten in spezifischen Tiefen und Zuschnitten vor). Letztlich bleiben neben den stichprobenbedingten Unsicherheiten, die empirische Untersuchungen mit sich bringen, Abweichungen durch die unterschiedliche Datenqualität.

3.3.2 Personalkosten

Bereits in der Finanzierungsstudie I war die Struktur der Personalkosten ausgewertet worden.²⁴ Dabei wurde zum einen herausgearbeitet, dass die Kosten für das notwendige pädagogische Personal (NPP) den Löwenanteil der Personalkosten ausmachen (rund 80 %). Hinzu kommen weitere rund 9 % für den Leitungsanteil. Zum anderen konnte dargelegt werden, dass sich die Personalkosten je betreutem Kind je nach Altersgruppe deutlich unterscheiden und maßgeblich von den gesetzlich festgelegten Personalschlüsseln sowie von der Inanspruchnahme der Betreuungsleistungen geprägt sind (durchschnittliche Betreuungsstunden pro Tag).²⁵ Vor diesem Hintergrund wurden ergänzende Berechnungen je nach sog. Betreuungsäquivalenten berechnet (fiktiver Kostensatz bei einem Betreuungsumfang von 1 Stunde pro Woche).²⁶ Hierdurch konnte einerseits gezeigt werden, dass sich die Kosten je Betreuungsstunde zwischen Kindergarten (Ü3) und Hortbereich kaum unterscheiden und diese Unterschiede vorrangig auf Differenzen in den Sachkosten zurückzuführen sind. Andererseits ergab sich, dass die Gesamtkosten kommunaler Träger in allen Betreuungsgruppen stabil ca. 10 % höher liegen als diejenigen freier Träger.

Die ursprüngliche Intention, einen durchschnittlichen Kostensatz für das notwendige pädagogische Personal je Vollzeit-Betreuungsplatz (oder wöchentlicher Betreuungsstunde) aus den Datenlieferungen abzuleiten, war auf Grundlage der verfügbaren Daten leider nicht möglich. Hierzu waren die Datenlieferungen zu uneinheitlich strukturiert. Als unüberbrückbar stellte sich heraus, dass – trotz ähnlicher methodischer Ansätze – unterschiedliche Wege der Kalkulation bei den öTdöJH dokumentiert wurden (Sollkalkulation oder Ist-Abrechnungen mit kleinteiliger oder pauschalierter Zuordnung). Dadurch konnten die Berechnungen zwar für die einzelnen öTdöJH nachvollzogen werden, jedoch keine Zusammenführung nach einer einheitlichen Systematik oder „auf einem einheitlichen Nenner“ erfolgen. Unter anderem war auch die präzise Zuordnung der Personalkosten zu den Altersgruppen (U3/Ü3/Hort) nicht durchgängig möglich, da diese Informationen zum Teil nicht im Einzelnen dokumentiert wurden (mit konkreter Vergütung je tätiger Person) oder zum Beispiel Springer- und Ersatzkräften gruppenübergreifend tätig waren. Nicht zuletzt war auch die Zuordnung der Leitungskräfte zu den Gruppen bzw. Altersgruppen sowie die Abgrenzung der pädagogischen Tätigkeit von

²⁴ Vgl. Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 49 ff.

²⁵ Vgl. ebenda, S. 53.

²⁶ Vgl. ebenda, S. 80.

der Leitungstätigkeit nicht durchgehend in hinreichendem Detailgrad dokumentiert. Angesichts dieser Umstände wurde trotz verschiedener methodischer Ansätze/Versuche (Durchschnittsbildung, Bildung von repräsentativen Typen) von dieser Herangehensweise im Verlauf der Studiendurchführung abgesehen.

Nicht zuletzt wirkten sich auch zwei „externe“ Faktoren aus: zum einen die im Betrachtungszeitraum 2019-2021 erfolgten Anpassungen des TVöD SuE und zum anderen die unterschiedlichen Personalschlüssel in den Altersgruppen. Die Tarifsteigerungen erschweren eine Festlegung auf bestimmte Euro-Werte, da die Personalkosten als größte Kostenkategorie hierdurch eine regelmäßige Dynamisierung erfahren. Die Personalschlüssel sind ebenfalls ein Element, dem eine gewisse Flexibilität innewohnt. Wenn sich der Personalschlüssel ändert, müssten die Kostensätze wiederum angepasst werden.

Um dennoch aus dem reichhaltigen Datensatz Informationen zu generieren, wurde als Lösung die **Mengenkomponente der Personalkosten** (Anzahl der Stellen und Beschäftigungsumfang) **von der Preiskomponente** (Vergütung je Vollzeit-Kraft) **getrennt**. Der durchschnittliche Kostensatz einer Vollzeit-Stelle kann mittels der Erhebungsdaten kleinteilig und präzise für eine Vielzahl von Einrichtungen und beschäftigten Personen nachvollzogen werden. Diese Preiskomponente kann zum einen mit der Tariftabelle für den öffentlichen Dienst abgeglichen werden, um die Auskömmlichkeit und Passgenauigkeit bestimmter Norm-Vergütungen zu bewerten. Zudem kann eine automatisierte Fortschreibung mit den Tarifabschlüssen des TVöD SuE erfolgen. Unabhängig davon gestaltet sich das Mengengerüst, das aus den Erhebungsdaten nur unvollständig hervorgeht. Die relevanten Personalschlüssel sowie die Beschäftigungsumfänge des Leitungspersonals werden jedoch ohnehin maßgeblich durch das KitaG bzw. die KitaPersV bestimmt (§ 10 KitaG, § 5 KitaPersV).²⁷ Die beschriebene Trennung ermöglicht nicht nur eine empirische Analyse auf der Grundlage des verfügbaren Datenmaterials. Sie ist zudem besser fortschreibungsfähig als ein Durchschnittswert, der nicht mit dem Tarifgefüge synchronisiert ist.

Aus den beiden Erhebungsrunden konnten Daten für jeweils mehr als 4.000 beschäftigte Personen gewonnen werden (Tabelle 2). Somit konnten nicht nur Mittelwerte und Verteilungen für verschiedene räumliche und Trägerkontexte abgebildet werden, sondern zudem verschiedene Mittelwerte gebildet werden, damit bestimmte Teile der Stichprobe keinen verzerrenden Einfluss entfalten können.

²⁷ Nicht durch die rechtlichen Regelungen bestimmt ist der organisatorische Leitungsanteil.

Tabelle 2: Anzahl der von der Analyse einbezogenen Personalstellen

	2019	2020	2021
Erhebungsrunde 1	4.235	3.966	3.695
Erhebungsrunde 2	583	423	491
zusammen	4.819	4.388	4.186

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

In der Tabelle 3 sind die durchschnittlichen Kosten je Vollzeit-Äquivalent je nach Zuordnung zu einer Kommune (Landkreis bzw. kreisfreie Stadt in der Erhebungsrunde 1, Landkreis oder Gemeinde in der Erhebungsrunde 2) dokumentiert.²⁸ Es ist erkennbar, dass die durchschnittlichen Kosten je VZÄ-Stelle des notwendigen pädagogischen Personals nur geringe Abweichungen zwischen den öTdöJH der ersten Erhebungsrunde aufweisen. Die gewonnenen Mittelwerte (ungewichtet aus der Zahl aller Datenlieferungen) stellen sehr gute Repräsentanten für die typischen Kosten einer Vollzeitkraft dar.

Tabelle 3: Durchschnittliche Kosten je Personal-VZÄ und Jahr

	2019	2020	2021
Kommune A	53.452	55.315	56.452
Kommune B	50.782	54.773	56.509
Kommune C	53.372	54.696	54.747
Kommune D	52.665	54.639	55.528
Kommune E	52.994	54.482	56.351
Kommune F	52.281	54.257	55.644
Erhebungsrunde 1 zusammen	52.700	54.609	55.538
Kommune G	49.886	57.359	50.617
Kommune H	52.969	53.109	54.187
Kommune I	52.590	53.667	54.529
Kommune J	46.735	49.981	49.357
Kommune K	47.559		
Kommune L	54.296	55.402	56.678
Kommune M	45.434		48.386
Kommune N	58.311		
Erhebungsrunde 2 zusammen	51.671	53.061	53.040
zusammen	52.575	54.460	55.245

Ungewichtete Mittelwerte in den Aggregaten

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

²⁸ Die Reihenfolge der Kommunen ist gemischt und entspricht nicht der Reihenfolge in der Tabelle 1.

Die aus der Erhebungsrunde 2 gewonnenen Daten weisen etwas größere Spannweiten auf, was sich dadurch erklären lässt, dass hier die örtlichen Bedingungen und die teils sehr geringen Besetzungen in den betrachteten Gebietskörperschaften stärker auf die Durchschnitte einwirken. Als zusätzliche Robustheitsprüfungen sind sie dennoch hilfreich.

Tabelle 4: Abgleich der Ist-Kosten für eine Personal-VZÄ des NPP mit der Tariftabelle des TVöD SuE 2021

	ungewichtet aus gewichteten LK	ungewichtet 6 LK	ungewichtet alle	gewichtet alle		
Referenzwert:	55.877	55.744	55.244	55.245		
AG-Brutto	Stufe					
	1	2	3	4	5	6
S 18	63.843,39	65.550,79	74.009,50	80.352,97	89.868,45	95.683,40
S 17	58.617,07	62.907,84	69.780,04	74.009,50	82.467,36	87.436,67
S 16	57.348,32	61.533,51	66.185,42	71.894,59	78.238,26	82.044,54
S 15	55.202,96	59.206,99	63.436,73	68.300,13	76.123,88	79.506,85
S 14	54.643,09	58.599,94	63.299,96	68.080,91	73.367,73	77.067,98
S 13	53.284,72	57.140,64	62.379,27	66.607,92	71.894,59	74.537,70
S 12	53.135,68	56.980,75	62.001,05	66.441,47	71.939,50	74.265,54
S 11b	52.388,53	56.178,85	58.840,67	65.607,29	70.893,67	74.065,51
S 11a	51.391,91	55.109,32	57.750,08	64.493,82	69.780,04	72.951,88
S 10	47.821,91	52.700,54	55.140,10	62.414,47	68.338,73	73.204,68
S 9	47.468,59	50.898,78	54.907,47	60.762,15	66.286,15	70.521,07
S 8b	47.468,59	50.898,78	54.907,47	60.762,15	66.286,15	70.521,07
S 8a	46.449,77	49.805,44	53.267,54	56.547,56	59.749,57	63.109,81
S 7	45.239,31	48.506,36	51.757,22	55.007,42	57.445,69	61.110,53
S 4	43.251,57	46.373,15	49.217,54	51.147,61	52.976,11	55.824,71
S 3	40.733,77	43.670,99	46.403,60	48.912,66	50.060,59	51.431,92
S 2	37.630,01	39.429,18	40.760,17	42.205,21	43.830,23	45.455,90

Einschließlich Arbeitgeberzuschlag von pauschal 35%.

Der Farbton beschreibt die Nähe zu den Referenzwerten (grün=hoch, rot=gering)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Um die aus der Erhebung gewonnenen Durchschnittswerte einzuordnen, wurde ein Abgleich mit der Tariftabelle für den öffentlichen Dienst, Sozial und Erziehungsdienst (TVöD SuE), vorgenommen.²⁹ Hierbei ist folgendes zu beachten:

- Die Eckwerte der Tariftabelle wurden in **Werte je Kalenderjahr** umgerechnet. D. h., für das Jahr 2021 gingen die ersten drei Monate der Tariftabelle 2020 (gültig bis 31.03.2021) sowie neun weitere Monate der Tariftabelle 2021 (gültig ab 01.04.2021) ein.
- Die Eckwerte der Tariftabelle verstehen sich als **Jahreswerte**. Hierzu wurden die relevanten Monatswerte von Januar bis Dezember des jeweiligen Jahres addiert. Insofern sind die Werte geringer als würde direkt der Jahreswert (einschließlich Jahressonderzahlung) angesetzt werden.

²⁹ Vgl. Öffentlicher.-Dienst.info (2024).

- Es wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber ein pauschaler **Arbeitgeber-Zuschlag in Höhe von 35 %** angesetzt. Dies ist erforderlich, da die Datenlieferungen sich in der Regel jeweils auf die Gesamt-Personalkosten beziehen. Dieser Zuschlag bezieht sämtliche Sozialversicherungsbeiträge, die Jahressonderzahlung sowie weitere typische Gehaltsbestandteile ein.³⁰
- Es erfolgt ein Abgleich der Tariftabelle mit unterschiedlich gewichteten Mittelwerten gemäß der Erhebung, wobei jeweils ein Abgleich mit den Kosten des notwendigen pädagogischen Personals *ohne* Leitungsanteil erfolgte.
 - Ungewichteter Mittelwert aus den Angaben der sechs öTdöJH der Erhebungsrunde 1, wobei die Werte innerhalb der sechs öTdöJH jeweils die Summe der Gesamtpersonalkosten und die Summe der Beschäftigten repräsentieren (Gewichtung der Einzeleinrichtungen innerhalb eines öTdöJH nach Personalbestand).
 - Ungewichteter Mittelwert aus den Angaben der sechs öTdöJH der Erhebungsrunde 1, wobei die Werte innerhalb der sechs öTdöJH ihrerseits ebenfalls ungewichtet sind, d.h., jede Einrichtung geht unabhängig von ihrem konkreten Personalbestand mit dem gleichen Gewicht ein.
 - Ungewichteter Mittelwert aus den Angaben der Erhebungsrunden 1 und 2, wobei die Werte ihrerseits ebenfalls ungewichtet sind, d.h., jede Einrichtung geht unabhängig von ihrem konkreten Personalbestand mit dem gleichen Gewicht ein.
 - Gewichteter Mittelwert aus den Angaben der Erhebungsrunden 1 und 2, wobei die einzelnen Einrichtungen und ihre Personalkosten mit der Anzahl der VZÄ gewichtet wurden.

Alle Gewichtungen kommen im Ergebnis zu vergleichbaren Resultaten. Dies ist ein Zeichen dafür, dass kein Einrichtungstyp, keine Gebietskörperschaft und die Besetzung der Stichprobe in ihren Teilgruppen keinen verzerrenden Effekt auf die Mittelwerte ausübten.

Die Gegenüberstellung der Ist-Kosten und der Referenzgrößen gemäß Tariftabelle zeigt, dass die durchschnittliche Ist-Vergütung gemäß der **Entgeltgruppe 8a zwischen den Entwicklungsstufen 3 und 4** liegt.

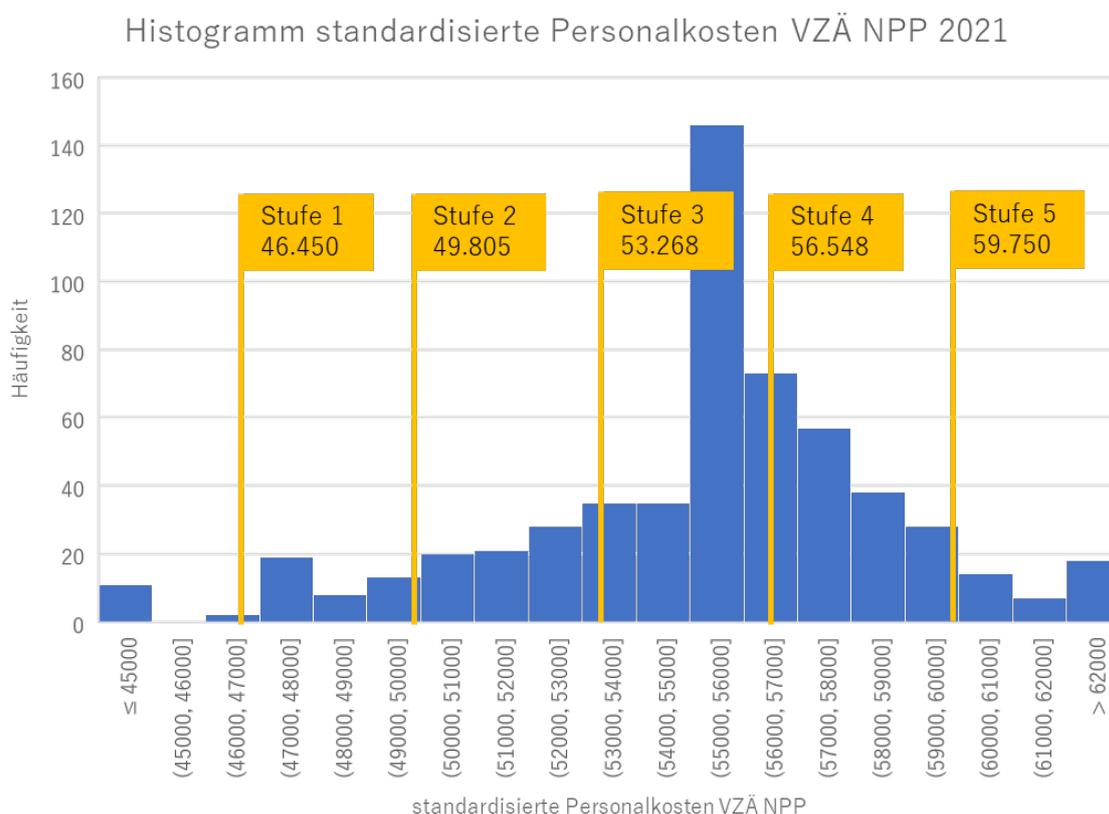
Die Mittelwerte können ferner in den Kontext der Verteilungsmuster gestellt werden, wie Abbildung 12 illustriert (für die Jahre 2019 und 2020 siehe dazu Anlage 5.2). Durch den Abgleich mit den Eckwerten der Tariftabelle (einschließlich Jahressonderzahlung und 35 % Zuschlag als AG-Brutto) wird klar, dass im Mittel eine Vergütung nach der Entgeltgruppe 8a, Erfahrungsstufe 4 einen angemessenen Ausgleich der typischen Kosten darstellt. In der untersuchten Stichprobe lagen 64,8 % der Einrichtungen mit ihren durchschnittlichen Personalkosten

³⁰ Für das hier nicht untersuchte Jahr 2022 müsste zudem die tarifliche SuE-Zulage (130 Euro/Monat ab 07/2022) zugerechnet werden.

unterhalb dieser Grenze. Unter der Erfahrungsstufe 5 lagen sogar 91,5 % der Einrichtungen, sodass hier zweifellos von einer auskömmlichen Finanzierung ausgegangen werden kann (jeweils Stand 2021). Die Verteilungsform weist zudem darauf hin, dass der überwiegende Teil der Einrichtungen Vergütungen aufweisen, die in einem sehr engen Intervall um den Mittelwert herum liegen. Damit kann der Mittelwert als Repräsentant typischer Personalkostenbedarfe interpretiert werden.³¹

Die Pauschalierung der Personalkosten könnte den Ergebnissen zufolge landesweit auf Grundlage der Entwicklungsstufen 4 erfolgen. Damit wären die typischen Personalkosten im Mittel sowie in der Mehrheit der Einrichtungen abgedeckt. Freien Trägern würde zudem die materielle Möglichkeit eingeräumt, das eigene Personal nach den Vorgaben des TVöD SuE zu vergüten.

Abbildung 11: Histogramm, Personalkosten notwendiges pädagogisches Personal je VZÄ im Jahr 2021 und Kontrastierung mit den Erfahrungsstufen der Entgeltgruppe 8a



Entgeltkalkulation für das Kalenderjahr 2021 einschließlich eines 35%-igen Zuschlags zur Abbildung des Arbeitgeber-Brutto.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Zur Einordnung dieses Ergebnisses kann vergewenigt werden, dass seit 2014 der konnexitätsgerechte Kostenausgleich für alle Personalschlüsselverbesserungen (seit 2010) in

³¹ Hierfür sprechen auch die technischen Kurtosis-Werte, für 2021 = 5,291, weitere Werte siehe Anlage 5.2

§ 16a Abs. 1 KitaG geregelt ist. Hier kommt aktuell S8a **Entwicklungsstufe 5** zum Tragen. Die Ergebnisse der Studie deuten darauf hin, dass hier im Mittel eine Überzahlung stattfindet. Die Hintergründe dieser Differenz könnten sich dadurch begründen, dass in den bestehenden Kitas durch stetige Personalzu- und -abgänge eine stetige Änderung im Personalaufbau stattfindet, die zu einer „Verjüngung“ der Teams in den Kitas führt. Darüber hinaus finden nach wie vor Kita-Neugründungen statt, die sich vermutlich vor allem einen jüngeren Personalbestand rekrutieren. Dämpfend auf die Entwicklungsstufen könnte sich außerdem auswirken, dass Quereinsteiger aus anderen Berufen mit geringeren Stufen einsteigen als gleich alte „Direkteinsteiger“ mit einem unmittelbar anschlussfähigen fachlichen Hintergrund. Nicht zuletzt dürfte zu beachten sein, dass die Einrichtungen zu einem erheblichen Teil von freien Trägern betrieben werden, die trotz des Wettbewerbs um Fachkräfte abweichend vom TVöD vergütet. Dies wurde bereits in der Finanzierungsstudie I thematisiert.³²

Würde für den Konnexitätsausgleich im Mittel die Entgeltgruppe S8a, Stufe 4 als angemessener Ausgleich angesetzt, ergäben sich mögliche Einsparungen (in 2023) in Höhe von rund 13 Mio. Euro.³³

Ähnlich wie für die Personalkosten für das notwendige pädagogische Personal könnte an die Personalkosten für das Leitungspersonal herangegangen werden. Hier können analog aus den Angaben der Datenlieferungen keine unmittelbaren Ableitungen getroffen werden, da unterschiedliche Berechnungsweisen der Leitungskosten bei den einzelnen öTdöJH vorliegen. Für die Mengenkomponekte sind die Vorgaben aus dem KitaG sowie der KitaPersV einschlägig. Diese Vorgaben könnten Gegenstand für Anpassungen sein. Insofern ist auch hier eine Trennung des Mengengerüsts (Leitungstätigkeit in Abhängigkeit von der Einrichtungsgröße) von der Preiskomponekte (Vergütung je VZÄ Leitungskraft) zielführend und zukunftsweisend.

Bei näherer Untersuchung könnte die Pauschalierung an dieser Stelle auch entbehrlich sein, da die brandenburgischen Rechtsvorschriften eine eindeutige „Programmierung“ der Zusammenhänge zwischen der Einrichtungsgröße und der Entgeltstufe vorsehen (siehe Anlage 5.3).

Sollte dennoch eine Pauschalierung in Erwägung gezogen werden, etwa um den Aufwand eines Antrags-, Prüf- und Abrechnungsverfahrens zu umgehen, so kann dieser Zuschlag unter Nutzung der Datenlieferungen berechnet werden. Angesichts der ungleichmäßigen Dokumentation der Leitungskosten konnten lediglich die Daten von acht der 15 Gebietskörperschaften bzw. Trägern genutzt werden. Auf der Grundlage dieser Daten kann ein durchschnittlicher Zuschlag von rund 25 % auf die durchschnittlichen VZÄ-Personalkosten für das NPP (ohne Leitung) berechnet werden (Tabelle 5).

³² Auf die rund 10 % höheren Gesamtkosten bei kommunalen gegenüber freien Trägern wurde bereits hingewiesen. Vgl. Hesse/Lenk/Sydow (2021), S. 80.

³³ Laut Angaben des MBS sind rund 3.900 Stellen vom Land aufgrund des Kostenausgleichs finanziert. Die Differenz der Erfahrungsstufen 4 und 5 entspricht (gerundet) 3.250 Euro je Vollzeit-Stelle.

Tabelle 5: Kalkulation des Zuschlags für das Leitungspersonal aus der Datenerhebung

Personalkosten VZÄ NPP									
Jahr	A	B	C	D	E	F	G	H	zu- sam- men
2019	52.856	52.134	52.734	46.815	49.800	54.968	45.640	54.296	52.418
2020	54.415	54.046	54.506	50.735	56.883			55.402	54.306
2021	54.382	55.264	56.518	49.690	51.250		48.646	56.678	54.695
Mittelwert	53.888	53.756	54.099	49.080	51.016	54.968	47.143	55.459	53.727
standardisierte Personalkosten VZÄ Leitung									
2019	64.656	67.672	59.957	57.175	62.756	65.134	54.832	73.785	64.431
2020	67.291	71.682	64.596	60.369	71.344			75.864	67.934
2021	68.094	72.747	67.688	58.777	68.800		58.071	76.375	69.390
Mittelwert	66.689	70.552	63.117	58.773	65.730	65.134	56.451	75.341	67.086
Zuschlag Leitungspersonal gegenüber NPP									
2019	22,3%	29,8%	13,7%	22,1%	26,0%	18,5%	20,1%	35,9%	22,9%
2020	23,7%	32,6%	18,5%	19,0%	25,4%			36,9%	25,1%
2021	25,2%	31,6%	19,8%	18,3%	34,2%		19,4%	34,8%	26,9%
Mittelwert	23,8%	31,2%	16,7%	19,7%	28,8%	18,5%	19,7%	35,9%	24,9%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Auf der Grundlage der Daten zu den Personalkosten kann – im Sinne der Finanzstrukturanalyse neben der Kostenstrukturanalyse – berechnet werden, welchen Anteil das Land an den Ist-Kosten bzw. den typisierten Personalkosten für das NPP trägt bzw. tragen würde. Werden die durchschnittlichen Werte für das NPP aus der Erhebung angesetzt und auf die Gesamtzahl der VZÄ im Land Brandenburg hochgerechnet, so können diese mit den tatsächlichen Ist-Zuschüssen des Landes in den Untersuchungsjahren ins Verhältnis gesetzt werden. Hierbei wird modellhaft unterstellt, dass die Zuschüsse des Landes ausschließlich zur Finanzierung des NPP eingesetzt werden.³⁴ Je nachdem, ob die Landeszuschüsse mit oder ohne Elternbeitragsfreiheit als Referenz herangezogen werden, ergibt sich ein Landesanteil zwischen rund 45% und 50% der tatsächlichen Personalkosten für das NPP (Tabelle 6).

³⁴ Tatsächlich sind die Zuschüsse des Landes nach § 16 Abs. 6 KitaG nicht gezielt nur für das NPP gebunden, sondern sind für die Kindertagesbetreuung insgesamt vorgesehen (auch Sachkosten, Kindertagespflege und sonstige Angebote).

Tabelle 6: Modellrechnung 1 zum Personalkostenanteil (NPP) des Landes

	Daten des MBS			Modellrechnung KOWID 1			
	Fachkräfte (Ist, landesweit)	Zuschüsse Land (Ist)		AG-brutto	kalk. Personalkosten	Anteil Land*	
	NPP+Leitung	Euro		Euro	Euro	EBF	
		Elternbeitragsfreiheit (EBF)				mit	ohne
	in VZÄ	mit	ohne	Ist-Kosten (gewichtet) lt. Erhebung			
2019	18.302	476.665.358	435.855.314	52.575	962.228.225	49,5%	45,3%
2020	19.286	504.205.709	460.173.610	54.460	1.050.320.739	48,0%	43,8%
2021	19.813	555.483.345	508.113.595	55.245	1.094.565.297	50,7%	46,4%
2022	20.121	582.236.113	528.849.638				

* Unterstellung: Landeszuschuss geht vollständig in die Deckung der Personalkosten ein.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23, Landeszuschüsse gemäß Angaben des MBS.

Werden stattdessen die etwas höheren Referenzkosten einer Vergütung nach der Tarifgruppe 8a, Entgeltstufe 4 angesetzt, so liegen die Werte noch zwischen 43 % und 50 % (Tabelle 7).

Tabelle 7: Modellrechnung 2 zum Personalkostenanteil (NPP) des Landes

	Daten des MBS			Modellrechnung KOWID 2			
	Fachkräfte (Ist, landesweit)	Zuschüsse Land (Ist)		AG-brutto	kalk. Personalkosten	Anteil Land*	
	NPP+Leitung	Euro		Euro	Euro	EBF	
		Elternbeitragsfreiheit (EBF)				mit	ohne
	in VZÄ	mit	ohne	Referenzkosten: EG 8a Stufe 4			
2019	18.302	476.665.358	435.855.314	54.962	1.005.920.143	47,4%	43,3%
2020	19.286	504.205.709	460.173.610	55.845	1.077.020.248	46,8%	42,7%
2021	19.813	555.483.345	508.113.595	56.548	1.120.376.767	49,6%	45,4%
2022	20.121	582.236.113	528.849.638	57.516	1.157.284.205	50,3%	45,7%

* Unterstellung: Landeszuschuss geht vollständig in die Deckung der Personalkosten ein.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23, Landeszuschüsse gemäß Angaben des MBS.

Darüber hinaus finanziert das Land im Zuge der Leitungsfreistellung sowie über Programme weitere Personalkostenanteile: Kiez-Kitas, KoKibs, Zeit für Anleitung, Sprach-Kitas und Richtlinie Betreuung (außerhalb des NPP; 2023: voraussichtlich über 37 Mio. EUR).

Das Land trägt damit effektiv rund die Hälfte der Personalkosten.³⁵

Mit Hilfe dieser Analyseschritte lässt sich die Betreuungspauschale bestimmen. Als Mengengerüst könnten weiterhin die Vorgaben aus dem KitaG zu den nach Altersgruppen der Kinder differenzierten Personalschlüsseln sowie zum Umfang der Leitungsfreistellung genutzt werden. Als Preiskomponente kann auf die Eckwerte des TVöD zurückgegriffen werden, wobei auf die Tarifgruppe 8a mit der Erfahrungsstufe 4 (engere Auslegung mit rund 2/3 Abdeckung der Einrichtungen) bzw. Erfahrungsstufe 5 (großzügigere Auslegung, mit fast vollständiger Abdeckung aller Einrichtungen) abgestellt werden kann.

3.3.3 Sachkosten

Für die Analyse der Sachkosten stellte sich nach eingehender Untersuchung der ersten Runde der Datenlieferung, den Rückfragen bei den öTdöJH, der ergänzenden zweiten Runde der Datenlieferung sowie weiteren Nachfragen und Analysen heraus, dass die ursprünglich intendierte Teilung der Sachkostenpauschale in eine eher an den Verwaltungskosten orientierte Einrichtungspauschale und eine eher an den übrigen Sachkosten orientierte Platzpauschale nicht auf Grundlage der Daten hergeleitet, datenseitig untersetzt und überprüft werden kann. Hintergrund hierfür ist, dass die **Verwaltungskosten** kaum in nutzbarer Form dokumentiert wurden bzw. sie bereits durch die öTdöJH bzw. die Standortgemeinden ihrerseits auf pauschalierte Weise festgesetzt werden.³⁶ In der Praxis werden vor allem pauschale Ansätze für die Verwaltungskosten (bzw. Trägerkosten) genutzt, die als feste Beträge pro Kind und Jahr/Monat oder als prozentualer Zuschlag zu den Personalkosten des NPP vorgesehen sind. Auf dieser Grundlage ist keine echte empirische Analyse möglich, da die nachgewiesenen Verwaltungskosten ihrerseits auf einer Pauschalierung entlang verschiedener Maßstäbe basieren.³⁷ Gleichzeitig lassen die Datenrückläufe die Vermutung zu, dass ein Teil der Verwaltungskosten in den allgemeinen Sachkosten enthalten ist. Für die präzise Abgrenzung und Bestimmung der Höhe der Verwaltungskosten müsste daher ein anderer Weg beschritten werden, etwa eine gezielte Erhebung bei den Einrichtungsträgern.

³⁵ Wengleich das Land die Kindertagesbetreuung insgesamt fördert und nicht nur die Personalkosten der Kindertagesstätten, kann dies faktisch so gesehen werden, da die Landeszuschüsse und -ausgleichszahlungen an die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgen, die ihrerseits nach dem Gesetz an den Personalkosten beteiligt sind. Da die öTdöJH ohnehin einen eigenen Anteil an der Personalkostenfinanzierung leisten, ist nicht davon auszugehen, dass die Zuschüsse des Landes darüber hinaus die Sachkosten decken.

³⁶ Lediglich fünf der Befragungspartner konnten Daten zu den Verwaltungskosten bereitstellen. Davon war lediglich in einem Fall ein konkreter Nachweis nach Kostenarten vorgesehen, der jedoch nur für einzelne Einrichtungen dokumentiert wurde.

³⁷ Damit besteht keine von der Pauschalierung selbst unabhängige Varianz, die auf die eigenen Kostenstrukturen der Einrichtungen oder Träger zurückgeführt werden könnte. Diese wäre jedoch für eine empirische Untersuchung notwendig.

Es verbleiben damit **drei Kostenkategorien zur Analyse der Sachkosten:**

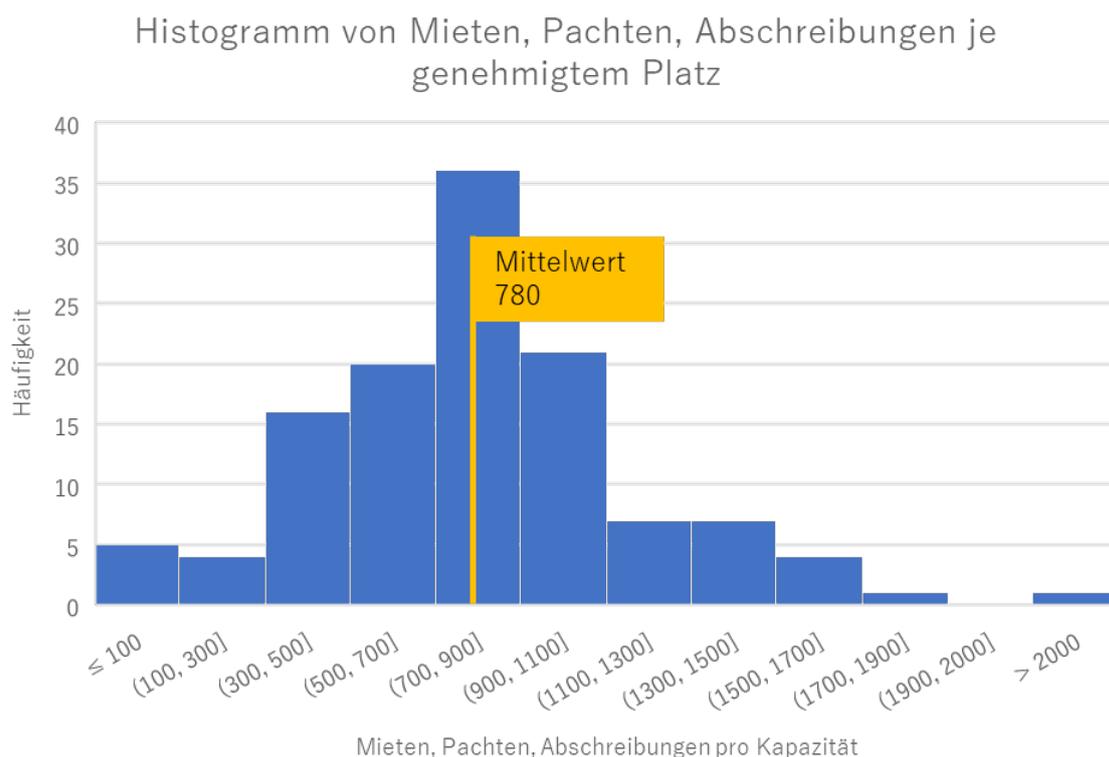
1. **Verpflegungskosten** (für Speisen, Getränke). Diese gehen jedoch nicht in die Entwicklung der Pauschalen ein, da sie eigene Finanzierungsregeln aufweisen und zudem die Verpflegung in den Einrichtungen auf eine so unterschiedliche Weise gehandhabt wird, dass ein typisierter Kostensatz, der alle Einrichtungen mehr oder weniger gut abdeckt, nicht erreichbar erscheint (siehe hierzu Anlage 5.4).
2. **Gebäudebezogene Kosten**. Diese machten bereits gemäß den Untersuchungen aus der Finanzierungsstudie I den größten Teil der Sachkosten aus. Damit detaillierter auf Besonderheiten bei der Zusammensetzung der gebäudebezogenen Kosten eingegangen werden kann, erfolgt die Untersuchung entlang von zwei Untergruppen der Kosten:
 - a) **Mieten, Pachten, Abschreibungen** als Repräsentanten eines einrichtungsfixen Kostenbausteins, der weniger mit der Auslastung als vielmehr mit der Bereitstellung der Einrichtung an sich sowie mit spezifischen Raumbedarfen verknüpft ist und die verschiedene Bereitstellungsformen der Einrichtungen abdecken.
 - b) **Bewirtschaftungskosten** als Repräsentanten vielfältiger Kosten, die mit dem Betrieb der Einrichtung zusammenhängen und die sowohl selbst erstellte Leistungen (eigenes Personal) als auch von externen Dienstleistern eingekaufte Leistungen umfassen.
3. **Laufende Sachkosten außerhalb der gebäudebezogenen Kosten**. Diese umfassen vor allem die Kosten der pädagogischen Arbeit und stehen vermutlich vor allem in einem Zusammenhang mit der Anzahl der betreuten Kinder. Darüber hinaus sind in dieser Position in der Regel auch der Großteil der Verwaltungskosten erfasst (wenngleich keine Differenzierung zwischen diesen beiden Komponenten vorgenommen werden kann).

Für die gebäudebezogenen Kosten werden zunächst die Kosten für **Mieten, Pachten und Abschreibungen** für die Immobilie bzw. mit der Immobilie verbundenen Infrastrukturen (z. B. Außenspielbereiche) näher betrachtet. Hierzu konnten für das Jahr 2021 insgesamt Daten für 122 Einrichtungen ausgewertet werden.³⁸ Wie bereits beschrieben wurde, ist diese Teilstichprobe wesentlich kleiner als diejenige für die Personalkosten, da vor allem die Landkreise in ihrer Funktion als öTdöJH in der Regel keine Angaben zu Sachkosten machen konnten. Rund ein Drittel der Datenpunkte stammt daher aus der zusätzlichen zweiten Erhebungsrunde (siehe oben, Abschnitt 1.2). Die Verteilung der Kosten je genehmigtem Platz (Kapazität) ist

³⁸ Für das Jahr 2019 waren es 164 Datenpunkte, für das Jahr 2020 131 Datenpunkte.

in der nachfolgenden Abbildung 13 dargestellt. Bei einem Mittelwert von 780 Euro je genehmigtem Platz und Jahr liegt der Schwerpunkt der Verteilung um diesen Mittelwert (Details für die drei Jahre siehe Anlage 5.5).³⁹ Der Bezug zu den genehmigten Plätzen statt den tatsächlich belegten Plätzen trägt dem Umstand Rechnung, dass diese Kostenart einen gewissen Fixkostencharakter hat, der auch bei einer unvollständigen Auslastung des Gebäudes (sei es temporär oder dauerhaft) zu einem notwendigen Ressourcenverbrauch führt.

Abbildung 12: Verteilung der Kosten für Mieten, Pachten, Abschreibungen je genehmigtem Platz 2021



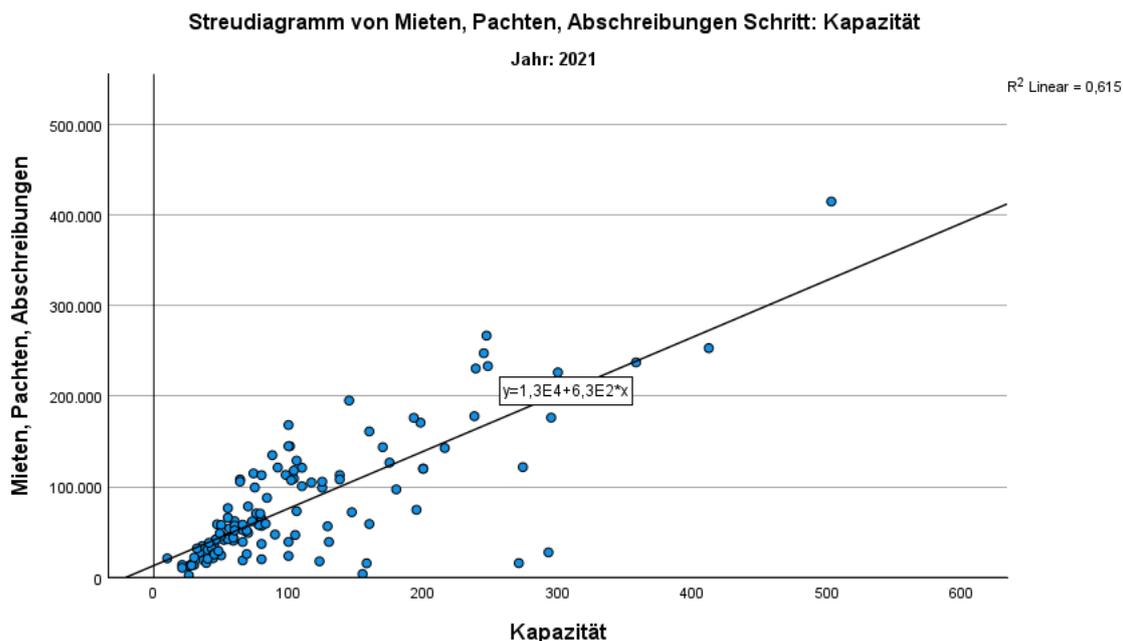
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Um dem Fixkostencharakter noch stärker Rechnung zu tragen, kann neben der Nutzung des Durchschnittswerts auch eine Kombination aus einem Festbetrag in Euro und einer variablen Komponente je genehmigtem Platz gewählt werden. Hierzu wurde ein einfaches univariates Regressionsmodell gewählt. Gegenübergestellt wurden hierfür die absoluten jährlichen Kosten (in Euro) und die Zahl der genehmigten Plätze (Kapazität). Die Illustration im Streudiagramm zeigt, dass die Kapazität einen guten Erklärungsgehalt bezogen auf die Summe der Kosten aufweist (Abbildung 14).⁴⁰

³⁹ Dieser Mittelwert ist gewichtet mit den Kapazitätsumfängen der Einrichtungen. Er weicht daher vom ungewichteten Mittel ab, das in der Verteilungsfunktion in der Anlage angegeben ist.

⁴⁰ Dies ist angesichts des bereits gezeigten Verteilungsmusters der Kosten je genehmigtem Platz in einem engen Korridor um den Mittelwert nicht verwunderlich.

Abbildung 13: Zusammenhang von Kapazität und absoluten Kosten

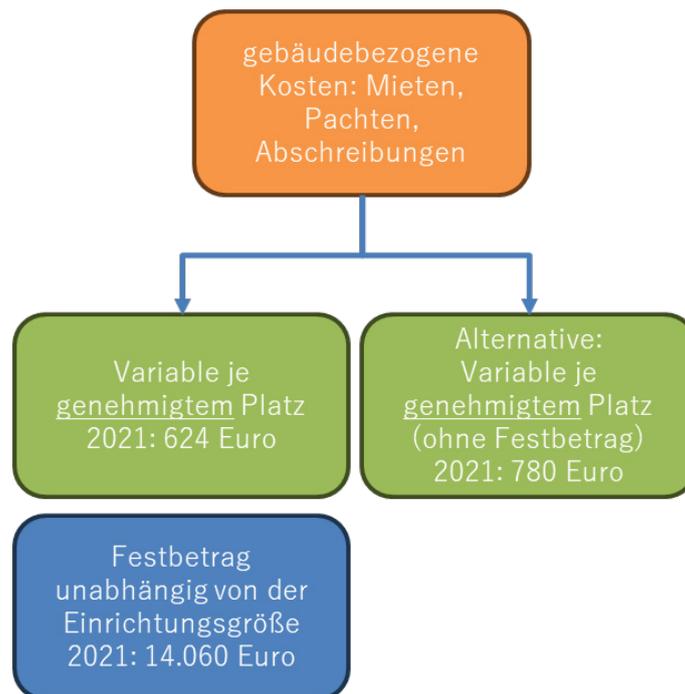


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Die hierauf fußenden Regressionsberechnungen legt die Parameter für solch eine Ausgestaltung der Pauschale fest (Einzelheiten der Berechnung siehe Anlage 5.6). Sie würde sich für das Jahr 2021 auf einen Fixbetrag von 14.060 Euro pro Jahr sowie einen kapazitätsabhängigen Zuschlag in Höhe von 624 Euro je genehmigtem Platz belaufen (Abbildung 15).⁴¹

⁴¹ Die Regression auf die *belegten* Plätze statt auf die *genehmigten* Plätze erbringt wesentlich schlechtere Ergebnisse in Sachen Varianzaufklärung (R²) und Güte des Schätzmodells.

Abbildung 14: Pauschalvarianten für die Kosten für Mieten, Pachten und Abschreibungen 2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Räumliche Differenzierungen, z. B. zwischen metropolnahem und peripherem Raum, nach Mietenstufen oder anderen Lageparametern) waren auf Grundlage des Datensatzes nicht möglich, denn für solche Untersuchungen wären Angaben der Standortgemeinden erforderlich. Hierzu reicht der verfügbare Datenbestand der Sachkosten nicht aus. Dieser repräsentiert vorrangig die Kostenstrukturen in den kreisfreien Städten und in eher verdichteten Räumen in den Landkreisen. Daher kann eine Differenzierung der Pauschale nach räumlichen Kriterien auf Grundlage der Erhebungsdaten nicht hergeleitet werden.

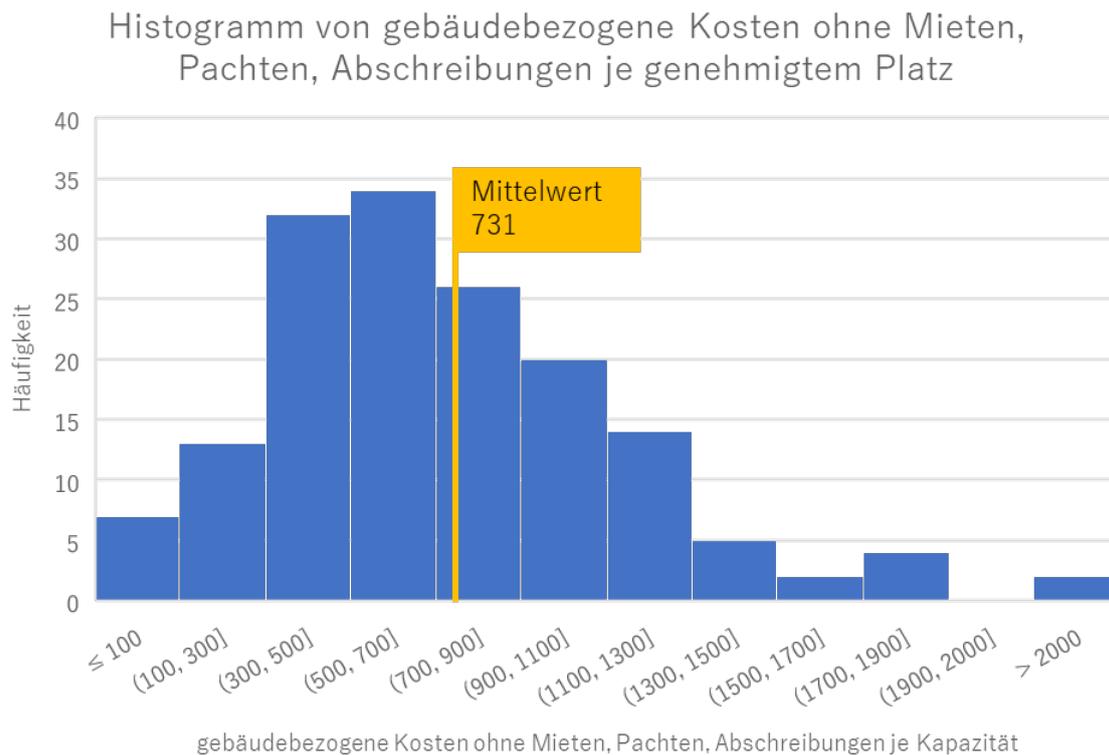
Eine weitere Limitation der Analyseergebnisse liegt in der durchaus vorhandenen Spreizung der Ausprägungen für Mieten, Pachten und Abschreibungen, die deutlich höher ausfällt als für die oben analysierten Personalkosten. Der Mittelwert kann daher insgesamt etwas weniger gut als typischer Repräsentant gelten.⁴² Zudem weichen auch die Regressionsparameter (Anlage 5.6) für die einzelnen Jahre voneinander ab. Diese Einschränkungen deuten darauf hin, dass die Pauschalierung durch eine Öffnungsklausel für eine Spitzabrechnung dieser Kostenkomponente begleitet werden sollte. In dem Wissen, dass die Pauschale zwar für viele, nicht aber für die weit überwiegende Mehrheit der Einrichtungen die typischen Kosten abdeckt, könnten diejenigen Einrichtungen, deren Kosten nachweisbar (!) oberhalb der Pauschale liegen, eine Erstattung nach Spitzabrechnung geltend machen. Die Flankierung mit

⁴² Die Kurtosiswerte sind für alle drei untersuchten Jahre sogar leicht negativ (2019: -0,48; 2020: -0,69; 2021: -0,34).

der Option zur Spitzabrechnung würde eine Pauschalierung auch in diesem Kontext sachgerecht umsetzbar erscheinen lassen.

Nach dem analogen Muster wurde für die gebäudebezogenen Kosten verfahren, die nicht Mieten, Pachten und Abschreibungen umfassen, sondern **Kosten der laufenden Bewirtschaftung**. Hier liegt der Mittelwert bei 731 Euro je genehmigtem Platz und Jahr.⁴³

Abbildung 15: Verteilung der gebäudebezogenen Kosten (Bewirtschaftung) je genehmigtem Platz 2021

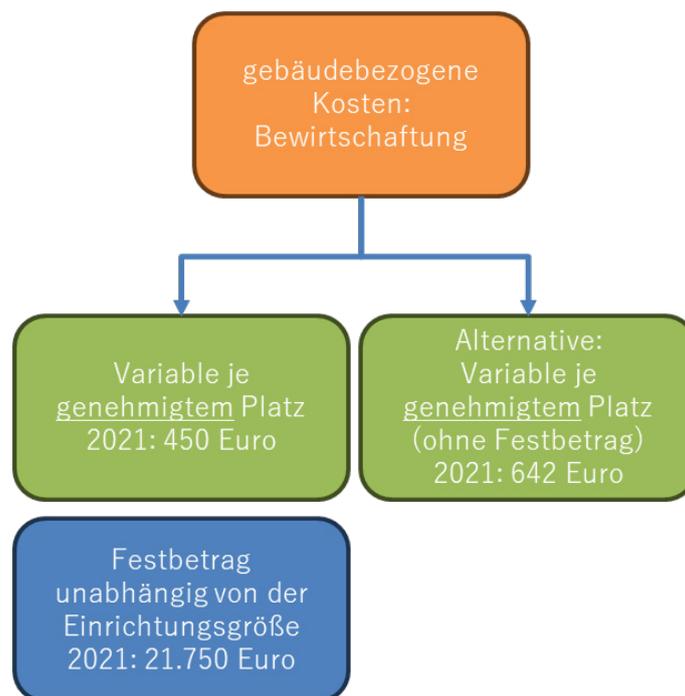


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Analog zu den Sachkosten für Mieten, Pachten und Abschreibungen kann auch für die Bewirtschaftungskosten eine Zerlegung in einen Fixbetrag (in Euro) und einen Zuschlag je genehmigtem Platz erfolgen. Gemäß den Ergebnissen, die in der Anlage 5.8 dokumentiert sind, würde sich dieser geteilte Ansatz für das Jahr 2021 zusammensetzen aus einem Fixbetrag von 21.750 Euro je Einrichtung und einem variablen Zuschlag in Höhe von 450 Euro je genehmigtem Platz.

⁴³ Dieser Mittelwert ist gewichtet mit den Kapazitätsumfängen der Einrichtungen. Er weicht daher vom ungewichteten Mittel ab, das in der Verteilungsfunktion in der Anlage angegeben ist.

Abbildung 16: Pauschalvarianten für die gebäudebezogenen Kosten (Bewirtschaftung) 2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Für die Bewirtschaftungskosten sprechen die statistischen Eigenschaften der Verteilung für eine Pauschalierung ohne die Öffnung in Richtung einer Spitzabrechnung.⁴⁴

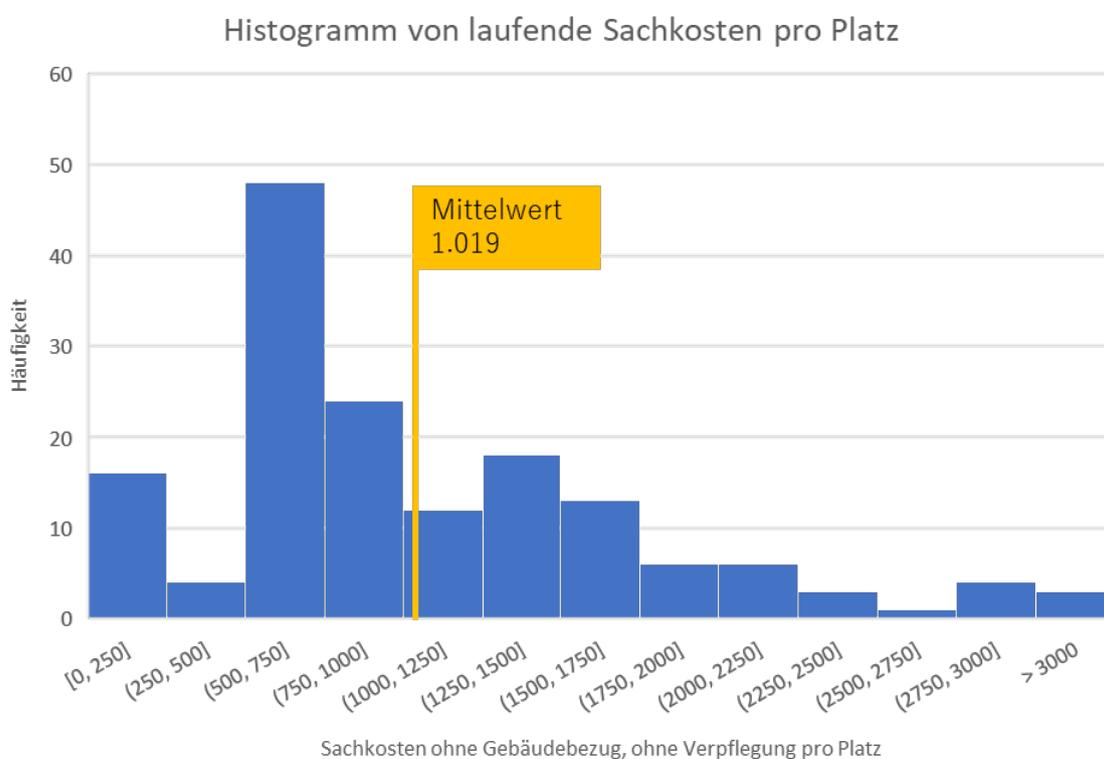
Zuletzt kann das Analyseverfahren auf die **laufenden Sachkosten für die pädagogische Arbeit und Organisation** angewendet werden. Hier wird der Mittelwert je *belegtem* Platz berechnet, da sich die pädagogische Arbeit auf die konkrete Betreuungsleistung erstrecken dürfte und auch der Verwaltungskostenanteil mit der Zahl der betreuten Kinder zusammenhängen dürfte, da jener den Personalbestand determiniert (Personalschlüssel). Eine Differenzierung nach Betreuungsumfängen kommt dagegen nicht in Betracht. Der Mittelwert liegt hier bei 1.019 Euro je belegtem Platz und Jahr.⁴⁵ Bereits aus der grafischen Darstellung (Abbildung 18) ist erkennbar, dass Werte deutlich ober- und unterhalb des Durchschnitts häufig vorkommen. Für eine Pauschalierung hätte der Mittelwert dennoch eine gewisse Signalwirkung, da sich die starken Abweichungen nicht ohne Weiteres erklären lassen und sie zum Teil durch die uneinheitliche Berichterstattung in der Datenerhebung geprägt sind. Der Mittelwert würde für mehr als die Hälfte der untersuchten Fälle eine deutliche Überdeckung der Ist-Kosten bedeuten, was ihn als Eckwert einer Pauschalierung attraktiv macht. Der signalisierte Wert dürfte für den überwiegenden Teil der Einrichtungen auskömmlich sein und macht eine

⁴⁴ Die Kurtosiswerte liegen deutlich über 1 (2019: 2,702; 2020: 4,602; 2021: 6,331).

⁴⁵ Dieser Mittelwert ist gewichtet mit der Anzahl der belegten Plätze je Einrichtung. Er weicht daher vom ungewichteten Mittel ab, das in der Verteilungsfunktion in der Anlage angegeben ist.

detaillierte Abrechnung von Einzelpositionen entbehrlich. Auch die statistischen Eigenschaften sprechen nicht gegen eine Pauschalierung.⁴⁶ Die laufenden Sachkosten der pädagogischen Arbeit dürften besonders stark von konzeptionellen Besonderheiten, der Alters- und Sozialstruktur der Kinder sowie der allgemeinen Finanzausstattung der Einrichtung abhängen. Eine Unterdeckung durch eine Pauschale wäre insofern sachgerecht als hier ein Kostenbaustein angesprochen ist, der eher disponibel ist als die anderen Sachkostenarten. Insofern könnten höhere Kosten durch spezifische Einnahmen (z. B. Elternbeiträge, Zuschüsse der Standortkommune) besser abgedeckt werden als durch die Pauschale. Insofern handelt es sich hier um einen Grenzfall der Pauschalierung (zum Umgang damit siehe den späteren Abschnitt 3.5).

Abbildung 17: Verteilung der laufenden Sachkosten je belegtem Platz 2021



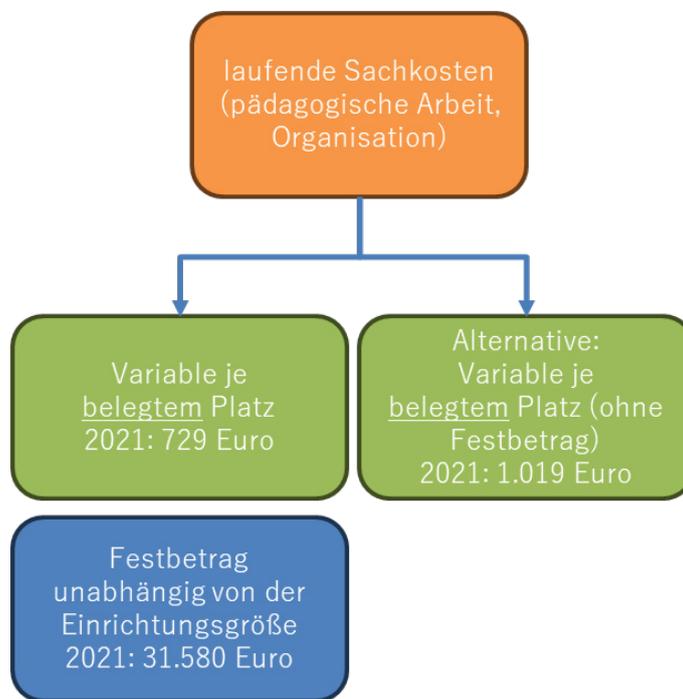
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Für die laufenden Sachkosten kann ebenfalls eine Zerlegung in einen platzunabhängigen Festbetrag je Kindertageseinrichtung und einen variablen Anteil durchgeführt werden. Der Festbetrag würde sich den Regressionsergebnissen zufolge auf 31.580 Euro je Einrichtung belaufen, der variable Zuschlag auf 729 Euro je belegtem Platz (Einzelheiten siehe Anlage

⁴⁶ Die Kurtosiswerte liegen deutlich über 1 (2019: 5,697; 2020: 5,977; 2021: 3,383).

5.10). Allerdings sprechen die Regressionsergebnisse dafür, der allgemeinen Pauschalierung (1.019 Euro je belegtem Platz) den Vorzug zu geben.⁴⁷

Abbildung 18: Pauschalvarianten für die laufende Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation) 2021



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

3.4 Grenzen der Analyse

Nicht alle Kostenbestandteile konnten wie initial erwünscht untersucht werden. In Abbildung 20 sind die unvollständig bzw. überhaupt nicht separat untersuchbaren Komponenten zusammengefasst. Wie bereits ausgeführt wurde, liegen etwa für Verwaltungskosten nur in Einzelfällen präzise und trennscharfe Daten vor. Für die Höhe der Elternbeiträge und eine zielführende Differenzierung (nach einzelnen Einrichtungen und Altersgruppen) lag ebenfalls eine unvollständige Datenbasis vor, sodass dieser Untersuchungsansatz nicht vertieft werden konnte. Unerfüllt musste auch der Wunsch einer Untersuchung der Fehlbedarfsfinanzierung bleiben. Hierzu konnten vor allem die öTdöJH keine Angaben machen. Auch der Versuch einer indirekten Ableitung aus dem vorhandenen Datenmaterial blieb letztlich erfolglos.

⁴⁷ Hierfür spricht vor allem die schlechtere Varianzaufklärung gegenüber den gebäudebezogenen Sachkosten.

Abbildung 19: Grenzen der Analyse



Quelle: Eigene Darstellung.

Gewisse Einschränkungen liegen im Hinblick auf die Pauschalierungsfrage auch für die untersuchten Positionen vor, die bereits in den jeweiligen Passagen ausgeführt wurden. So ist für den Leitungsteil fraglich, ob eine Pauschalierung zielführend ist, wenn die Rechtsvorschriften zum Teil bereits detaillierte Angaben zur Zuordnung machen.⁴⁸ Für die sonstigen Personalkosten wäre – neben der Bestimmung des Mengengerüsts, das hier nicht Gegenstand war – zu prüfen, ob die typischen Personalkosten denen einer regulären pädagogischen Fachkraft entsprechen (z. B. Hilfskräfte, Personaldienstleister). Für die liegenschaftsbezogenen Kosten ist erkennbar, dass die zusätzliche Erhebungsrunde und die damit generierten Datenlieferungen die Analyseergebnisse deutlich bereichert haben. Die gebäudebezogenen Kosten sind zwar grundsätzlich zugänglich für differenzierte Ansätze (z. B. je nach Lage und örtlichem Kostenniveau), jedoch können die regionalen Besonderheiten auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht ausreichend untersucht werden.

Eine Pauschalierung bringt stets mit sich, dass gewisse Anteile der einzelnen Ausprägungen (hier: Einrichtungen) geringere oder höhere Kosten aufweisen als sie die Pauschale ansetzt. Wichtig ist, dass im *typischen Fall* eine Auskömmlichkeit und Treffgenauigkeit gegeben ist – nicht jedoch in jedem *Einzelfall*. Somit werden vielmehr die Interessen beider Seiten gewahrt – der kostenverursachenden Seite und der refinanzierenden Seite. Dies ist keine Schwäche,

⁴⁸ Da keine Vorgaben bezüglich des organisatorischen Leitungsteils gemacht werden, könnte eine Pauschalierung dennoch attraktiv sein.

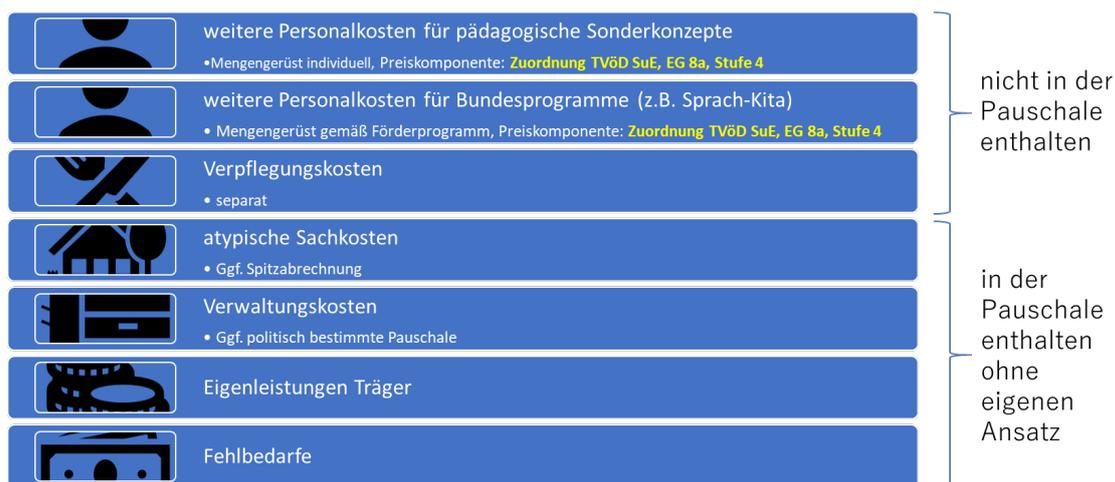
sondern (bei einer entsprechenden statistischen Absicherung) eine wesentliche Eigenschaft und letztlich ein Vorteil der Pauschale gegenüber einer Einzel- und Spitzabrechnung von Kosten.

Bei den laufenden Sachkosten für die pädagogische Arbeit hat sich allerdings herausgestellt, dass die Pauschalierung an gewisse Grenzen stößt. Hier sind größere Abweichungen vom Mittelwert häufiger festzustellen als bei den anderen analysierten Kostenarten. Eine Pauschalierung der Kosten scheidet hier zwar nicht grundsätzlich aus, die Pauschale sollte jedoch etwas großzügiger bemessen werden, um einen größeren Teil der typischen Abweichungen aufzufangen und für den überwiegenden Teil der Einrichtung eine auskömmliche Abdeckung der relevanten Kosten zu sichern.

3.5 Ergebnisse der Erhebung – Zusammensetzung der Pauschale

Abbildung 21 fasst die gewonnenen Ergebnisse zusammen. Einige Kostenpositionen konnten angesichts der Datenverfügbarkeit nicht im Hinblick auf eine Pauschalierung konkret untersucht werden. Hierzu gehören Personalkosten, sowohl für weitere pädagogische Sonderkonzepte als auch für Bundesprogramme (z. B. Sprach-Kita). Gleichwohl können für diese Teile der Personalkosten wertvolle Erkenntnisse aus der Erhebung gewonnen werden. Auch dort ist nämlich eine Trennung des Mengengerüsts (Zahl bzw. Anteile der VZÄ-Stellen) von der Preiskomponente möglich. Für letztere wurde herausgearbeitet, dass eine Zuordnung zur Tarifgruppe 8a in der Entgeltstufe 4 bzw. 5 einen realistischen Ansatz bildet.

Abbildung 20: Zusammenfassung der Untersuchung der Pauschalierungsmöglichkeiten



Quelle: Eigene Darstellung.

Einige Aspekte, die nicht separat untersucht werden konnten, werden gleichwohl von den gebildeten Pauschalen adressiert. So sind atypische Sachkosten, die vor allem bei gebäudebezogenen Kostenanteilen zu erwarten sind, durch die Öffnung zur Spitzabrechnung abge-

deckt. Verwaltungskosten sind bereits in der Pauschale für die laufenden Sachkosten enthalten, darüber hinaus ist ggf. eine politisch zu bestimmende Pauschale anzusetzen. Auf diese Art und Weise verfahren jedenfalls auch viele der untersuchten öTdöJH. Zu beachten ist jedoch, dass in diesem Fall der Vorteil eines verwaltungsschlanken Verfahrens und der positiven Anreizeffekte der Pauschale droht, verlorenzugehen. Spitzabrechnungen sind daher nur dann in Erwägung zu ziehen, wenn die Pauschalierung nach eingehender Würdigung nicht möglich ist.

Sowohl Eigenleistungen der Einrichtungsträger als auch Fehlbedarfe konnten nicht unmittelbar empirisch untersucht werden. Dennoch kann festgehalten werden, dass die diskutierten Pauschalen *alle* Sachkosten abdecken. Vor der Mittelwertbildung und für die Regressionsberechnungen fand keine Verkürzung der Eingangsdaten um diese Komponenten statt, deren Deckung auf diese Weise gesichert wird. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass eine Abdeckung der *typischen* Kosten, wie sie die diskutierten Pauschalen vorsehen, sowohl einen *typischen* Eigenanteil des Einrichtungsträgers als auch einen *typischen* Anteil an Fehlbedarfsfinanzierung enthält. Nicht untersucht werden konnte hingegen, ob durch die Fehlbedarfsfinanzierung mglw. *atypische* Kosten finanziert werden, die in die Kalkulation der Pauschalen eingegangen sind (diese würden die Pauschalen künstlich erhöhen). Ebenso wenig konnten gedeckelte Kosten eingehen, d. h., bei unzureichender Fehlbedarfsfinanzierung könnten eigentlich notwendige Ausgaben unterblieben sein (dies würde die Pauschalen künstlich dämpfen). Analog gilt dies für die Eigenleistungen der Träger.

Diese Themen könnten demnach durch die Pauschalierung gelöst werden, insbesondere dann, wenn die Pauschale etwas höher angesetzt wird als die typischen (durchschnittlichen) Kosten. Trotz einer großzügigeren Kalkulation der Pauschalen kann jedoch grundsätzlich die Notwendigkeit einer Fehlbedarfsfinanzierung durch die Standortgemeinden verbleiben. Wenn atypische Kosten so hoch ausfallen, dass dies weder durch die pauschale Abgeltung noch durch andere Bestandteile abgedeckt werden kann, und auch nicht durch das Handeln der Einrichtungsträger verändert werden kann, ist dies in Einzelfällen möglich. Hier müsste dann jedoch für die Einrichtung dargelegt werden, an welcher Stelle und warum die pauschalen Ansätze nicht den tatsächlichen Kosten entsprechen.

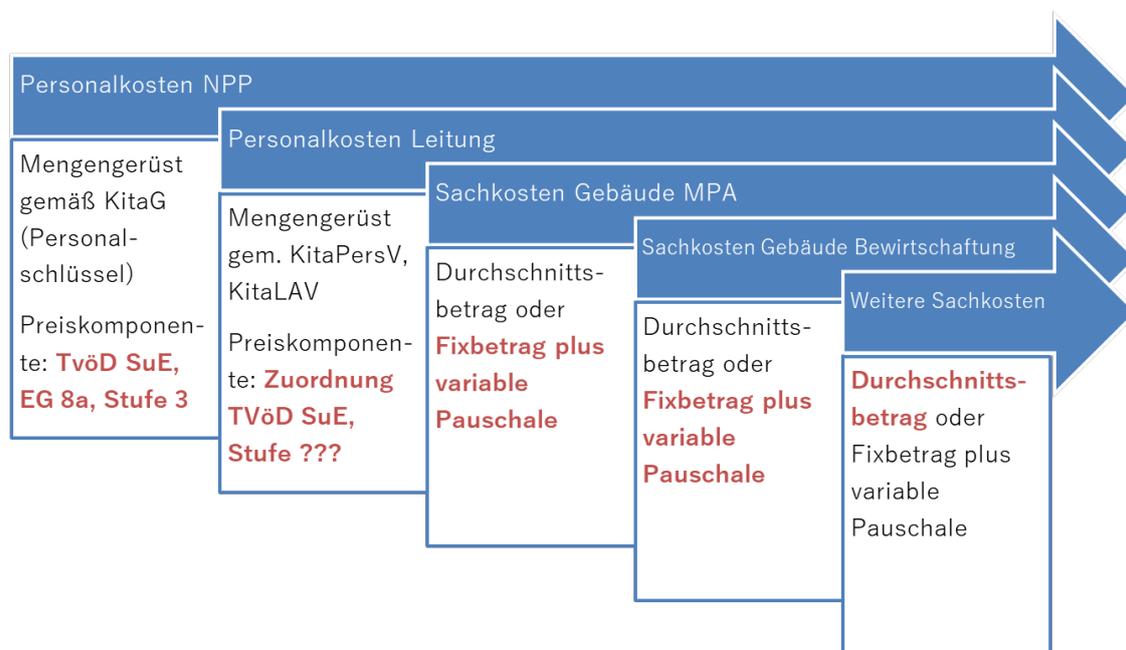
Letztlich können auf der Grundlage der Leistungsbeschreibung sowie der konkreten empirischen Ergebnisse fünf Bausteine einer Pauschalierung abgeleitet werden (Abbildung 22):

- (1) Die Pauschalierung der Personalkosten für das notwendige pädagogische Personal erfolgt losgelöst vom Mengengerüst durch die Orientierung der Preiskomponente an den Eckwerten des TVöD SuE, insbesondere der Entgeltgruppe 8a, Stufe 4 (bzw. 5).
- (2) Für die Leitungskräfte erscheint eine Pauschalierung etwas weniger gut nachweisbar. Das Mengengerüst ergibt sich wiederum aus den rechtlichen Regelungen der Kita-PersV und der KitaLAV, die Preiskomponente ist durch den TVöD geprägt. Eine stärkere Pauschalierung ist mit gewissen Sickerverlusten möglich und entspräche für die

Preiskomponente einem Zuschlag von 25 % auf die durchschnittlichen Kosten des NPP.

- (3) Für die gebäudebezogenen Sachkosten für Mieten, Pachten und Abschreibungen (MPA) ist ein Fixbetrag je Einrichtung und eine variable Pauschale zielführend, die sich an der Zahl der *genehmigten Plätze* orientiert.
- (4) Für die weiteren gebäudebezogenen Sachkosten (Bewirtschaftung) ist ein Fixbetrag je Einrichtung und eine variable Pauschale zielführend, die sich an der Zahl der *genehmigten Plätze* orientiert.
- (5) Für die weiteren Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation) empfiehlt sich eine Pauschale, die sich nach der Zahl der *belegten Plätze* richtet.

Abbildung 21: Fünf Bausteine der Pauschale



Quelle: Eigene Darstellung.

Alle fünf Komponenten einer möglichen Pauschalierung müssten dynamisiert werden, d. h., die Höhe der Pauschalen muss sich an die relevanten Preisentwicklungen anpassen. Hier hat die diskutierte abgeschichtete Pauschale einen erheblichen Vorteil gegenüber einer einfacheren Ausgestaltung, die beispielsweise auf die durchschnittlichen Gesamtkosten je Betreuungsplatz oder Betreuungsstunde abstellt. Die mehrteilige Pauschale kann ungleichmäßige Preisdynamiken separat betrachten und in einer angemessenen Gewichtung zusammenführen. Angesichts der Dominanz der Personalkosten für die Gesamtkosten ist vorteilhaft, dass sich der diskutierte Ansatz praktisch selbst fortschreibt, da auf Eckwerte der Tariftabelle für den TVöD SuE Bezug genommen wird. Damit wird auch freien Trägern dauerhaft die Möglichkeit eingeräumt, ihr Personal nach dem Tarif bzw. angelehnt an den Tarif zu vergüten. Für

die Sachkosten müssen eigene Preisindizes zur Anwendung kommen, für den Gebäudebereich etwa ein Preisindex für Immobilien und deren Bewirtschaftung, für die Sachkosten etwa ein Preisindex für die Gesamtwirtschaft. Darüber hinaus sollten die Pauschalenansätze in längeren Zyklen (5-7 Jahre) und idealerweise mit Hilfe einer zentralen Einrichtungs-Datenbank überprüft werden.⁴⁹

3.6 Modellrechnungen für Muster-Kitas

Um die Passgenauigkeit und Auskömmlichkeit der entwickelten Pauschalen zu überprüfen, wurden drei Muster-Einrichtungen definiert und anhand ihrer Eingangsdaten berechnet, wie hoch die Pauschalen ausfallen würden. Die daraus gewonnenen Strukturen konnten anschließend mit den bereits bekannten Erhebungsergebnisse aus der Finanzierungsstudie I verglichen werden. Für die Modellrechnungen wurden drei Muster-Kitas definiert:⁵⁰

- (1) Musterkita 1 – gemischte Einrichtung mit 65 Plätzen (typische Struktur in Brandenburg)
- (2) Musterkita 2 – Krippe/Kindergarten mit insgesamt 160 Plätzen, davon 150 belegt (hier kommt die Differenzierung zwischen genehmigten und belegten Plätzen zum Tragen)
- (3) Musterkita 3 – Hort mit 100 belegten Plätzen

Die Berechnungen sind in der nachfolgenden Abbildung 23 für alle drei Fälle dokumentiert, wobei für Musterkita 1 die relevanten Parameter für die Ausgestaltung der Pauschalen gesetzt werden, die unverändert für Musterkita 2 und 3 zur Anwendung kommen.

⁴⁹ Hierzu müssten keine Vollerhebungen durchgeführt werden, sondern es könnten Stichproben von Einrichtungen bestimmt werden, die ihre Kosten dokumentieren.

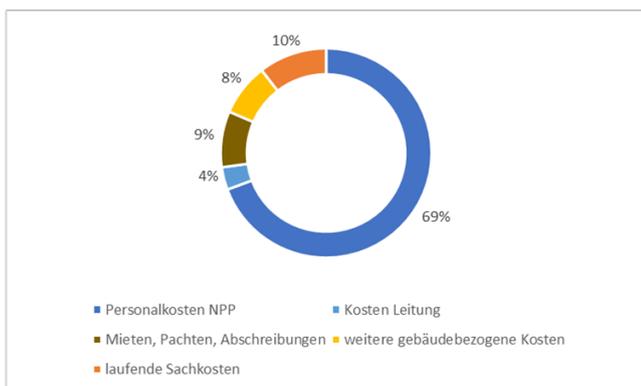
⁵⁰ Damit die Ergebnisse der Modellrechnungen mit den Ist-Daten des Jahres 2019 verglichen werden können, werden die bis zum 31.07.2020 gültigen Personalschlüssel verwendet.

Abbildung 22: Modellrechnungen für Muster-Kitas

Musterkita 1 – gemischte Einrichtung mit 65 Plätzen

Kapazität (genehmigte Plätze)				65
belegte Plätze		unter 3 Jahre		20
		3 bis 6 Jahre		35
		Hort		10
NPP gemäß Personalschlüssel	1	5	unter 3 Jahre	4,000
	1	13	3 bis 6 Jahre	3,182
	0,8	13	Hort	0,533
NPP insgesamt				7,715
standardisierter Kostensatz	5,8a	3		56.796,96
Personalkosten NPP				438.197,15
Kosten Leitung				
pädagogischer LA	0,25			
Sockel LA	0,0625			
Eingruppierung	5 13	4	70.508,92	
Kosten Leitung	0,3125			22.034,04
gebäudebezogene Kosten				
Mieten, Pachten, Abschreibungen				
je Kapazität	65			
Fixbetrag			14.060,00	
variabler Betrag			624,00	
zusammen				54.620,00
weitere gebäudebezogene Kosten				
je Kapazität	65			
Fixbetrag			21.750,00	
variabler Betrag			450,00	
zusammen				51.000,00
laufende Sachkosten				
je Platz	65			
Fixbetrag			0,00	
variabler Betrag			1.019,00	
zusammen				66.235,00
Gesamtkosten				632.086,19

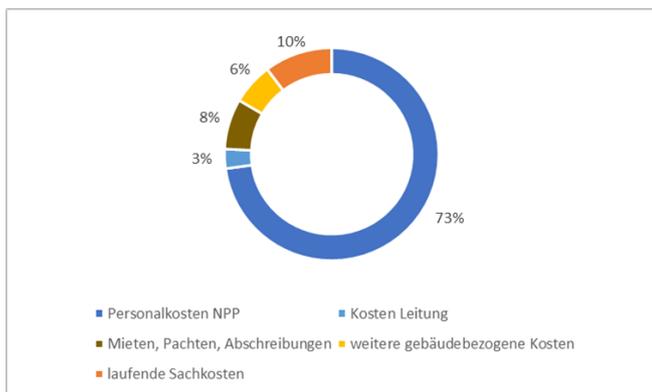
Personalkosten NPP				438.197,15
Kosten Leitung				22.034,04
Mieten, Pachten, Abschreibungen				54.620,00
weitere gebäudebezogene Kosten				51.000,00
laufende Sachkosten				66.235,00



Musterkita 2 – Krippe/Kindergarten mit insgesamt 160 Plätzen, davon 150 belegt

Kapazität (genehmigte Plätze)				160
belegte Plätze		unter 3 Jahre		50
		3 bis 6 Jahre		100
		Hort		0
NPP gemäß Personalschlüssel		unter 3 Jahre		10,000
		3 bis 6 Jahre		9,091
		Hort		0,000
NPP insgesamt				19,091
standardisierter Kostensatz NPP				56.796,96
Personalkosten NPP				1.084.305,61
Kosten Leitung				
pädagogischer LA	0,5			
Sockel LA	0,0625			
Eingruppierung	5 17	4	78.343,98	
Kosten Leitung	0,5625			44.068,49
gebäudebezogene Kosten				
Mieten, Pachten, Abschreibungen				
je Kapazität	160			
Fixbetrag				
variabler Betrag				
zusammen				113.900,00
weitere gebäudebezogene Kosten				
je Kapazität	160			
Fixbetrag				
variabler Betrag				
zusammen				93.750,00
laufende Sachkosten				
je Platz	150			
Fixbetrag				
variabler Betrag				
zusammen				152.850,00
Gesamtkosten				1.488.874,10

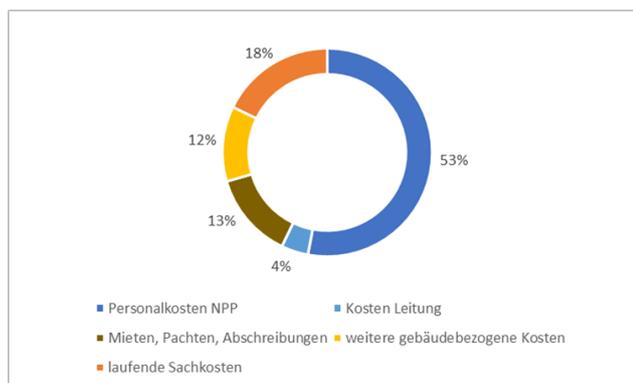
Personalkosten NPP				1.084.305,61
Kosten Leitung				44.068,49
Mieten, Pachten, Abschreibungen				113.900,00
weitere gebäudebezogene Kosten				93.750,00
laufende Sachkosten				152.850,00



Musterkita 3 – Hort mit 100 belegten Plätzen

Kapazität (genehmigte Plätze)			100
belegte Plätze		unter 3 Jahre	0
		3 bis 6 Jahre	0
		Hort	100
NPP gemäß Personalschlüssel		unter 3 Jahre	0,000
		3 bis 6 Jahre	0,000
		Hort	5,333
NPP insgesamt			5,333
standardisierter Kostensatz NPP			56.796,96
Personalkosten NPP			302.917,12
Kosten Leitung			
pädagogischer LA	0,25		
Sockel LA	0,0625		
Eingruppierung	5 16	4	76.105,22
Kosten Leitung	0,3125		23.782,88
gebäudebezogene Kosten			
Mieten, Pachten, Abschreibungen			
je Kapazität	100		
Fixbetrag			
variabler Betrag			
zusammen			76.460,00
weitere gebäudebezogene Kosten			
je Kapazität	100		
Fixbetrag			
variabler Betrag			
zusammen			66.750,00
laufende Sachkosten			
je Platz	100		
Fixbetrag			
variabler Betrag			
zusammen			101.900,00
Gesamtkosten			571.810,00

Personalkosten NPP		302.917,12
Kosten Leitung		23.782,88
Mieten, Pachten, Abschreibungen		76.460,00
weitere gebäudebezogene Kosten		66.750,00
laufende Sachkosten		101.900,00



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

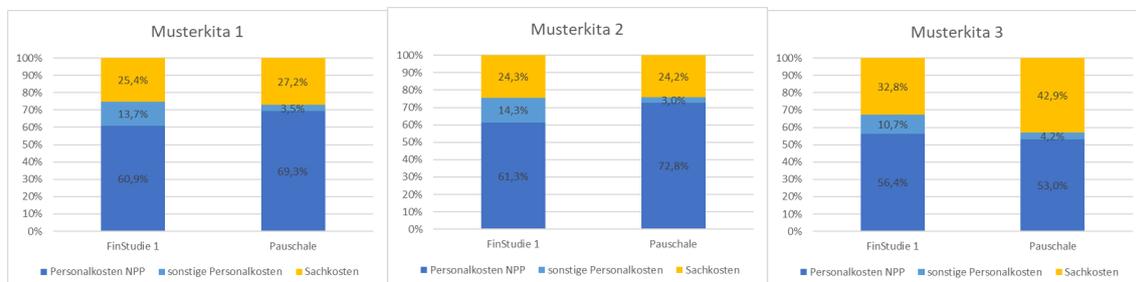
Die Daten der Modellrechnungen erbringen einen Referenzwert für die Struktur der Pauschale, die mit den Kosten als Eingangsgrößen korrespondiert.⁵¹ Wenn diese Strukturen, die die Kosten des Jahres 2021 widerspiegeln, mit den Strukturen aus der Finanzierungsstudie 1 (Datenstand: 2018) verglichen werden sollen, so kann dies notwendigerweise nur auf der Grundlage der relativen Anteile erfolgen. Der typischen Pauschale je Platz (Datenstand 2021) werden demnach die typischen Kostenstrukturen (Datenstand 2018) gegenübergestellt.⁵² Die Gegenüberstellung zeigt, dass insgesamt eine gute Passfähigkeit für alle drei Mustereinrichtungen gegeben ist (Abbildung 24). Differenzen bei den Personalkosten ergeben sich durch die unterschiedliche Basis des Mengengerüsts (Pauschale ohne besondere Personalausgaben, die über NPP hinaus gehen). Bei den Sachkosten besteht in der Summe eine gute Passfähigkeit. Lediglich für die Horte zeigt die Erhebung aus 2021 einen höheren Anteil der Sachkosten als die kalkulierte Pauschale. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sowohl in der Finanzierungsstudie I als auch in der Finanzierungsstudie II die Horte nur einen kleinen

⁵¹ Für die Leitungsanteile (LA) wird vereinfacht unterstellt, dass neben dem pädagogischen LA der Sockelanteil von 0,0625 Stellen angesetzt wird. Darüber hinaus wird kein expliziter Anteil für den organisatorischen LA angesetzt. Dies hat keinen nennenswerten Einfluss auf die Kostenstrukturen. Erst, wenn zum pädagogischen LA ein weiterer organisatorischer LA von 0,2 hinzukommt (einschließlich Sockel), erhöht sich der Anteil der Leitungskosten von 4% auf 5%. Auf die Gesamtstruktur hat dies keine nennenswerten Auswirkungen.

⁵² Es wird nicht davon ausgegangen, dass sich die Kostenstrukturen innerhalb von drei Jahren so verändern, dass dieser Vergleich verzerrt wird.

Teil der betrachteten Einrichtungen ausmachen und insofern der statistische Unsicherheitsfaktor⁵³ hier höher ist als bei den anderen Einrichtungsformen.

Abbildung 23: Abgleich der Modellrechnungen mit den Kostenstrukturen der Finanzierungsstudie I



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

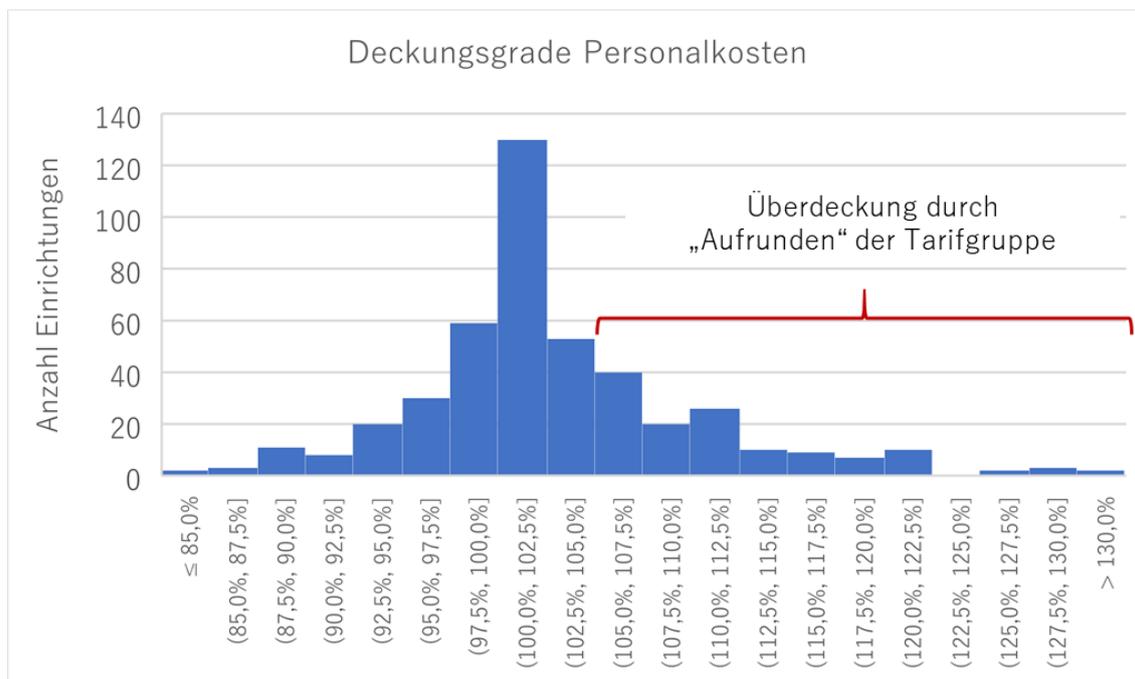
Der Abgleich mit den Kostenstrukturen aus der Erhebung des Jahres 2018 stützt die Idee der Pauschalierung. Für die drei unterschiedlichen Mustertypen ergeben sich aus der gestuften Pauschale im Zusammenspiel mit der Standardisierung der Personalkosten gemäß der Tariftabelle Kostenstrukturen, die denjenigen der Finanzierungsstudie I entsprechen. Dort bilden die Strukturen die Ist-Kosten aus der Sicht der Einrichtungsträger ab. Die Pauschalierung führt demnach nicht zu einer Verzerrung gegenüber den Ist-Daten aus dem Jahr 2018.

Als letzter Prüfschritt wurden Kostendeckungsgrade für die beiden relevanten Kostenkomponenten – Personalkosten und Sachkosten – berechnet. Für die Personalkosten konnte auf Basis der Daten des Jahres 2021 berechnet werden, dass die anzusetzende Pauschale (TG 8a, Stufe 4) in 70 % der Fälle die analysierten Kosten für das NPP zu 100 % oder mehr deckt (312 von 445 Datensätzen) (Abbildung 25). In 90 % der Fälle liegt die Kostendeckung bei mindestens 95 % (401 von 445 Datensätzen), in 96 % der Fälle bei über 90 % (429 von 445 Datensätzen). Die leichte (und zum Teil stärkere) Überdeckung hängt damit zusammen, dass die Stufe 4 in der Tarifgruppe 8a etwas höher liegt als die tatsächlichen Durchschnittskosten je VZÄ einer pädagogischen Fachkraft.⁵⁴

⁵³ Bei Stichprobenerhebungen ist die stichprobenbedingte Unsicherheit umso größer, je kleiner die Stichprobe ist.

⁵⁴ Eine noch höhere Kostendeckung würde sich demnach bei der Wahl der Erfahrungsstufe 5 ergeben.

Abbildung 24: Kostendeckungsgrade für die Personalkosten des NPP durch den Pauschalansatz (2021)



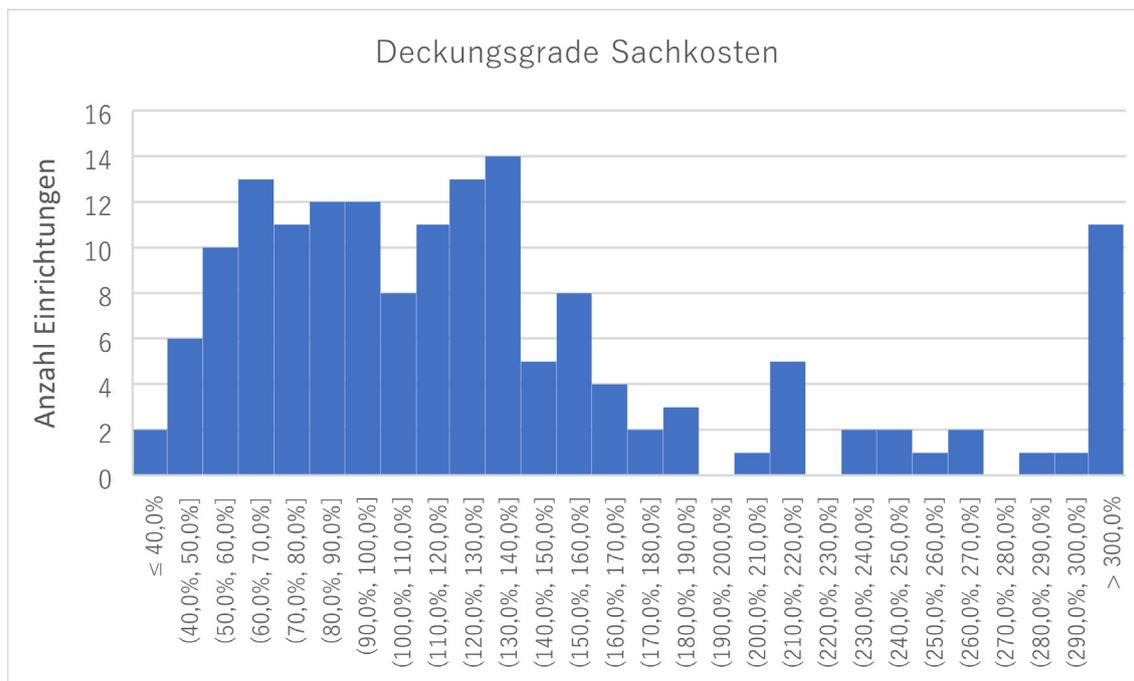
n=445; Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Für die Sachkosten ist die Kostendeckung – bei einer insgesamt schwächeren Datenbasis – im Durchschnitt etwas geringer. Die hergeleitete Pauschale würde gemäß der Daten aus dem Jahr 2021 bei rund 60 % der Einrichtungen die durchschnittlichen Kosten zu 100 % oder mehr decken (95 von 161 untersuchten Einrichtungen), für zwei Drittel der Einrichtungen würde der Kostendeckungsgrad bei mindestens 90 % liegen (107 von 161 Einrichtungen), für drei Viertel bei mindestens 80 % (119 von 161 Einrichtungen). Aus Abbildung 26 ist gleichzeitig erkennbar, dass bei den Sachkosten die Treffgenauigkeit nicht so gut wie bei den Personalkosten ist. Es finden sich sowohl Überdeckungen als auch Unterdeckungen der Kosten. Starke Überdeckungen (rechnerische Kostendeckungsgrade über 300 %) treten in der Stichprobe in Fällen auf, in denen die dokumentierten Sachkosten sehr niedrig sind (unter 500 Euro je belegtem Platz und oft sogar nahe null). Fälle mit sehr geringer Kostendeckung (unter 70 %) sind vorrangig Einrichtungen, die sehr hohe Sachkosten aufweisen. Hier wirken sich vor allem die Extremwerte der Verteilung der Sachkosten für die pädagogische Arbeit aus (siehe Abbildung 18).

Zur Verbesserung der Auskömmlichkeit der Pauschale wäre demnach überlegenswert, die Teilpauschale für die laufenden Sachkosten der pädagogischen Arbeit großzügiger zu bemessen, um für Grenzfälle im Bereich der 100 %-Marke eine mindestens vollständige Kostendeckung zu erreichen. Würde die Pauschale beispielsweise um 20 % erhöht (auf dann 1.223 Euro je belegtem Platz), wird bereits für rund 70 % der Einrichtungen eine vollständige Kostendeckung erreicht, für drei Viertel der Einrichtungen zu mindestens 90 %. Die Randbe-

reiche der Verteilung lassen sich damit zwar nicht erreichen (was auch nicht Ziel einer Pauschale ist), die Auskömmlichkeit bei einer typischen Kostenhöhe würde gleichwohl verbessert.

Abbildung 25: Kostendeckungsgrade für die Sachkosten durch den Pauschalansatz



n=161; Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Erhebung 2022/23.

Zur Lösung könnte alternativ die Kombination einer Pauschale mit einer Öffnungsklausel für eine Spitzabrechnung (v. a. gebäudebezogene Kosten für Mieten, Pachten, Abschreibungen) ein gangbarer Weg sein. Würde eine Spitzabrechnung in Erwägung gezogen, müsste jedoch klar definiert werden, wer für deren Durchführung verantwortlich ist, welche Kostenarten nach welchen Standards erfasst werden (z. B. einheitliche Abschreibungszeiträume oder Instandhaltungsaufwendungen, die ihrerseits nicht pauschaliert werden dürften) und wer die finanziellen Lasten zu welchen Anteilen zu tragen hätte. Diese Fragestellungen können durch die vorliegende Studie, nicht beantwortet werden, die stattdessen entsprechend des Untersuchungsauftrages die Pauschalierung als alternativen Weg diskutiert.

Alle drei Prüfschritte stützen grundsätzlich die Idee der Pauschalierung nach dem vorgestellten Muster. Es sollte dabei nochmals vergegenwärtigt werden, dass bei einer Pauschalierung im Einzelfall immer eine gewisse Abweichung der individuellen Kosten von den Pauschalansätzen zu erwarten ist. Es geht darum, den Umfang der Abweichungen zu bewerten und den Einfluss auf die Auskömmlichkeit und Treffgenauigkeit der Finanzierung zu bewerten.

4 Zusammenfassung

Grundsätzlich erscheint es möglich und durchaus zielführend, das derzeitige System der Kostenerstattung durch ein System additiver Pauschalen zu ersetzen. Eine Pauschalierung ist insbesondere für die Kosten für das notwendige pädagogische Personal (NPP) gut möglich. Der relevante Eckwert ist hier die Tarifgruppe 8a Stufe 4 des TvöD SuE. Dieser entspricht dem tatsächlichen Durchschnitt der Ist-Kosten am ehesten. Bei der Orientierung an Stufe 4 erfolgt bereits eine leichte Überdeckung der tatsächlichen Ist-Kosten. Noch umfangreicher wäre dies, wenn auf Stufe 5 abgestellt würde. Die Leistungskosten können ebenfalls pauschaliert werden, das gestaffelte System je nach Einrichtungsgröße ist allerdings ebenfalls zukunftsfähig. Das Land trägt rechnerisch insgesamt rund 50% der Personalkosten, mit steigender Tendenz.⁵⁵

Sachkosten lassen sich in Kostenarten zerlegen (grundstücksbezogene Kosten und Sachkosten für pädagogische Arbeit und Organisation). Hier ist eine Pauschalierung zwar insgesamt weniger treffsicher als bei den Personalkosten, bleibt aber gleichwohl möglich und praxistauglich.⁵⁶ Die Pauschale für gebäudebezogene Kosten sollte zerlegt werden in eine Komponente für Mieten, Pachten und Abschreibungen sowie eine Komponente für die Bewirtschaftung und sich jeweils aus einem Festbetrag je Einrichtung und einer Pauschale je genehmigtem Platz zusammensetzen. Die Sachkosten für die laufende pädagogische Arbeit und organisatorische Teile könnten über eine Pauschale je belegtem Platz (Subjektfinanzierung) finanziert werden.

Die insgesamt aus fünf Teilen bestehende Pauschale reproduziert erfolgreich die bereits bekannten Kostenstrukturen aus der Finanzierungsstudie I. Die modellhaft berechneten Kostendeckungsgrade sind für die Personalkosten sehr hoch, und bei den Sachkosten immerhin so hoch, dass Spitzabrechnungen nur noch für einen überschaubaren Anteil erforderlich werden.

Für die Umsetzung eines Pauschalensystems wäre es notwendig, dass die Beteiligten die Ergebnisse der Finanzierungsstudien I und II anerkennen – oder begründete Abweichungen von den Ergebnissen allgemein anerkannt werden. Für die zukünftige Fortschreibung der Pauschalen müssten ebenfalls Lösungen gefunden werden, die mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand einhergehen. Die Pauschale für die Personalkosten für das NPP orientiert sich an der Tarifvergütung, sodass eine automatische Fortschreibung mit zukünftigen Tarif-

⁵⁵ Hierbei wurde unterstellt, dass der Landeszuschuss vollständig auf die Deckung der Personalkosten entfällt und für die übrigen Kostenarten keinerlei anteilige Deckung durch den Landeszuschuss erfolgt.

⁵⁶ Es ist zu beachten, dass sich die Untersuchung der Personalkosten auf einen umfangreicheren Datensatz stützen konnte als die Untersuchung der Sachkosten, die nur für einen Teil des vorliegenden Datensatzes durchgeführt werden konnte.

abschlüssen erfolgen kann. Für die Sachkosten müsste eine angemessene Indexierung gefunden werden. In längeren Zyklen könnte dann eine grundhafte Auseinandersetzung mit den Kostenhöhen und -strukturen vorgenommen werden.

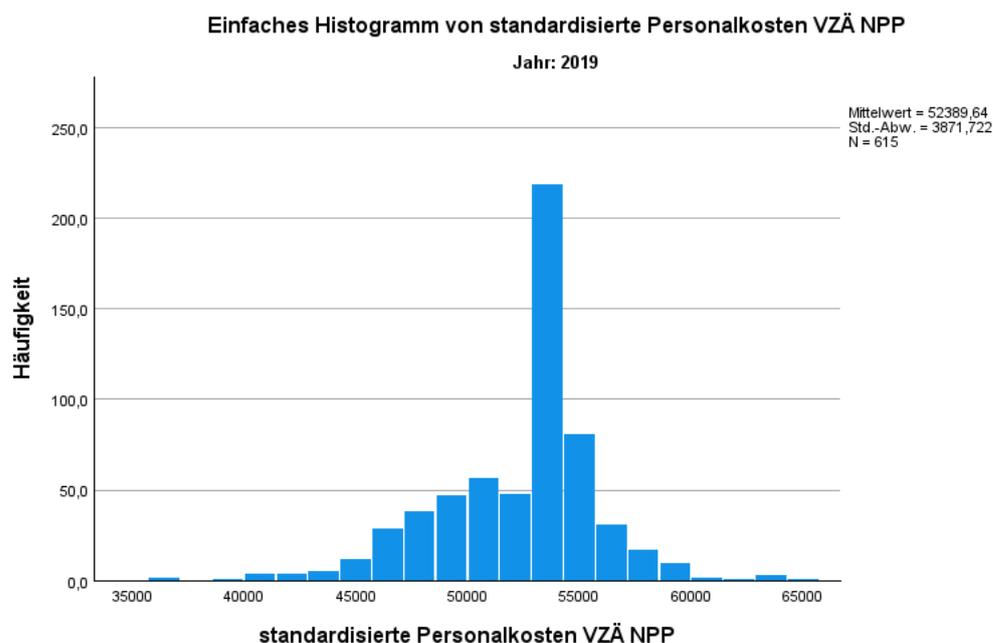
5 Anlagen

5.1 Anlage 1 – Dokumentation der Kostenarten

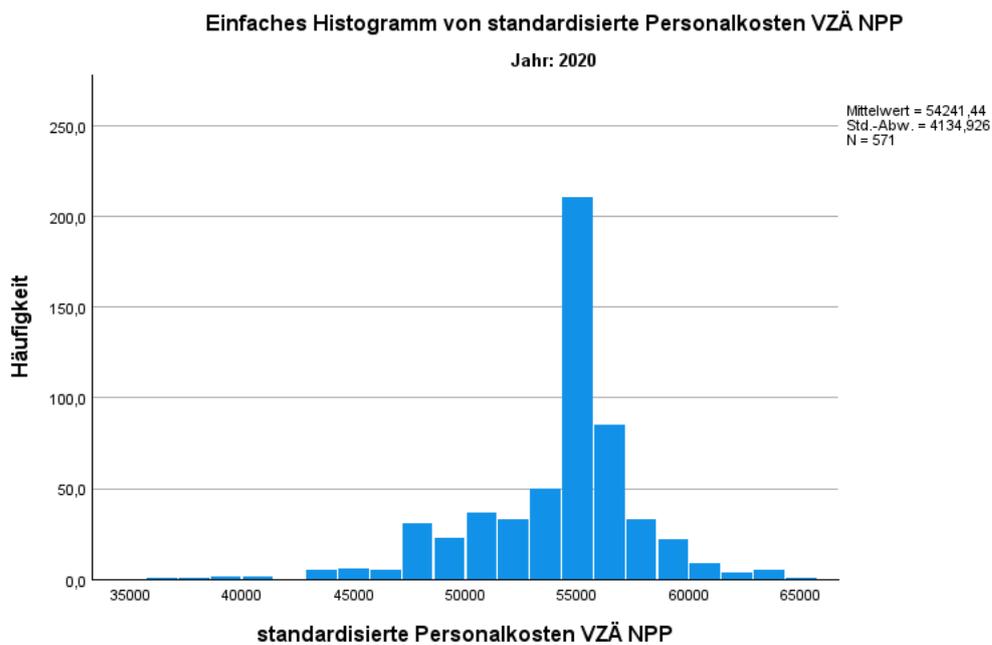
Anzahl der verwertbaren Datensätze nach Kostenarten je Erhebungsjahr

Anzahl der Einrichtungen mit verwertbaren Angaben	2019	2020	2021	2022	zusammen
Anzahl von örtlicher Träger (Summe aller Meldungen)	622	576	576	272	2.046
Anzahl von Kapazität	382	334	330	138	1.184
Anzahl von belegte Plätze	475	430	428	137	1.470
Anzahl von Anzahl pädagogisches Personal	495	449	446	137	1.527
Anzahl von standardisierte Personalkosten VZÄ NPP	620	575	576	138	1.909
Anzahl von standardisierte Personalkosten VZÄ Leitung	471	426	422	135	1.454
Anzahl von Mieten, Pachten, Abschreibungen	210	164	160		534
Anzahl von gebäudebezogene Kosten	215	168	163	3	549
Anzahl von gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen	210	164	160		534
Anzahl von Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung	215	168	163	3	549
Anzahl von Sachkosten gesamt (ohne Verpflegung)	215	168	163	3	549
Anzahl von Verpflegungskosten	210	164	160		534

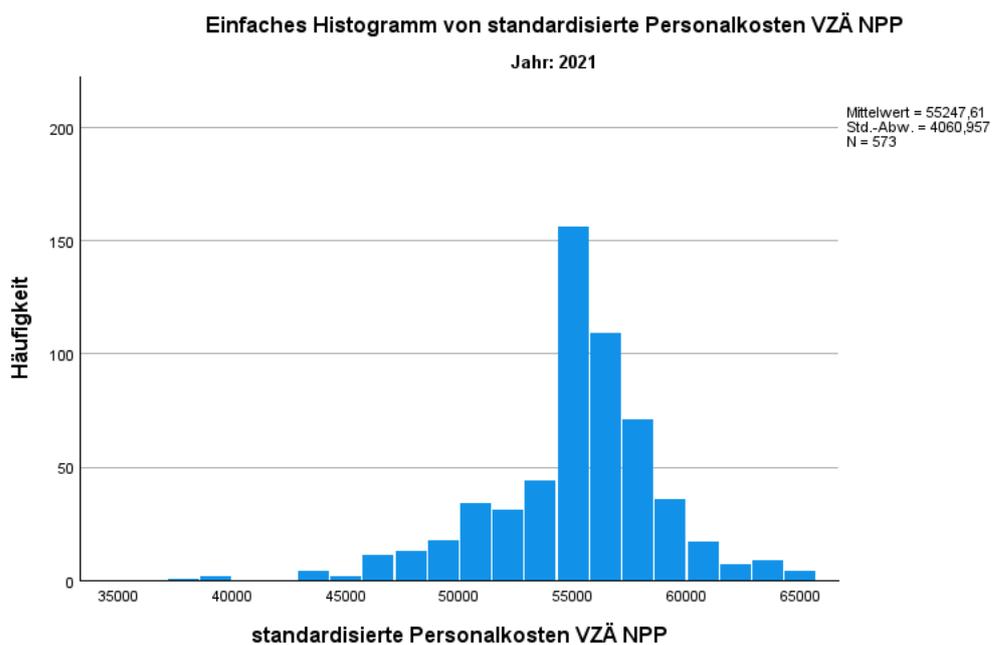
5.2 Anlage 2 – Verteilungsmuster der Personalkosten je VZÄ des notwendigen pädagogischen Personals



Kurtosis (2019) = 3,696



Kurtosis (2020) = 5,453



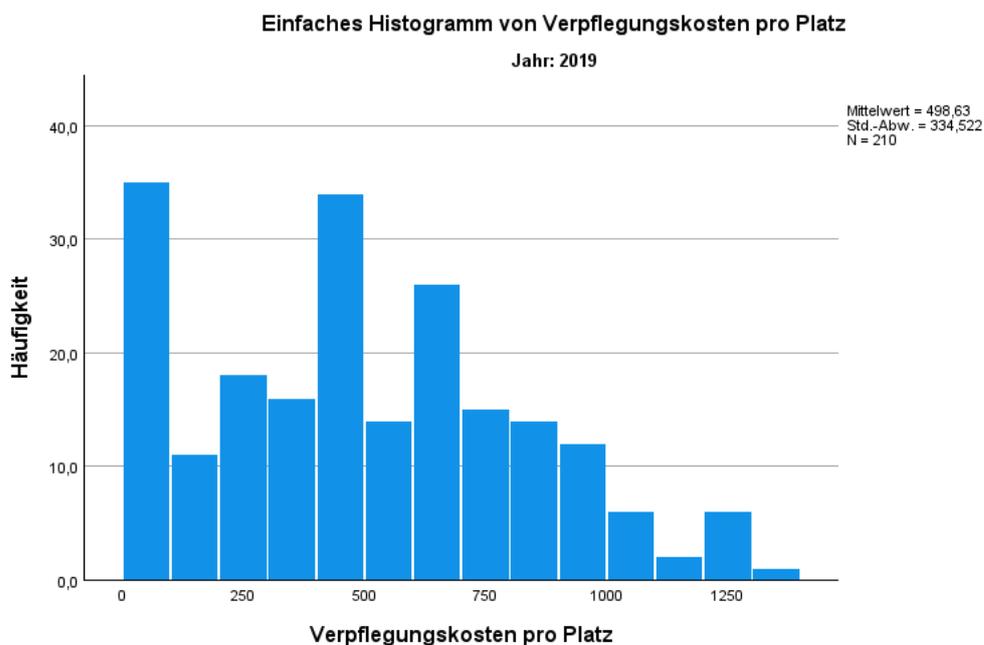
Kurtosis (2021) = 5,291

5.3 Anlage 3 – Zuordnung der Leitungstätigkeit

Tarifeingruppierung	Beschreibung
S 9 TVöD SuE	Leiter/in Kita (bis 40 Plätze)
S 11 a TVöD SuE	Stv. Leitung Behinderteneinrichtung
S 11 b TVöD SuE	Sozialarbeiter/in
S 12 TVöD SuE	Sozialarbeiter/in mit schwieriger Tätigkeit
S 14 TVöD SuE	Sozialarbeiter/in mit Garantenstellung
S 13 TVöD SuE	Leiter/in Kita (ab 40 Plätze)
S 15 TVöD SuE	Leiter/in Kita (ab 70 Plätze)
S 16 TVöD SuE	Leiter/in Kita (ab 100 Plätze)
S 17 TVöD SuE	Leiter/in Kita (ab 130 Plätze)
S 18 TVöD SuE	Leiter/in Kita (ab 180 Plätze), Leiter/in Erziehungsheim

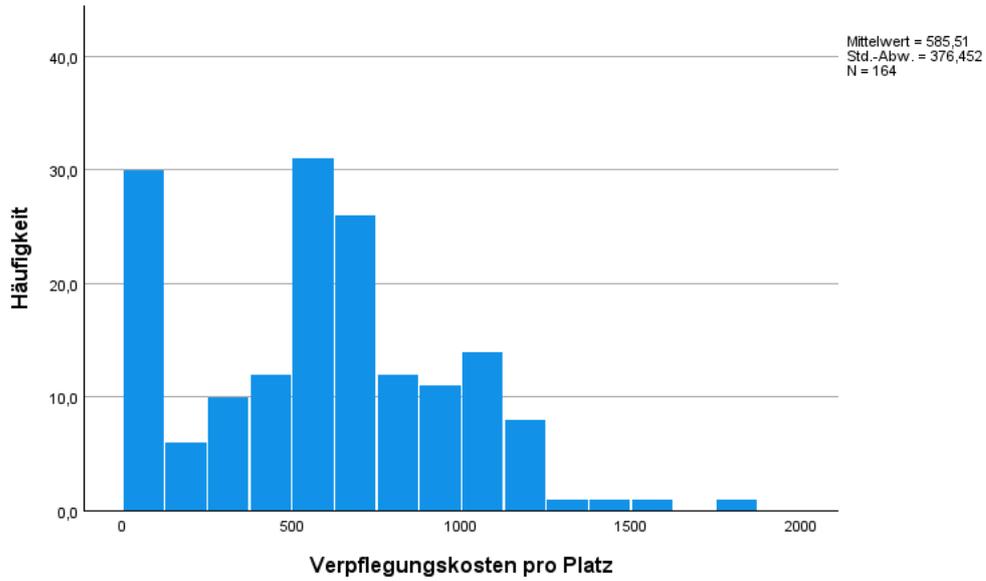
VZÄ NPP in der Einrichtung ab...	Stellenumfang pädagogische Leitungstätigkeit (VZÄ)
0	0,125
4	0,25
10	0,375
15	0,5

5.4 Anlage 4 – Verteilungsmuster der Verpflegungskosten



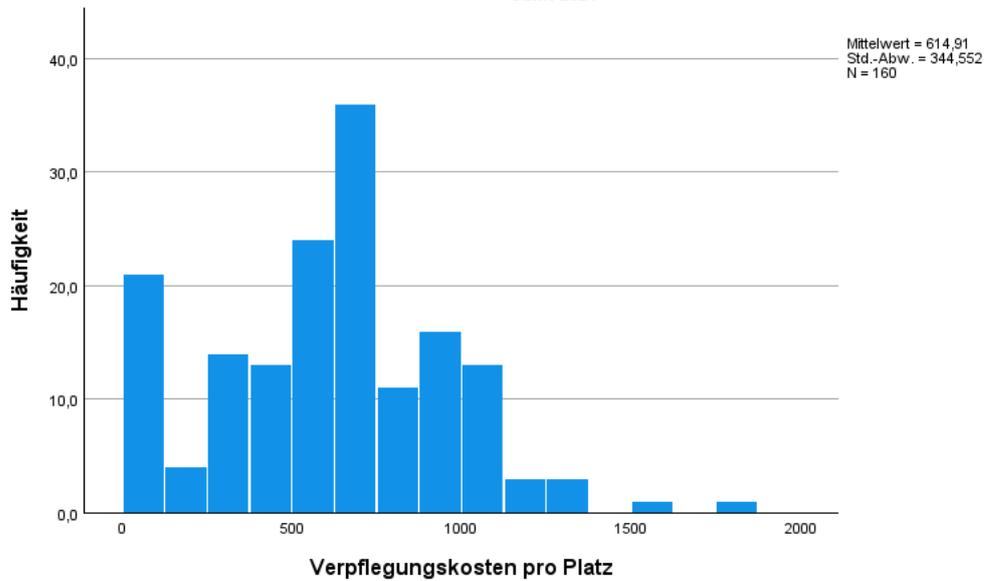
Einfaches Histogramm von Verpflegungskosten pro Platz

Jahr: 2020

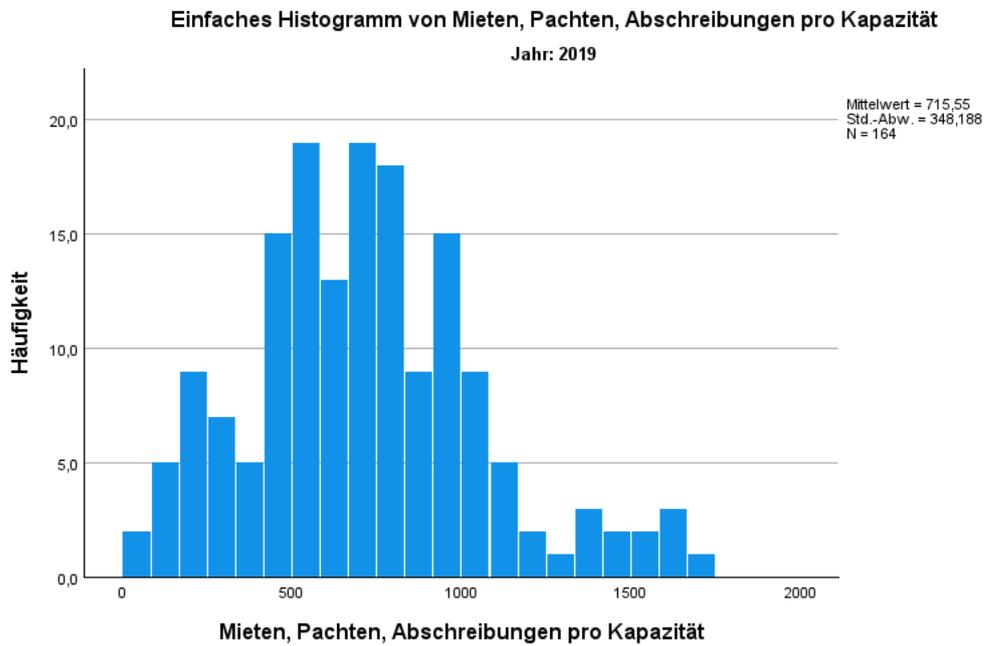


Einfaches Histogramm von Verpflegungskosten pro Platz

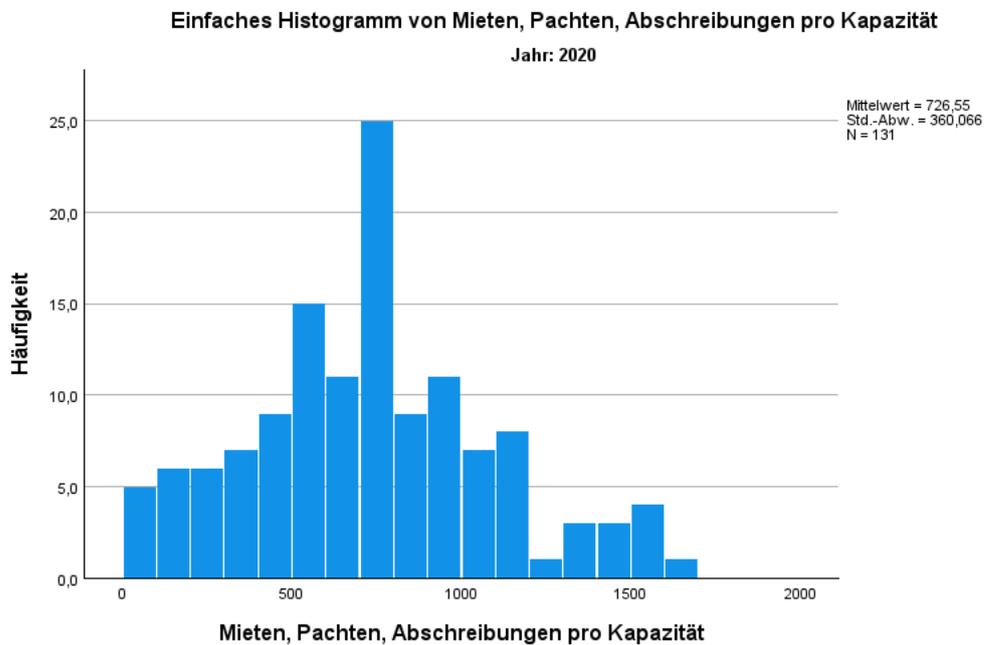
Jahr: 2021



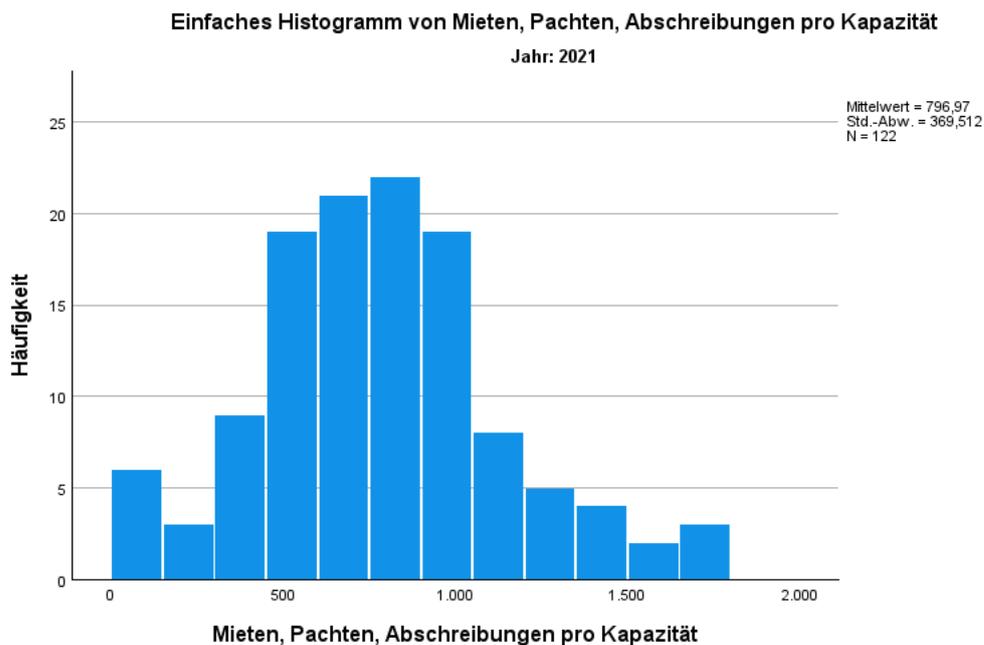
5.5 Anlage 5 – Verteilungsmuster der Mieten, Pachten, Abschreibungen



Kurtosis (2019) = -0,480



Kurtosis (2020) = -0,688



Kurtosis (2021) = -0,335

5.6 Anlage 6 – Regressionsergebnisse für Mieten, Pachten und Abschreibungen

Modellergebnisse 2019

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,678 ^b	,460	,456	47313,099

a. Jahr = 2019

b. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

c. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	3,086E+11	1	3,086E+11	137,840	,000 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	3,626E+11	162	2238529300,5		
	Gesamt	6,712E+11	163			

a. Jahr = 2019

b. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

c. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta			Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	18105,603	6161,850		2,938	,004	5937,700	30273,505
	Kapazität	510,823	43,509	,678	11,741	,000	424,904	596,742

a. Jahr = 2019

b. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

Modellerggebnisse 2020

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,638 ^b	,407	,403	45028,269

a. Jahr = 2020

b. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

c. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	1,798E+11	1	1,798E+11	88,671	,000 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	2,616E+11	129	2027545043,8		
	Gesamt	4,413E+11	130			

a. Jahr = 2020

b. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

c. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta			Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	24663,876	6913,917		3,567	,001	10984,521	38343,231
	Kapazität	455,359	48,357	,638	9,417	,000	359,682	551,035

a. Jahr = 2020

b. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

Modellerggebnisse 2021

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,781 ^b	,611	,607	42456,197

a. Jahr = 2021

b. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

c. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	3,422E+11	1	3,422E+11	189,823	,000 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	2,181E+11	121	1802528648,3		
	Gesamt	5,603E+11	122			

- a. Jahr = 2021
- b. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen
- c. Einflussvariablen : (Konstante), Kapazität

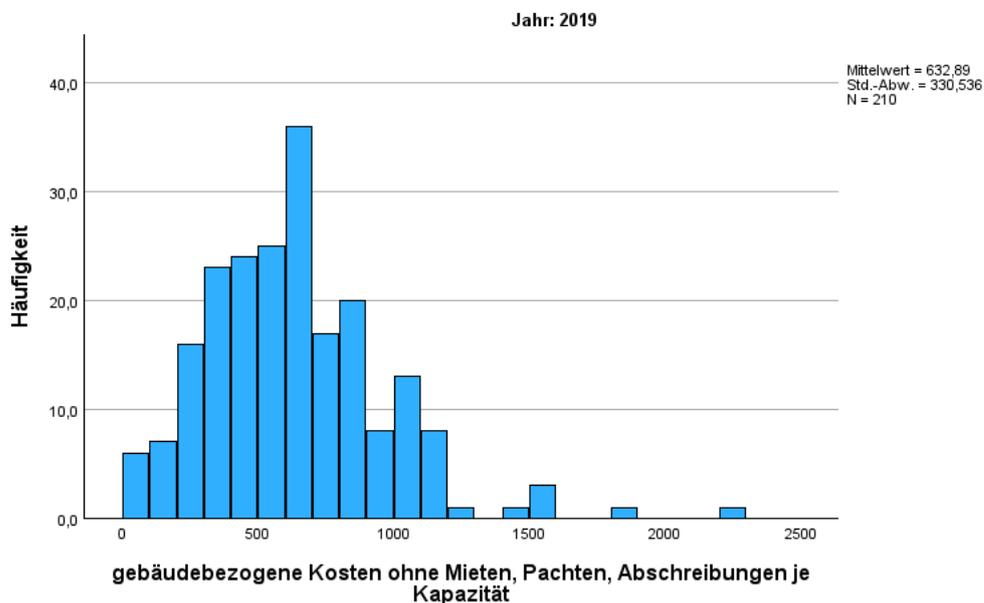
Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten		95,0% Konfidenzintervalle für B		
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta	T	Sig.	Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	14057,988	6146,984		2,287	,024	1888,413	26227,563
	Kapazität	624,066	45,296	,781	13,778	,000	534,391	713,740

- a. Jahr = 2021
- b. Abhängige Variable: Mieten, Pachten, Abschreibungen

5.7 Anlage 7 – Verteilungsmuster der gebäudebezogenen Kosten (Bewirtschaftung)

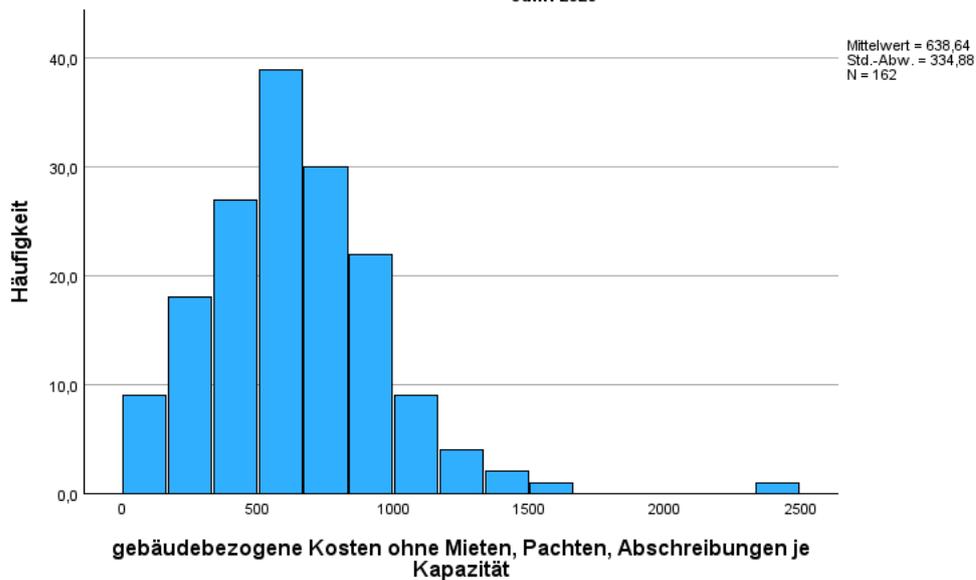
Einfaches Histogramm von gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen je Kapazität



Kurtosis (2019) = 2,702

Einfaches Histogramm von gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen je Kapazität

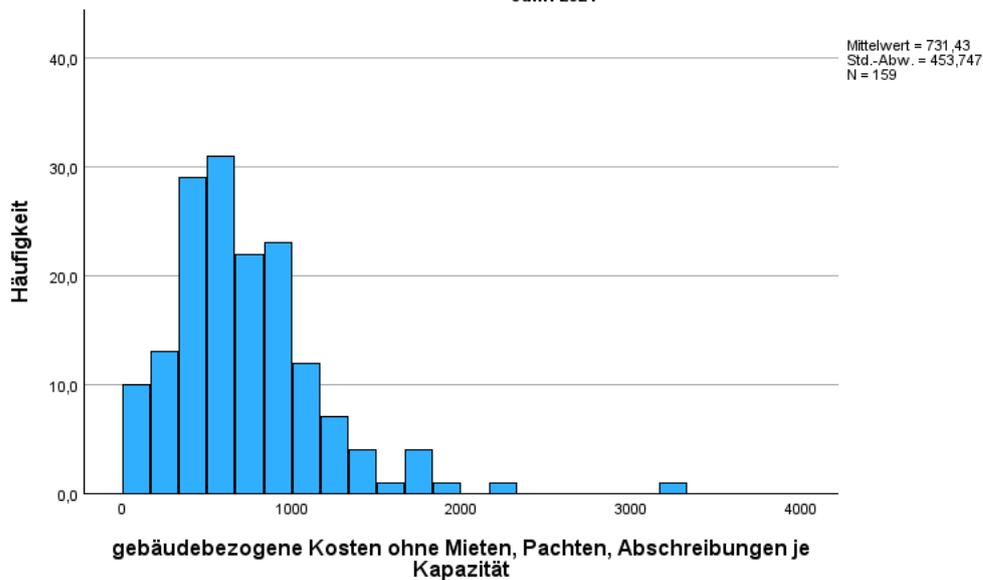
Jahr: 2020



Kurtosis (2020) = 4,602

Einfaches Histogramm von gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen je Kapazität

Jahr: 2021



Kurtosis (2021) = 6,331

5.8 Anlage 8 – Regressionsergebnisse für gebäudebezogene Kosten (Bewirtschaftung)

Modellergebnisse 2019

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,651 ^b	,424	,421	38143,572

a. Jahr = 2019

b. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

c. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	2,224E+11	1	2,224E+11	152,878	,000 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	3,026E+11	208	1454932088,8		
	Gesamt	5,251E+11	209			

a. Jahr = 2019

b. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

c. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta			Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	19217,493	4613,452		4,166	,000	10122,375	28312,612
	Kapazität	401,646	32,484	,651	12,364	,000	337,606	465,687

a. Jahr = 2019

b. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

Modellergebnisse 2020**Modellzusammenfassung^{a,c}**

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,628 ^b	,395	,391	40578,913

a. Jahr = 2020

b. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

c. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	1,717E+11	1	1,717E+11	104,265	,000 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	2,635E+11	160	1646648155,7		
	Gesamt	4,352E+11	161			

a. Jahr = 2020

b. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

c. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta			Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	20897,714	5834,808		3,582	,000	9374,543	32420,884
	Kapazität	411,735	40,323	,628	10,211	,000	332,102	491,369

a. Jahr = 2020

b. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

Modellerggebnisse 2021

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,638 ^b	,407	,403	44656,491

a. Jahr = 2021

b. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

c. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	2,159E+11	1	2,159E+11	108,271	,000 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	3,151E+11	158	1994202178,8		
	Gesamt	5,310E+11	159			

a. Jahr = 2021

b. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

c. Einflußvariablen : (Konstante), Kapazität

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta			Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	21748,792	6030,051		3,607	,000	9838,885	33658,699
	Kapazität	449,800	43,228	,638	10,405	,000	364,421	535,179

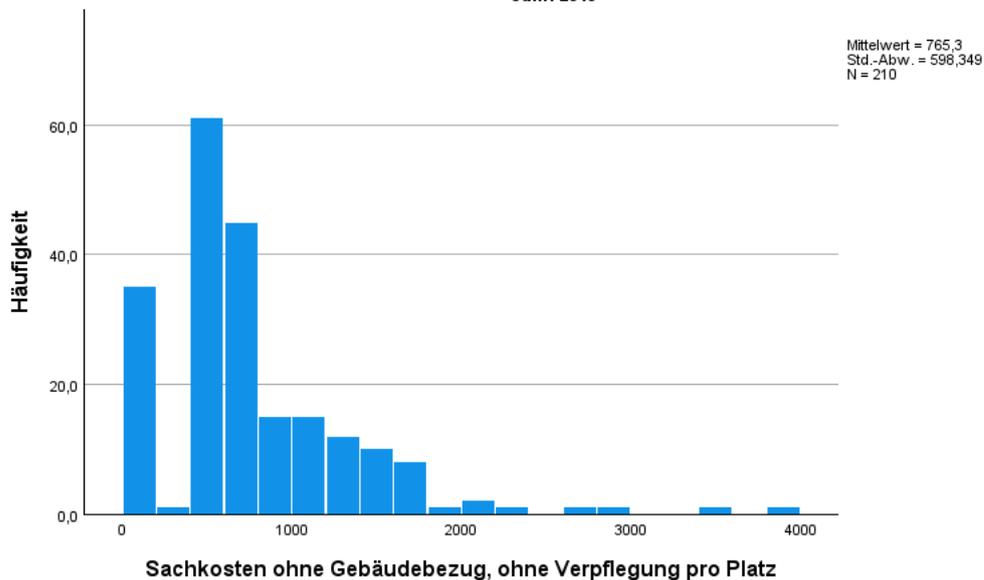
a. Jahr = 2021

b. Abhängige Variable: gebäudebezogene Kosten ohne Mieten, Pachten, Abschreibungen

5.9 Anlage 9 – Verteilungsmuster für laufende Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation)

Einfaches Histogramm von Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung pro Platz

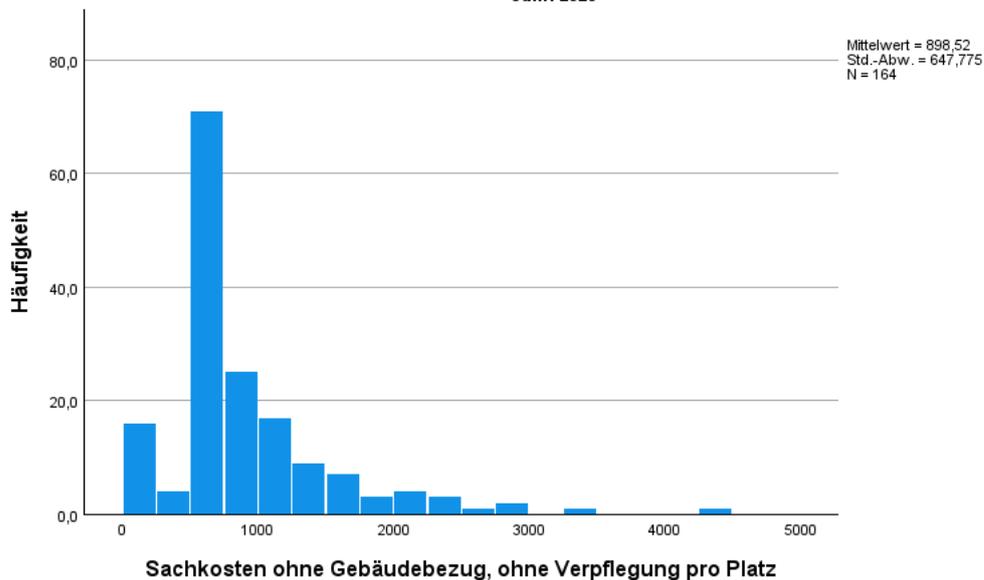
Jahr: 2019



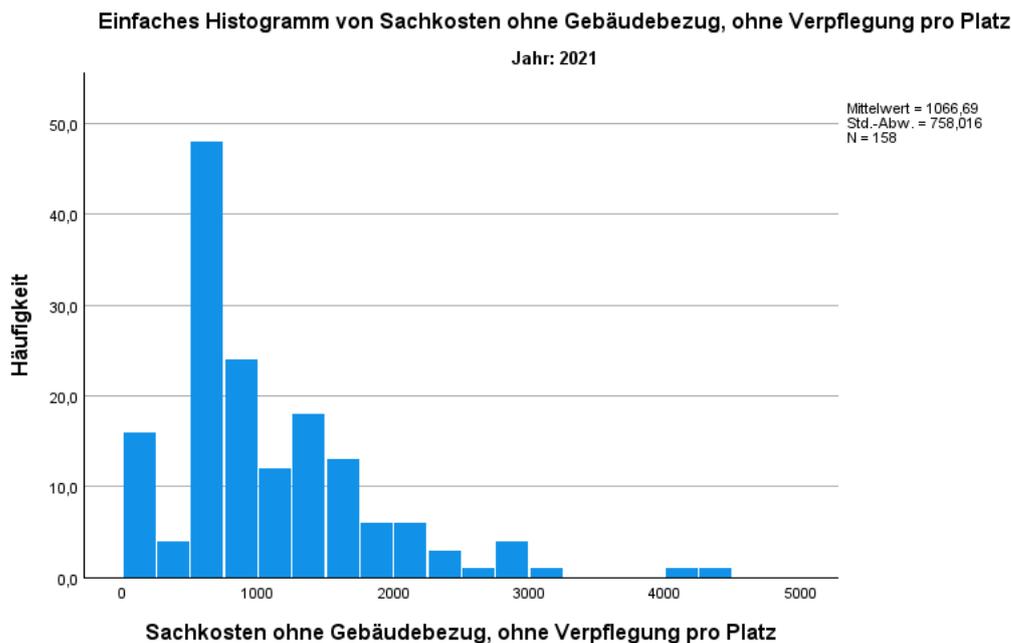
Kurtosis 2019 = 5,697

Einfaches Histogramm von Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung pro Platz

Jahr: 2020



Kurtosis 2020 = 5,977



Kurtosis 2021 = 3,383

5.10 Anlage 10 – Regressionsergebnisse für laufende Sachkosten (pädagogische Arbeit und Organisation)

Modellergebnisse 2019

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers	Durbin-Watson-Statistik
1	,615 ^b	,378	,375	59709,929	1,025

a. Jahr = 2019

b. Einflußvariablen : (Konstante), belegte Plätze

c. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	4,246E+11	1	4,246E+11	119,098	<,001 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	6,988E+11	196	3565275646,3		
	Gesamt	1,123E+12	197			

a. Jahr = 2019

b. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

c. Einflußvariablen : (Konstante), belegte Plätze

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta			Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	17057,427	7499,679		2,274	,024	2267,000	31847,853
	belegte Plätze	630,013	57,729	,615	10,913	<,001	516,163	743,864

a. Jahr = 2019

b. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

Modellergebnisse 2020

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers	Durbin-Watson-Statistik
1	,537 ^b	,289	,284	66042,145	1,033

a. Jahr = 2020

b. Einflussvariablen : (Konstante), belegte Plätze

c. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	2,709E+11	1	2,709E+11	62,120	<,001 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	6,673E+11	153	4361564929,5		
	Gesamt	9,383E+11	154			

a. Jahr = 2020

b. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

c. Einflussvariablen : (Konstante), belegte Plätze

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler	Beta			Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	36734,102	9811,050		3,744	<,001	17351,487	56116,717
	belegte Plätze	590,117	74,872	,537	7,882	<,001	442,200	738,033

a. Jahr = 2020

b. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

Modellergebnisse 2021

Modellzusammenfassung^{a,c}

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers	Durbin-Watson-Statistik
1	,581 ^b	,337	,333	76113,084	1,273

a. Jahr = 2021

b. Einflussvariablen : (Konstante), belegte Plätze

c. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

ANOVA^{a,b}

Modell		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Sig.
1	Regression	4,506E+11	1	4,506E+11	77,789	<,001 ^c
	Nicht standardisierte Residuen	8,864E+11	153	5793201542,1		
	Gesamt	1,337E+12	154			

a. Jahr = 2021

b. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

c. Einflußvariablen : (Konstante), belegte Plätze

Koeffizienten^{a,b}

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.	95,0% Konfidenzintervalle für B	
		Regressionskoeffizient B	Std.-Fehler				Untergrenze	Obergrenze
1	(Konstante)	31579,545	10416,522		3,032	,003	11000,765	52158,326
	belegte Plätze	729,072	82,663	,581	8,820	<,001	565,763	892,380

a. Jahr = 2021

b. Abhängige Variable: Sachkosten ohne Gebäudebezug, ohne Verpflegung

6 Quellenverzeichnis

Auer, Benjamin/Rottmann, Horst (2020): Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler. Eine anwendungsorientierte Einführung, 4. Aufl., Wiesbaden.

Diskowski, Detlef/Pörksen, Sönke Harm (2019): Entwicklung der Finanzierung und Finanzverteilung in Brandenburg, in: Kita aktuell MO, Nr. 10, S. 211–214.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Sydow, Julia/Scheller, Henrik/Krine, Elisabeth/Schneider, Stefan (2021): Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg Studie im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (MBS) des Landes Brandenburg, Leipzig und Berlin.

Korioth, Stefan/Müller, Michael W. (2021): Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg – rechtlicher Rahmen, gegenwärtige Ausgestaltung, Gestaltungsmöglichkeiten im Ländervergleich, Rechtsgutachtliche Darstellung, München.

Öffentlicher-Dienst.info (2024): Entgelttabelle TVÖD SuE 2021, URL: <https://oeffentlicher-dienst.info/c/t/rechner/tvoed/sue?id=tvoed-sue-2021&matrix=1>, Stand: 31. Mai 2024.

Urban, Dieter/Mayerl, Jochen (2008): Regressionsanalyse. Theorie, Technik und Anwendung, 3. Aufl., Wiesbaden.