

**Dirk Bange**

## **Das Hamburger „Kita-Gutschein-System“**

Die Diskussion über Gutschein-Systeme im Allgemeinen und das Hamburger Kita-Gutschein-System im Besonderen muss versachlicht werden. Gutschein-Systeme sind ein Mittel, um in einer Stadt bzw. einem Bundesland bestehende Rechtsansprüche effizient umzusetzen – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Ein solches System ist folglich ausschließlich daran zu messen, ob es sich als Steuerungs- und Finanzierungssystem bewährt und ob es gegenüber anderen Systemen Vorteile aufweist. Im folgenden Beitrag soll nach sechs Jahren Hamburger Kita-Gutschein-System Bilanz gezogen werden.

### **1. Gründe für die Einführung des Kita-Gutschein-Systems**

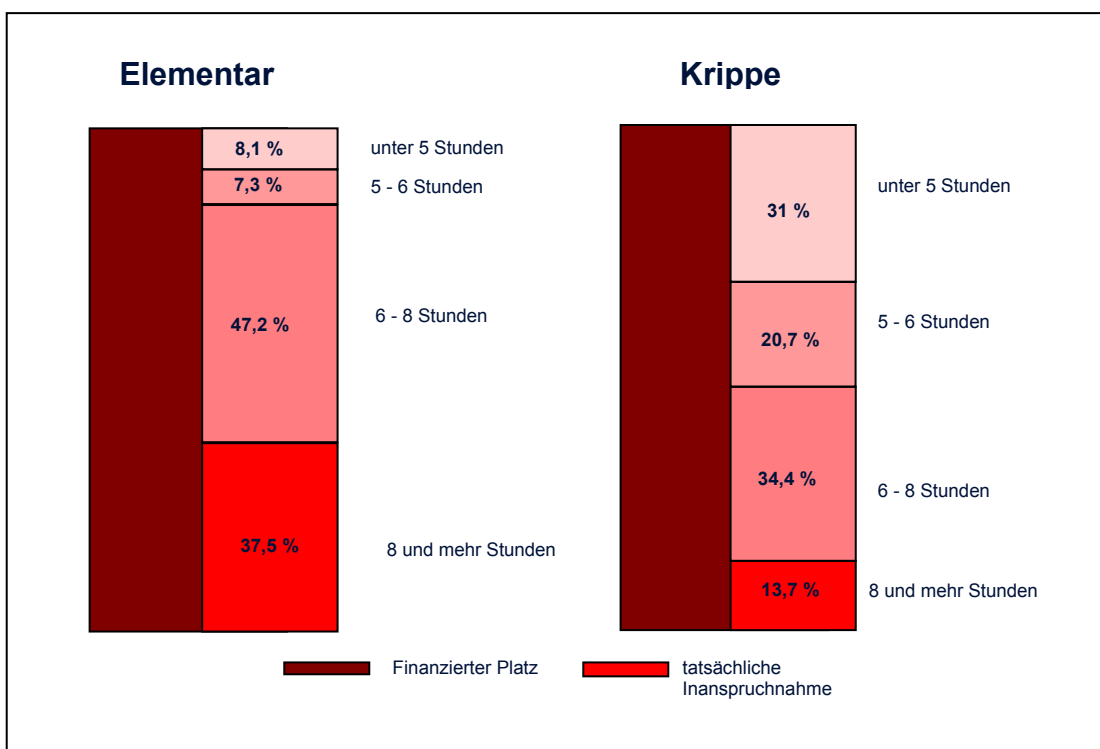
Trotz eines rasanten Ausbaus um über 19.000 Plätze in Kindertageseinrichtungen, bei Tagespflegepersonen und in den Vorschulklassen in den 1990er-Jahren waren viele Hamburger Eltern mit dem Angebot unzufrieden. Es gab – insbesondere in Einrichtungen mit Ganztagsplätzen – in einigen Regionen lange Wartelisten. Eltern, die zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Betreuung benötigten, fanden oftmals frühestens ab oder sogar deutlich nach dem dritten Geburtstag ihres Kindes einen Platz, für den sie nicht selten auch noch lange Anfahrtswege in Kauf zu nehmen hatten. Die Familien mussten sich an die gegebene Angebotsstruktur anpassen und nicht umgekehrt.

Ein weiteres wichtiges Argument für die Einführung des Gutschein-Systems war die Unzufriedenheit der Träger mit der zentralen Planung durch den öffentlichen Jugendhilfeträger. Sie wurde von ihnen als schwerfällig und ineffektiv eingeschätzt. So konnten die Träger beispielsweise Plätze für Kinder ab drei Jahren nicht oder erst nach langwierigen Verhandlungen in Krippenplätze umwandeln.

Darüber hinaus war die zentrale Planung kaum in der Lage kleinräumig, die zu erwartenden demografischen Entwicklungen und die Bedarfe der Eltern bzw. der Kinder genau vorauszusagen. Die Planungen waren deshalb vielfach schnell überholt und gingen teilweise am Bedarf vorbei. Es gab in Folge der zentralen Planung untergenutzte oder leer stehende Betreuungsangebote. Die für diesen Leerstand aufgewendeten Finanzmittel fehlten für einen bedarfsgerechten Ausbau an anderer Stelle.

Schließlich stellten zwei in den Jahren 1996 und 1998 durchgeführte Untersuchungen des Systems der Kindertagesbetreuung durch das „Institut für soziale und kulturelle Arbeit Nürnberg (ISKA)“ im Hamburger Stadtteil Wilhelmsburg eine Unternutzung des Betreuungsangebots fest: Das Angebot für unter 3-jährige Kinder bestand fast ausschließlich aus Ganztagsplätzen mit einer Öffnungszeit von mindestens acht Stunden. Nur 13,7% der 671 telefonisch im Rahmen einer Zufallsstichprobe befragten Eltern von unter 3-jährigen Kindern gaben jedoch an, den Platz tatsächlich für mindestens 8 Stunden zu nutzen. Ewa 52% der unter 3-jährigen Kinder mit einem Ganztagsplatz waren hingegen unter 6 Stunden in der Kita. Die Kinder im Elementarbereich mit einem Ganztagsplatz nutzten diesen tatsächlich ebenfalls nur zu 37,5% im angebotenen Umfang (siehe Grafik 1). Der Mangel an Teiltagsplätzen führte also zu einer Inanspruchnahme von Ganztagsangeboten, die nicht in vollem Umfang beansprucht wurden. Für einen großen Teil der unter 3-Jährigen, aber auch für eine erhebliche Zahl der 3- bis 6-jährigen Kinder bestand ein Bedarf an 4 bis 6-Stunden-Betreuung, der durch das bestehende Platzangebot nicht gedeckt werden konnte.

**Grafik 1: Inanspruchnahme von Ganztagsplätzen vor Einführung des Kita-Gutscheinsystems**



Quelle: ISKA-Studie „Kinderbetreuung in Wilhelmsburg“

Elementar = 3- bis 6-jährige Kinder; Krippe = unter 3-jährige Kinder

## **2. Erwartungen an das Hamburger Kita-Gutschein-System**

Gutschein-Systeme weisen – zumindest der Theorie nach – gegenüber einer zentralen Planung verschiedene Vorteile auf, die geeignet erschienen die bestehenden Mängel zu beheben (siehe z. B. BMFSFJ/FaFo Familien-Forschung 2008, S. 5f.). Am 1. August 2003 wurde deshalb in Hamburg das Kita-Gutschein-System eingeführt. Folgende fünf Erwartungen wurden damit verknüpft:

1) Die Nachfrageorientierung und die Wahlfreiheit der Eltern sollte gestärkt werden, indem nicht mehr direkt Zuschüsse an die Einrichtungen gegeben werden (Objektförderung), sondern die Eltern bzw. Kinder geldwerte Gutscheine mit einem festgelegten Betreuungsumfang erhalten. Diesen lösen die Eltern beim Träger ihrer Wahl ein, sofern dort eine Betreuungsmöglichkeit besteht (Subjektförderung). Den Familien wird nicht mehr von der Behörde ein Platz zugewiesen, sondern sie können sich nach eigenen Vorstellungen die für sie optimale Kita suchen. Individuelle Wünsche wie Erreichbarkeit, Öffnungszeiten oder die pädagogische Ausrichtung können so berücksichtigt werden. Die Träger bekommen in diesem System nur Geld vom öffentlichen Jugendhilfeträger, wenn sie dort einen Kita-Gutschein vorlegen.

2) Die Haushaltsmittel sollten zielgenauer eingesetzt werden. Hochsubventionierte Angebote, die wenig oder gar nicht abgefragt werden, weil sie an den Bedürfnissen der Nutzer vorbeigehen, sollten verhindert werden. Es sollten nicht mehr einfach bedarfsunabhängig Ganztagesplätze zugewiesen werden. Vielmehr sollte z. B. eine alleinerziehende Mutter, die täglich vier Stunden arbeitet, einen Gutschein für eine sechsstündige Betreuung (vier Stunden + Wegezeiten) erhalten. So sollten Haushaltsmittel frei werden, die für andere Kinder genutzt werden können.

3) Für gleiche Leistungen sollte das gleiche Geld gezahlt werden. Diese Zielsetzung ist nach der Einführung des Gutschein-System umgesetzt worden. Die Finanzierung der Leistungen der Kindertagesbetreuung wird heute in Hamburg durch Vereinbarungen der öffentlichen Hand mit den Einrichtungsträgern geregelt. Die Systematik dieser Vereinbarungen ist seit dem 1. Januar 2005 im Hamburger Kindertagesbetreuungsgesetz (KibeG) festgelegt. Mit den Wohlfahrtsverbänden und den Kita-Trägern hat der öffentliche Jugendhilfeträger Vorgaben für solche Vereinbarungen in einem einheitlichen, seit dem 1. Januar 2005 landesweit geltenden Landesrahmenvertrag (LRV) zusammengefasst. Auf dieser Basis werden jährlich Entgeltvereinbarungen mit den Einrichtungsträgern geschlossen.

Das Entgelt setzt sich aus drei pauschalieren Teilen zusammen. Mit dem „Teilentgelt Betreuung und Leitung“ werden die pädagogischen Personalkosten abgegolten. Sie machen gut 60% des Entgeltes aus. Mit dem „Teilentgelt Sachkosten“ werden der Personalaufwand für Hauswirtschaft und Verwaltung, der Materialaufwand und die Gebäudenebenkosten (ca. 30% des Entgeltes) finanziert. Im Jahr 2007 ist das pauschalierte „Teilentgelt Gebäude“ für neue Kindertagesbetreuungseinrichtungen eingeführt worden, mit dem Miete und Abschreibung, Kapitalkosten sowie Instandhaltung refinanziert werden. Der Altbestand von über 840 Einrichtungen bedurfte aufgrund der sehr unterschiedlichen Struktur der Gebäude einer gesonderten Regelung. Das „Teilentgelt Gebäude“ wird bei ihnen weiterhin einrichtungsindividuell errechnet. Die Gebäudekosten machen etwa zehn Prozent des Entgeltes aus. Die Entgelte reichten 2008 von 345 Euro für einen vier Stunden Elementarplatz bis zu 1.216 Euro für einen zwölf Stunden Krippenplatz.

Die Pauschalierung bei den pädagogischen Personalkosten ist budgetneutral durchgeführt worden. Es wurden keine zusätzlichen Haushaltsmittel bereitgestellt. Stattdessen wurde der jeweilige Mittelwert der entsprechenden Kosten aller Träger genommen und als Basis für das einheitliche Teilentgelt „Betreuung und Leitung“ festgelegt. Bei dieser Umstellung gab es Verlierer und Gewinner: Träger mit vergleichsweise niedrigen Personalkosten haben gewonnen, Träger mit hohem Aufwand verloren. Insbesondere die Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH musste als ehemals städtischer Träger Verluste hinnehmen. Um die Umstellung für diese Träger abzufedern, wurde eine vierjährige Übergangsfrist vereinbart, innerhalb derer die „Gewinner“ die „Verlierer“ in abnehmendem Maße mit insgesamt ca. 6 Millionen Euro subventionieren. Eine solche Übergangsregelung ist notwendig, damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

4) Durch das Kita-Gutschein-System sollte das Verhältnis zwischen öffentlichem Jugendhilfeträger, Eltern und Trägern verändert werden. Der öffentliche Jugendhilfeträger sollte zwar die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§§ 79 und 80 SGB VIII) behalten, die Leistungsanbieter sollten aber dezentral, eigenständig und eigenverantwortlich die Angebotsstrukturen ihrer Tageseinrichtungen entwickeln. Es sollte nicht mehr zentral geplant werden, sondern die Träger sollten mit dem Aufbau eines Angebots reagieren, sobald ein Bedarf entsteht und sich aus dem Umfang des Bedarfs betriebswirtschaftlich der Aufbau von einzelnen Betreuungsmöglichkeiten, neuen Gruppen oder Einrichtungen rechnet.

5) Die Träger können ihren Fortbestand in einem solchen System nur noch sichern, wenn sie genügend Kunden davon überzeugen, ihr Angebot zu wählen. Sie müssen sich deshalb bemühen, ihr Angebot so passgenau wie möglich auf die Wünsche ihrer Kunden zuzuschneiden, um sich Vorteile gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen. Dadurch sollte der Wettbewerb zugunsten der Eltern und Kinder gefördert werden, was wiederum zu einer stärkeren Orientierung an ihren Bedürfnissen und zu einer Qualitätssteigerung führen sollte. Weniger gute Anbieter sollten unter Veränderungs- und Innovationsdruck geraten, um am Markt bestehen zu können. Schließlich sollten neue Anbieter schneller in den Markt eintreten können.

### **3. Neue Rechtsansprüche in Hamburg**

Das Kita-Gutschein-System ist vor allem für seine sozialen Auswirkungen kritisiert worden. Diese Kritik geht aber – um es vorwegzunehmen – in die falsche Richtung, da das Kita-Gutschein-System letztlich „nur“ die von der Politik bestimmten Rechtsansprüche umsetzt. In Hamburg gibt es seit dem 1. Januar 2005 Rechtsansprüche für die Kinder, die über den bundesweit gültigen Rechtsanspruch auf eine vierstündige Kita-Betreuung für Drei- bis Sechsjährige hinausgehen. Seitdem hat jedes Kind im Kindergartenalter einen Rechtsanspruch auf eine fünfstündige Betreuung mit Mittagessen. Darüber hinaus haben alle Kinder von Geburt an bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung, wenn ein alleinerziehendes Elternteil beziehungsweise beide Elternteile berufstätig ist/sind oder sich in Ausbildung befinden. Des Weiteren besteht ein Rechtsanspruch für Kinder mit dringlichem sozialpädagogischem Bedarf. Mit diesen Festlegungen werden in Hamburg die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Kinderschutz gewährleistet.

### **4. Quantitative Entwicklungen in der Kindertagesbetreuung 2002 – 2008**

Die Zahl der betreuten Kinder in Kindertagesbetreuung ist insgesamt in den Jahren 2002 bis 2008 von jahresdurchschnittlich rund 68.200 um etwa 10.000 auf rund 78.200 gestiegen (siehe Grafik 2). Diese Zahl umfasst alle Kinder, die in Tageseinrichtungen, pädagogischen Mittagstischen, Kindertagespflege und Vorschulklassen betreut werden. Die 78.200 Kinder verteilen sich auf die folgenden Leistungssegmente (siehe Tabelle 1):

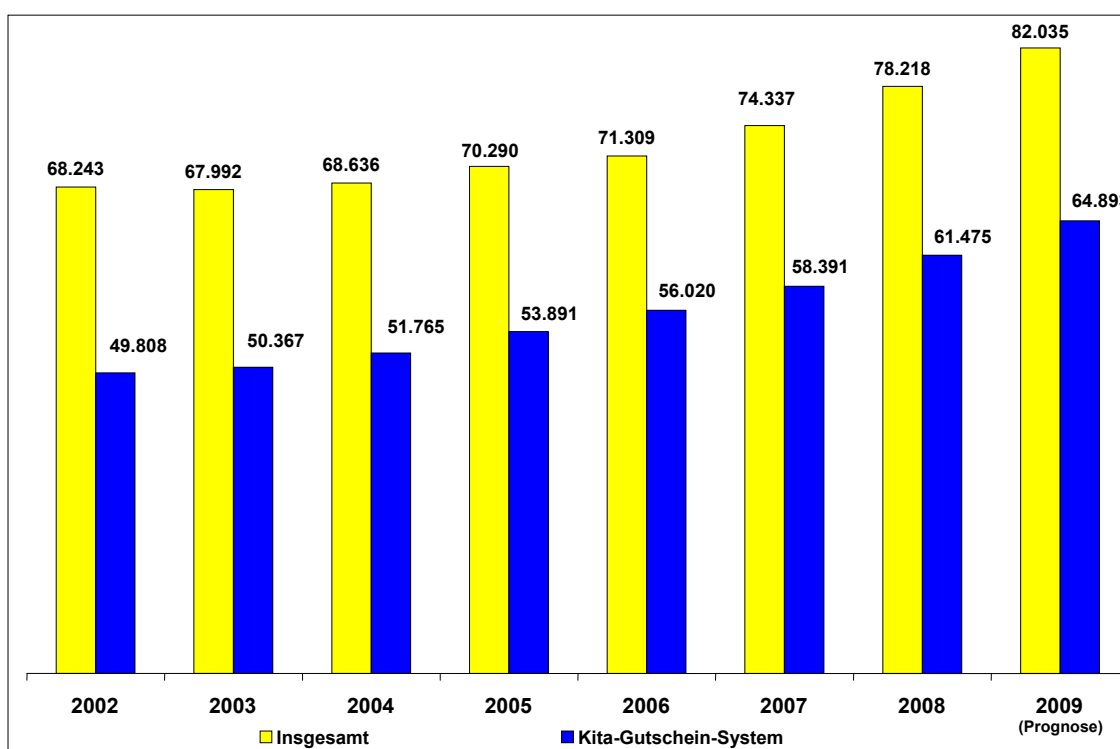
**Tabelle 1: Betreute Kinder im Jahr 2008 differenziert nach Leistungssegmenten**

<b>Kita-Gutschein-System</b>	61.475
Davon Krippe:	9.172
Davon Elementar:	37.121
Davon Hort:	15.182
<b>Behinderte Kinder:</b>	1.543
<b>Vorschulklassen:</b>	6.450
<b>Pädagogischer Mittagstisch:</b>	1.838
<b>Betriebliche Einrichtungen und sonstige Einrichtungen:</b>	1.245
<b>Kindertagespflege:</b>	5.582

Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Ausgehend vom Vergleichsjahr 2002 stieg die Zahl der im Kita-Gutschein-System betreuten Kinder bis 2008 von 49.800 um etwa 11.700 Kinder auf rund 61.500. Nach der Prognose für 2009 ist ein weiterer Anstieg auf knapp 65.000 Kinder zu erwarten. Die Gesamtzahl der betreuten Kinder wird sogar etwa 82.000 betragen (siehe Grafik 2).

**Grafik 2: Entwicklung der Zahl der betreuten Kinder im Kita-Gutschein-System**



Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.

Bei den Betreuungsquoten wird unterschieden nach den Betreuungskategorien „Krippe“ (0 bis unter 3 Jahre), „Elementarbereich“ (3 bis 6,5 Jahre) sowie „Hort“ (6,5 bis unter 14 Jahre). Seit 2002 stieg die jahresdurchschnittliche Betreuungsquote im Krippenbereich von 15,9% auf 25,3% im Jahr 2008 an. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Betreuungsquote im Hortbereich von 20,9% auf 23,6%. Auch im Elementarbereich war ein Anstieg von jahresdurchschnittlich 81,2% auf 92,1% zu verzeichnen.

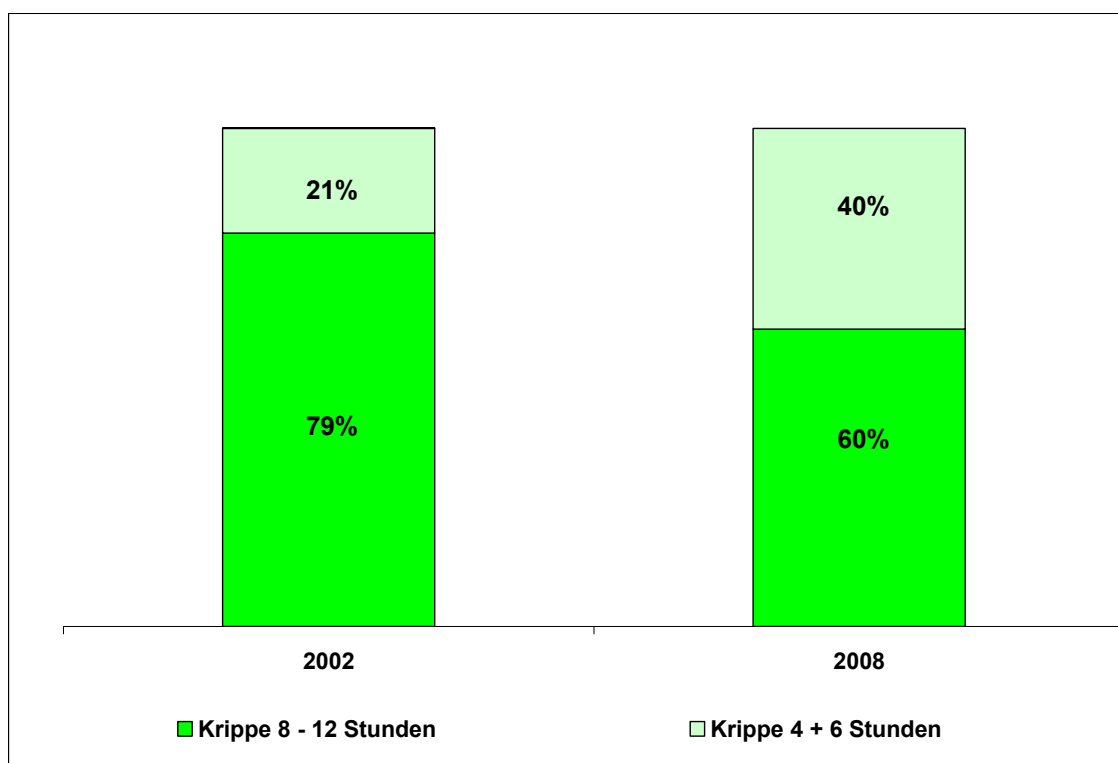
In vielen Stadtteilen sind nach diesem massiven Ausbau mittlerweile genügend Plätze im Elementarbereich und auch für eine sechs- oder mehrstündige Krippenbetreuung vorhanden. Die Eltern können dort auch bei kurzfristigem Betreuungsbedarf zwischen Einrichtungen wählen. Noch sind aber nicht in allen Stadtteilen genügend Kita-Plätze – vor allem im Krippen- und im Hortbereich – vorhanden, um den Eltern eine wirkliche Wahlmöglichkeit zu eröffnen. Letztlich benötigt man dafür in allen Stadtteilen ein Platzangebot, das etwas über der tatsächlichen regionalen Nachfrage liegt (Bock-Famulla/Irsksen 2002, S. 301).

Für Träger sind darüber hinaus Eltern mit sechs- und mehrstündigen Betreuungsgutscheinen besonders attraktiv. Es gibt Hinweise seitens der bezirklichen Jugendämter, dass Eltern mit Kindergarten-Gutscheinen teilweise Probleme haben, eine Betreuungsmöglichkeit für ihr Kind zu finden. Bisher ist es jedoch noch immer gelungen, den Eltern einen Platz zumindest bei einer Tagesmutter zu vermitteln.

Das Problem regional fehlender Betreuungsmöglichkeiten dürfte aber in absehbarer Zeit behoben sein, wenn die Ausbaudynamik der letzten Jahre anhält. Außerdem liegt die Ursache für diesen Mangel nicht im Gutschein-System sondern in einer jahrzehntelangen Vernachlässigung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung in Deutschland.

Entsprechend den politisch vorgegebenen Bedarfskriterien (s. o.) reduzierte sich der Anteil der Krippenkinder mit einer ganztägigen Betreuungsleistung von acht bis zwölf Stunden von 79% im Jahr 2002 zugunsten einer entsprechenden Ausweitung der vier- beziehungsweise sechsstündigen Betreuung auf 60% im Jahr 2008 (siehe Grafik 3).

**Grafik 3: Veränderungen der Betreuungszeiten im Krippenbereich**



Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Ähnlich verlief die Entwicklung im Elementarbereich: Hier sank der Anteil der ganztägigen Betreuungen von 49% im Jahr 2002 auf 38% im Jahr 2008. Zeitgleich stieg der Anteil der vier- bis fünfstündigen Betreuungen von 38% auf 47% (siehe Grafik 4). Mit diesen Werten liegt Hamburg im Krippen- und im Elementaralter aber immer noch deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt. So lag die Ganztagesquote bei den Kindern unter sechs Jahren in den westdeutschen Bundesländern am 15.03.2008 bei 22,0%, der Bundesdurchschnitt betrug 29,7% (Statistisches Bundesamt 9.1.2009).

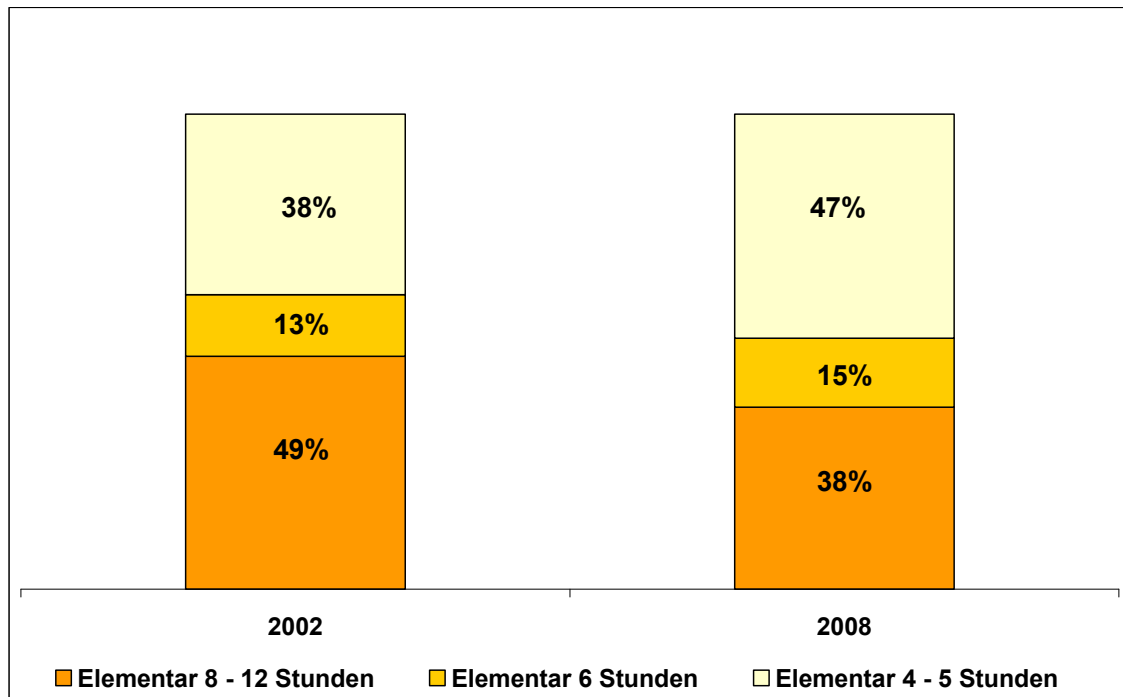
Stellt man den tatsächlichen Zuschuss für 2008 dem Zuschuss gegenüber, der sich ergäbe, wenn die betreuten Kinder die Leistungen gemäß der alten Struktur des Jahres 2002 in Anspruch genommen hätten, ergibt sich ein Steuerungsgewinn von immerhin etwa 12 Millionen Euro. Die Umsetzung von solchen Planungen gelingt einem Gutschein-System also vorzüglich. Wenn politisch andere Bedarfskriterien gesetzt worden wären, hätte es diese in gleich effizienter Weise umgesetzt.

Dies zeigt sich eindrucksvoll bei den Kindern mit Behinderungen beziehungsweise den Kindern, die von Behinderung bedroht sind. Seit sie in das Kita-Gutschein-System eingebunden wurden und abhängig vom Schweregrad der Behinderung das Entgelt erhöht wird, ist eine deutlich verbesserte Versorgung festzustellen: Wurden 2004



jahresdurchschnittlich noch 1.081 Kinder mit Behinderungen im Rahmen des Kita-Gutschein-Systems betreut, so waren es 2008 bereits 1.543.

**Grafik 4: Veränderungen der Betreuungszeiten im Elementarbereich**



Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

## 5. Kritik an den Bewilligungskriterien

Kritiker/innen halten Bewilligungskriterien grundsätzlich für ein Instrument einer Mängelverwaltung und speziell in Hamburg seien sie bezüglich des dringlichen sozialpädagogischen Bedarfes zu eng gefasst. Die oben genannten Kriterien würden Bedarfsgruppen gegeneinander ausspielen und zu einem massiven Abbau von Kita-Kapazitäten führen (Hilgers/Strehmel 2007, S. 205f.; Diller 2004, S. 118f.). Es ist aber in der Realität nur kurzfristig zu einem Abbau von Plätzen in den Stadtteilen mit sozialen Problemlagen gekommen (siehe Tabelle 2). Gegenüber 2002 ist in diesen Stadtteilen im Jahr 2008 ein Anstieg der Betreuungsquote von 7% zu verzeichnen (+813 Kinder). Allerdings ist dort der Zuwachs deutlich geringer ausgefallen als in den anderen Gebieten der Stadt, wo die Steigerung 28,4% betrug. Auffällig ist der Rückgang der Hortbetreuung um 11,2%. Letzterer wurde durch einen Ausbau der Ganztagesgrundschulen aufgefangen, die sich überwiegend in solchen Stadtteilen befinden. Außerdem ist in diesen Gebieten der Prozentsatz der Kinder, die mehr als 8 Stunden betreut werden, gegenüber dem Hamburger Durchschnitt leicht erhöht (Krippe: +1 Prozentpunkt und Elementar: +3 Prozentpunkte).

**Tabelle 2: Vergleich Hamburg gesamt mit den Stadtteilen mit besonderen Problemlagen**

Prozentuale Veränderungen ...bis unter ... Jahren	Hamburg gesamt in % 2002 bis 2008	Stadtteile mit sozialen Problemlagen in % 2002 bis 2008	Stadtteile ohne soziale Problemlagen in % 2002 bis 2008
Krippe 0 - 3 Jahre	81,5	27,4	102,2
Elementar 3 - 6 Jahre	13,5	11,4	14,1
Hort 6 - 14 Jahre	25,9	-11,2	39,6
Gesamt 0 - 14 Jahre	23,4	7,0	28,4

Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Trotz des Anstiegs der im Krippenalter betreuten Kinder müssen einige Familien, die früher einen Platz bekommen hätten, heute ihre Kinder selbst betreuen und fördern. Um ihnen dies zu kompensieren, wurden 23 Eltern-Kind-Zentren in sozialen Brennpunkten eingerichtet, von denen 22 öffentliche Mittel erhalten. Dort erhalten insbesondere sozial benachteiligte Eltern mit Kindern im Krippenalter ohne Kita-Gutschein eine niedrigschwellige Unterstützung und in gewissem Umfang auch Betreuungsangebote. Bewusst spricht dieses Angebot Kinder und Eltern an, weil die entscheidenden Personen für den weiteren Lebensweg von Kindern ihre Eltern sind. Kindertagesbetreuung und Schule stehen dahinter deutlich zurück, obwohl sie durch die angeregten Bildungsprozesse ebenfalls bedeutsame Effekte für die Entwicklung der Kinder erbringen (Strehmel 2008; Roßbach 2005). Für die Eltern-Kind-Zentren wurden in den Jahren 2008 und 2009 jeweils 1,1 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die bisher sehr guten Erfahrungen mit den Eltern-Kind-Zentren haben dazu geführt, dass im Jahr 2010 zusätzlich 11 und im Jahr 2011 weitere 14 Eltern-Kind-Zentren eingerichtet werden sollen.

Außerdem ist im Kontext der Frage, ob die Bewilligungskriterien sozial unausgewogen sind, ein weiteres Ergebnis von Belang: Die Zahl der Kinder mit dringlichem sozialen oder pädagogischen Bedarf ist von 4.721 im Jahr 2004 ebenfalls deutlich auf 5.961 im Jahr 2008 gestiegen.

Schließlich gehören in den Kindertageseinrichtungen auch der Erwerb der deutschen Sprache und die Sprachförderung zum Kernbereich der frühkindlichen Bildung. Da insbesondere Kinder nicht-deutscher Herkunft beim Erlernen der deutschen Sprache häufig besondere Unterstützung benötigen, erhalten Hamburger Tageseinrichtungen, in denen mehr als ein Viertel der drei- bis sechsjährigen Kinder eine nicht-deutsche Herkunftssprache aufweist, Mittel für eine intensivierete Sprachförderung. Im Jahr 2008

wurden rund 9.800 Kinder mit Sprachförderbedarf in 330 Tageseinrichtungen gefördert. Dafür sind im Jahr 2008 rund 2,5 Millionen Euro aufgewendet worden. Dies ist neben der Förderung der Eltern-Kind-Zentren der zweite Bereich für den die Kindertagesbetreuungseinrichtungen Geld über eine Zuwendung erhalten.

Für die seinerzeit geäußerte Befürchtung, die Segregation würde durch das Kita-Gutschein-System verstärkt, gibt es bisher keine empirisch gesicherten Daten. Im Übrigen ist auch nicht festzustellen, dass die Einrichtungen „sozial besser gestellte“ Eltern vorziehen würden (Bange/Arlt 2008, S. 412). Die Gefahr eines solchen „Creaming-Effektes“ dürfte außerdem unabhängig von der Finanzierungsart vor allem immer dann bestehen, wenn nicht genügend Plätze vorhanden sind.

## 6. Zuwachs der Trägervielfalt

Die Zahl der Kindertagesbetreuungseinrichtungen, die am Kita-Gutschein-System teilnehmen, hat sich von 737 im Jahr 2002 auf 950 am 31.12.2009 um 213 deutlich erhöht (siehe Tabelle 3). Insbesondere seit der Einführung des Teilentgelts „Gebäude“ im Jahr 2007 hat sich die zuvor schon bemerkenswerte Ausbaudynamik noch einmal beschleunigt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Träger seitdem genau kalkulieren können, was sie für Miete, Abschreibung, Kapitalkosten sowie Instandhaltung ausgeben können. Sie betreiben jetzt eine systematisierte Marktbeobachtung und agieren – wie intendiert – eigenständig beim Aufbau von Betreuungsmöglichkeiten, wenn sich vor Ort ein Bedarf zeigt und sich die Einrichtung mit dem zur Verfügung stehenden Entgelt rechnet. Außerdem sind sie nach anfänglicher Verwunderung und Skepsis der Makler auf dem Immobilienmarkt mittlerweile angesehene Partner (Schaedel 2008).

**Tabelle 3: Entwicklung der Trägerstruktur**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Anzahl der Kitas	737	796	807	819	842	873	914	950
Anzahl der Träger	314	351	358	372	380	399	409	425
mit 1 Kita	256	289	293	309	311	326	335	343
mit 2 – 3 Kitas	43	47	50	48	53	57	55	60
mit 4 -10 Kitas	6	3	3	3	4	4	7	9
mit 11 – 50 Kitas	8	11	11	11	11	11	11	12
mit über 50 Kitas	1	1	1	1	1	1	1	1

Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Der Marktanteil der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten hat sich von 2002 bis 2008 um etwa 6 Prozentpunkte leicht auf rund 36% verringert. Die anderen „größeren“ Träger bzw. Verbände haben ihn überwiegend leicht gesteigert (siehe Tabelle 4). Der von Kritikern vorausgesagte Abbau der Trägerpluralität ist bisher nicht zu beobachten. Anders als vielfach angenommen, hat sich vielmehr die Zahl der Träger mit nur einer Kita von 256 am 31.12.2002 auf 343 bis Ende 2009 erhöht (siehe Tabelle 3). Von den seit Einführung der Gutscheine 39 Einrichtungen, die geschlossen worden sind, sind nur sieben Einrichtungen als „klein“ zu bezeichnen (ca. 20 betreute Kinder). Für die kleinen Träger wurde aus Wettbewerbsgründen im Übrigen ein so genannter „Leitungssockel“ eingerichtet: Ihre Leitungspauschale wird um etwa 36% bzw. 5.223 Euro jährlich aufgestockt.

**Tabelle 4: Entwicklung der Marktanteile nach Verbänden 2002 bis 2008**

	jahresdurchschnittlich betreute Kinder			
	2002		2008	
	absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Soal – alternativer Wohlfahrtsverband	3.692	7,4%	5.266	8,6%
Arbeiterwohlfahrt – Landesverband Hamburg e. V.	1.734	3,5%	1.810	2,9%
Caritasverband für Hamburg e. V.	1.815	3,6%	2.400	3,9%
Deutsches Rotes Kreuz – Landesverband Hamburg e. V.	1.969	4,0%	2.640	4,3%
Diakonisches Werk Hamburg	9.465	19,0%	10.456	17,0%
Paritätischer Wohlfahrtsverband Hamburg e. V.	7.613	15,3%	11.719	19,1%
Nicht organisierte Träger	2.605	5,2%	4.994	8,1%
Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH	20.890	41,9%	22.160	36,0%
Zentralwohlfahrtsverband der Juden in Deutschland	25	0,1%	30	0,0%

Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

Die Zahl der privat-gewerblichen Träger hat in Hamburg in den letzten Jahren leicht zugenommen. Im Kita-Gutschein-System mit seinen pauschalierten Entgelten ist es möglich, Gewinn zu machen. Außerdem müssen in Hamburg die Träger anders als in vielen anderen Bundesländern keinen Eigenanteil erbringen. Es gibt nur den staatlichen Zuschuss *und* die Elternbeiträge, deren Höhe sich am Familieneinkommen, an der Familiengröße und der gewählten Kinderbetreuungsleistung orientiert. Zudem gibt es Ermäßigungen für Geschwisterkinder sowie in wirtschaftlichen Notlagen und bei besonders problematischen Familienkonstellationen. Für 45% der Kinder zahlten im Jahr 2008 die Eltern den Mindestsatz. Die Elternbeiträge für die Betreuung im Kita-Gutschein-System deckten im Jahr 2008 rund 20% der gesamten Betreuungskosten.

Ab dem Schuljahresbeginn 2009/2010 wurde für eine fünfstündige Betreuung im vorschulischen Jahr der Elternbeitrag abgeschafft. Gewinn erzielen zu können und keinen Trägereigenanteil aufbringen zu müssen, eröffnet privatgewerblichen Trägern erst die Möglichkeit, Einrichtungen zu eröffnen. Bisher machten sich aber fast ausschließlich zuvor fest angestellte Erzieher selbständig und gründen in der Regel Träger mit einer oder wenigen Kindertagesbetreuungseinrichtungen. Ein großer privatgewerblicher Träger ist in Hamburg noch nicht aktiv geworden.

Innerbetrieblich ist es bei den größeren Trägern zu einer Dezentralisierung der Verantwortung gekommen. Die einzelne Kindertagesbetreuungseinrichtung hat, was z. B. den Einsatz ihres Personals und die Planung von eventuellen Erweiterungen angeht, deutlich mehr Verantwortung als früher. Dadurch ist die Rolle der Kita-Leitungen gestärkt worden (Schaedel 2008).

Darüber hinaus sind mit diesem Schritt beim öffentlichen Jugendhilfeträger und bei den Einrichtungen Verwaltungskosten und Bürokratie weggefallen. Denn zum einen musste in der Vergangenheit für jeden Träger die Kostenerstattung individuell bestimmt werden, zum anderen haben vor allem die größeren Träger ihre organisatorischen Strukturen überprüft: Sie haben auf Kindertagesbetreuungseinrichtungen spezialisierte Strukturen geschaffen und insbesondere bei den kirchlichen Trägern das ehrenamtliche Kita-Management auf hauptamtliche Mitarbeiter übertragen (Schaedel 2008). Hamburg hat hier im Vergleich der Bundesländer eine gute Ausgangssituation mit dem höchsten Anteil an Leitungspersonal (Sell 2008). Außerdem ist durch all diese Veränderungen die Transparenz vergrößert worden.

## **7. Veränderungen beim Personal**

Bei Trägern und Erzieherinnen gab es zu Anfang erhebliche Ängste vor einem massiven Personalabbau. Es kam zwar tatsächlich zu Veränderungen in einem Teil der Tageseinrichtungen, weil nach einer Übergangszeit nur noch bedarfsgerechte Angebote finanziert wurden. Vor allem Einrichtungen in Stadtteilen mit besonderen sozialen Problemlagen mussten vor dem Hintergrund der bestehenden Rechtsansprüche ihre Betreuungskapazitäten und damit die Zahl der Mitarbeiterinnen oder deren Beschäftigungsumfang zumindest zeitweise verringern. Doch aufgrund des starken Ausbaus der Kindertagesbetreuung wurden insbesondere bei den größeren Trägern den Mitarbeiter/innen Arbeitsplätze in anderen Stadtteilen angeboten.

Insgesamt ist durch den massiven Ausbau der Kindertagesbetreuung die Zahl der Erzieher/innen und Kinderpfleger/innen entgegen den Erwartungen sogar von 6.050 am Ende des Jahres 2002 auf 7.300 am 15.03.2008 gestiegen.

Zurückgegangen ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten beim pädagogischen Personal. Lag er im Jahr 1998 noch bei 44,1%, war er bereits im Jahr 2002 – also vor Einführung des Kita-Gutschein-System – um 7,4 Prozentpunkte auf 36,7% zurückgegangen. In den Jahren 2002 bis 2007 ist er noch einmal um 6,0% auf 30,7% gefallen. Insgesamt ist seit 1998 eine Abnahme um 13,4% bis 2007 zu verzeichnen. Im Bundesgebiet ist ein ähnlicher Prozess zu beobachten: Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten ohne Verwaltung und Hauswirtschaft fiel von 52,5% im Jahr 1998, auf 46,4% im Jahr 2002 und schließlich auf 39,7% im Jahr 2007. Insgesamt ist dies eine Abnahme um 12,8 Prozentpunkte. Für 2008 ist im Bundesdurchschnitt ein weiterer Rückgang des Anteils der Vollzeitbeschäftigten auf 39,4% zu verzeichnen. Gegen diesen Trend ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten in Hamburg 2008 jedoch leicht auf 31,9% gestiegen (Bertelsmann-Stiftung 2009, S. 78).

Der Rückgang an Vollzeitbeschäftigung ist also nicht auf die Einführung des Kita-Gutschein-Systems zurückzuführen. Er ist ein bundesweites Phänomen, das bereits Mitte der Neunzigerjahre eingesetzt hat. Für ihn ist vor allem die politisch gewollte stärkere Berücksichtigung der Elternwünsche nach flexibleren Betreuungszeiten verantwortlich (Diekmann/Enste/Hülskamp, 2008, S. 10).

Auch die zu beobachtende Zunahme befristeter Arbeitsverträge hat wenig mit der Art der Steuerungs- und Finanzierungssysteme zu tun. Karin Altgeld, Elke Katharina Klauy und Sybille Stöbe-Blossey (2007, S. 7) vom Institut für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg/Essen führen unabhängig von der Hamburger Situation dazu aus: „Der Vergleich von Bayern und Nordrhein-Westfalen deutet darauf hin, dass die Tendenz zur Zunahme befristeter Arbeitsverträge in den alten Bundesländern unabhängig vom Finanzierungssystem besteht.“

Anders als vielfach kritisiert wird, sind die Betreuungsstandards in Hamburg weitgehend stabil gehalten worden. Im Vergleich zum Jahr 2002 (dem Jahr vor Einführung des Kita-Gutschein-Systems) wurde die Personalbemessung in den wichtigsten Angebotsbereichen (z. B. im Elementarbereich 6 und 8 Stunden) nicht abgesenkt. Für Kinder, die halbtags den Kindergarten besuchen, verbesserte sich der Personalschlüssel z. B. sogar um ca. 18%. Im Krippenbereich ist die

Personalbemessung dagegen bei der 10 Stunden Betreuung um 11% und im Elementarbereich um 10% gesenkt worden (siehe Tabelle 5).

**Tabelle 5: Personalschlüssel-Werte im Vergleich der Jahre 2007 und 2002**

Leistungsart	2008	2002	Veränderung des Personalschlüssels
Krippe 10 Std.	6,83 <sup>1</sup>	6,15	-11%
Krippe 8 Std.	6,21	6,15	-1%
Krippe 6 Std.	6,00	6,15	+2%
Elementar 10 Std.	11,25	10,26	-10%
Elementar 8 Std.	10,23	10,26	0%
Elementar 6 Std.	10,23	10,26	0%
Elementar 5 Std. (mit Mittagessen)	11,25	13,66	+18%
Elementar 4 Std.	11,25	13,68	+18%
Hort 5 Std.	18,00	17,05	-6%
Hort 3 Std.	13,87	14,55	+5%

Quelle: Datenbank der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

<sup>1)</sup> Zahl der Kinder, die von einer „Erzieherstelle“ zu betreuen sind.

Bei der Einführung des Kita-Gutschein-Systems wurde den Trägern vorübergehend für die Jahre 2003 und 2004 ein höherer Personalschlüssel bewilligt, um den Übergang zu bewältigen. Dieser erhöhte Personalschlüssel wurde im Jahr 2005 wieder auf das Ausgangsniveau gesenkt. Dies stellte eine Kürzung von etwa 11% dar.

Durch das mit der Kita-Reform eingeführte Prinzip bedarfsgerechter Kita-Gutscheine werden im Vergleich zur Vergangenheit nur noch wenige Kinder von ihren Eltern früher aus den Einrichtungen abgeholt. Durch die damit einhergehende bessere Auslastung der Kitas gibt es deutlich weniger Situationen, wo mit „kleinen“ Gruppen gearbeitet werden kann. Mit einer Verschlechterung der Personalschlüssel hat dies aber nichts zu tun. Vielmehr ist das die Folge einer stärkeren Auslastung der Einrichtungen. Die Belastung des Personals ist dadurch allerdings unzweifelhaft gewachsen.

## 9. Qualitätsentwicklung

Durch den Erlass von Bildungsempfehlungen im Jahr 2005 hat es einen Schub in Richtung Qualitätsentwicklung gegeben. Solche Rahmeninstrumente ermöglichen ein zunehmend strukturiertes Arbeiten und erhöhen das Qualitätsniveau nach Einschätzung von in Bayern befragten Erzieherinnen deutlich (Altgeld/Klaudy/Stöbe-Blossey 2007, S. 2). Bei einer Befragung von mehr als 2000 Erzieherinnen und Erzieher durch die GEW berichteten ebenfalls immerhin 84%, dass in den

Einrichtungen an der Umsetzung der Bildungspläne bereits gearbeitet werde (GEW 2007, S. 1).

Ein weiterer Qualitätsschub ist durch die veränderten Finanzierungsstrukturen erfolgt. So schrieb in Reaktion auf die Kritik von Jens Kastner, Petra Strehmel und Andrea Hilgers (2007, S. 5) an der Umsetzung der Bildungsempfehlungen in Hamburg die Geschäftsführerin der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten Hedi Colberg-Schrader an den Erstautor Folgendes: „Wir registrieren vielmehr, dass der Wettbewerb den Prozess der Qualitätsentwicklung beschleunigt hat: Es „lohnt“ sich für die Kitas, qualifizierte Bildungsangebote vorzuweisen.“ In ähnlicher Weise äußerte sich mittlerweile auch die Hamburger Kita-Expertin Petra Stehmel von der Hochschule für Angewandte Wissenschaften gegenüber der Financial Times Deutschland: „Die Kitas müssen sich mehr um gute Angebote bemühen, weil sie sich auf dem Markt behaupten müssen“. Martin Peters vom DPWV Hamburg bestätigte diese Einschätzung: „Die Eltern stimmen mit den Füßen ab ... der Markt ist viel dynamischer geworden und hat zu einer Qualitätsoffensive geführt“ (Financial Times Deutschland vom 29.03.2008). Generell äußert sich z. B. auch Ilse Wehrmann (2007, S. 391) in diese Richtung: „Meiner Beobachtung zufolge bringt die Markt- und Wettbewerbsorientierung bei Erzieher(inne)n und Trägern mehr in Gang als vieles andere, das in den letzten Jahren fachlich diskutiert wurde.“

Viele Eltern – insbesondere solche mit höherem Bildungsniveau – schauen bei der Auswahl der Kitas auf die Qualität. Allerdings nutzen bei weitem nicht alle Eltern ihre Wahlmöglichkeiten und achten nicht immer in erster Linie auf die Qualität der Einrichtung. So spielen z. B. die Fragen, wie weit die Einrichtung vom Zuhause entfernt ist oder welche anderen Kinder in die Einrichtung gehen, eine wichtige Rolle. Bei einer Befragung von knapp 1.400 Eltern aus Mecklenburg-Vorpommern gaben dementsprechend auf die Frage „Warum haben Sie Ihre Kindertageseinrichtung gewählt?“ 34,4% an wegen der Wohnortnähe, 20,9% wegen des pädagogischen Konzeptes und 13,8% wegen einer Empfehlung (Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern 2006, S. 17; Dohmen 2007, S. 52f.).

## **10. Haushaltsmittel für Kindertagesbetreuung deutlich gestiegen**

Der Aus- und Umbau der Kindertagesbetreuung in Hamburg hat zu einer deutlichen Erhöhung der von der öffentlichen Hand dafür aufgewendeten Mittel geführt. Wurden 2002 etwa 296 Mio. Euro von der Freien und Hansestadt zur Verfügung gestellt, lag diese Zahl im Jahr 2008 bereits bei 407 Mio. Euro. Der Etat ist also in sechs Jahren um



111 Mio. Euro gestiegen. Für 2009 wird eine Steigerung der Ausgaben der öffentlichen Hand um weitere 46 Mio. Euro auf 453 Mio. Euro prognostiziert. Die Steigerungen sind aber nicht dem Gutschein-System zuzuschreiben, sondern Ausdruck der in Hamburg geschaffenen erweiterten Rechtsansprüche. Ohne das Kita-Gutschein-System wären die benötigten Haushaltsmittel allerdings noch deutlich stärker gestiegen (s. o.).

### **Fazit**

Das Hamburger Kita-Gutschein-System ist ein sehr leistungsfähiges und flexibles Finanzierungs- und Steuerungssystem. Die mit dem Kita-Gutschein-System verbundenen Erwartungen sind erfüllt worden. Der mit den Kita-Gutscheinen initiierte Wettbewerb zwischen den Kitas hat die Qualität des Angebots gesteigert und zu einem bemerkenswerten Ausbau der Angebote geführt. Die Träger nutzen ihren Freiraum und haben auf einer von ihnen und der Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg organisierten Tagung Ende Oktober 2008 zum Kita-Gutschein-System erklärt, sie seien mit dem System zufrieden und würden nicht mehr zum alten System zurückkehren wollen (Hamburger Abendblatt vom 01.11.2008).

Die am Gutschein-System geäußerte Kritik war weitgehend eine Kritik an den dahinter liegenden Rechtsansprüchen und der politischen Entscheidung vor allem die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und den besonderen sozialpädagogischen Bedarf bei den Bewilligungskriterien in den Vordergrund zu rücken. Im Gegensatz zur Objektfinanzierung zwingen Gutschein-Systeme die Politik zur Offenlegung ihrer Ziele und Prioritäten. Sie schaffen dadurch Transparenz und wie in Hamburg geschehen die Möglichkeit zur kritischen Diskussion (Diekmann/Enste /Hülkamp 2008, S. 671).

### **Literatur**

Altgeld, K./Klaudy, E.K./Stöbe-Blossey, S. (2007): Kindertagesbetreuung im Wandel. Anforderungen an eine mitarbeiterorientierte Organisationsentwicklung. Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg/Essen. IAQ-Report Nummer 3

Bange, D./Arlt, S. (2008): Das Hamburger „Kita-Gutschein-System“ – eine erste Bilanz. Teil 2. In: NDV, H. 10, S. 409- 414

Bertelsmann-Stiftung (2009): Länderreport Frühkindlicher Bildungssysteme 2009 – Profile der Bundesländer. Gütersloh

Bock-Famulla, K./Irskens, B. (2002): Neue Finanzierungsmodelle für Kitas: Bedarfsgerecht, flexibel und qualitätsbewusst? In: NDV, H. 7, S. 257-262 und Heft 8, S. 299-302

Bundesjugendkuratorium (2008): Zukunftsfähigkeit von Kindertageseinrichtungen. München.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & FaFo FamilienForschung Baden-Württemberg (2008): Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien. Monitor Familienforschung Ausgabe Nr. 12. Berlin

Diekmann, L.-C./Enste, D./Hülkamp, N. (2008): Kita-Gutscheine: Für eine verbesserte Betreuung und Bildung. In: Wirtschaftsdienst, H. 10, S. 666-671

Diller, A. (2004): Die Kita-Card: das nachfrageorientierte Gutscheinsystem in Hamburg. In: Diller, A./Leu, H.R./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Kitas und Kosten: Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung. Band 1. Verlag Deutsches Jugendinstitut: München, S. 114-126

Dohmen, D. (2007): Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen: Was können wir für die deutsche Diskussion lernen? In: RdJB, H. 1, S. 37-63

Financial Times Deutschland. Bitte genaue Angabe(n) hier aufnehmen.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2007): Wie geht's im Job? Ergebnisse der Kita-Studie der GEW. [www.gew.de](http://www.gew.de)

Hilgers, A./Strehmel, P. (2007): Was leistet das Kita-Gutscheinsystem – und was nicht? In: Kita ND, H. 10, S. 205-208

Institut für soziale und kulturelle Arbeit Nürnberg (ISKA) – Publikation zur benannten Studie hier eingeben

Kastner, J./Strehmel, P./Hilgers, A. (2007): Nach dem Wechsel zum Kita-Gutschein-System in Hamburg: Die Lage der Kitas 2006. In: Deutsches Jugendinstitut. Datenbank ProKiTa

Roßbach, H.-G. (2005): Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und Ihre Familien. In: Ahnert, L u.a. (Hrsg.): Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren. Verlag Deutsches Jugendinstitut: München, S. 55-174

Schaedel, M. (2008): Veränderungen in der Trägerlandschaft: Unternehmerisches Handeln, Bildung von Allianzen. Unveröffentlichter Vortrag gehalten auf der Fachtagung „Fünf Jahre Kita-Gutscheinsystem in Hamburg: Bilanz und Perspektiven“ am 30. und 31.10.2008

Sell, S. (2008): Aus Erfahrungen lernen: Probleme und Perspektiven von Finanzierungs- und Steuerungssystemen im Feld der Kindertagesbetreuung. Unveröffentlichter Vortrag gehalten auf der Fachtagung „Fünf Jahre Kita-Gutscheinsystem in Hamburg: Bilanz und Perspektiven“ am 30. und 31.10.2008

Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern (2006): Vierter Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin

Statistisches Bundesamt (2009): 30% der betreuten Kinder von 3 bis 5 Jahren in Ganztagsbetreuung. Pressemitteilung vom 9. Januar 2009

Strehmel, P. (2008): Frühe Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen. In: Petermann, F./Schneider, W. (Hrsg.): Angewandte Entwicklungspsychologie. Enzyklopädie der Psychologie. Band 7 der Reihe Entwicklungspsychologie. Hogrefe: Göttingen, 205-236

Wehrmann, I. (2007): Finanzierungssysteme und Trägerstrukturen. In: Wehrmann, I. (Hrsg.): Kindergärten und ihre Zukunft (S. 390-395). Beltz: Weinheim, S. 390-395