

Entwicklung und Formen der Finanzierung und Kostentragung öffentlicher Kleinkindererziehung

Günter Erning

„Nicht die Abneigung gegen die Sache, sondern die Furcht vor zu großem Kostenaufwand ist es, die an vielen Orten, denen eine Kleinkinderschule nötig wäre, von der Errichtung einer Anstalt zurückhält“ bemerkte Hübener im Jahre 1888, um sogleich die Versicherung anzufügen, „daß die Kleinkinderschulen zu den billigsten Wohlthätigkeitsanstalten gehören, die es giebt, und daß die Erhaltung . . . eine verhältnismäßig leichte ist“ (Hübener 1888, 280). Da die Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung in ihrer Anfangsphase vorzugsweise für die unbeaufsichtigten Kinder der ärmeren Schichten bestimmt waren, konnten sie von dem geringen Geldbetrag, den die Eltern zu leisten hatten, nicht finanziert werden. Eine der wichtigsten Aufgaben der Träger war es deshalb, neben der pädagogischen Planung und der organisatorischen Verwaltung für einen ständigen Fluß der Geldmittel zu sorgen, um eine Einrichtung nicht nur ins Leben zu rufen, sondern sie vor allem zu erhalten.

1. Finanzierungsformen und Geldquellen im 19. Jahrhundert:

Mitgliedsbeiträge, Wohltätigkeitsveranstaltungen, Zinserträge aus Fondsbildung, kommunale Zuschüsse, Elternbeiträge

Die vorherrschende Form der Trägerschaft bildete im 19. Jahrhundert ein zweckbestimmter Verein (Reyer 1983, 133 ff.), der sich zugunsten einer Kleinkinderschule oder -bewahranstalt konstituierte und die Idee einer Betreuungseinrichtung propagierte. Eine erfolgreiche Mitgliederwerbung war die Voraussetzung zur Schaffung eines Grundkapitals, das sich aus ständigen oder einmaligen Zahlungen der Mitglieder zusammensetzte. Hinzu kamen Sammlungen und Kollekten innerhalb der Bürgerschaft.

Über die Herkunft der Gelder wurde Buch geführt und in jährlichen Berichten Rechenschaft abgelegt. Die Veröffentlichung der Sammlungsergebnisse sowie der Beitragszahlungen – unter namentlicher Angabe des Spenders und der Höhe des gestifteten Betrages – diente nicht nur der Rechenschaftslegung, zu der der Verein gesetzlich verpflichtet war, sondern auch der Anstachelung und Prestigekonkurrenz der Wohltäter, die so ihre Leistungen mit denen anderer Bürger vergleichen konnten.

Weitere unregelmäßige Einnahmequellen waren Wohltätigkeitsbasa-

re, deren Reinerlöse den Vereinen zufließen, testamentarische Stiftungen und die Erträge aus der „Spendenbüchse“, die in kaum einer Bewahranstalt fehlte; interessierte Besucher wurden damit stillschweigend genötigt, hier ihre Anerkennung mittels einer Spende auszudrücken.

Als Kuriosum ist zu erwähnen, daß besonders in ländlichen Gebieten Beträge auch von Feuerversicherungen kamen, die der Idee einer Betreuungseinrichtung deswegen positiv gegenüberstanden, weil die Statistiken einen hohen Anteil von Schadensfällen, verursacht durch unbeaufsichtigte Kinder, auswiesen.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts von Bedeutung war auch der Versuch vieler Vereine, hochgestellten Personen, insbesondere adligen Damen oder der Gemahlin des Landesvaters das Protektorat über den Trägerverein anzutragen. Diese Form des Ehrenvorsitzes sicherte zwei Vorteile: neben dem in der Regel nicht unbeträchtlichen Beitrag aus der fürstlichen „Privatschatulle“ verschaffte ein solches Protektorat dem Verein ein höheres gesellschaftliches Ansehen, das Kritiker der Sache verstummen ließ und das sich bei weiteren Sammlungen und bei der Mitgliederwerbung in bare Münze umsetzen ließ und somit letztlich den Bestand der Einrichtung sichern half.

Auch die Kommunen wurden von den Trägervereinen um Unterstützung angegangen, die allerdings zunächst sehr zögernd reagierten, da sie eine ständige Belastung des „Stadtsäckels“ befürchteten. Hier finden sich alle Formen der Bezuschussung, von der regelmäßigen Zahlung eines Jahresbetrages über einmalige Zuwendungen bis hin zur Garantie einer Ausfallbürgschaft bei eventuellen negativen Ergebnissen der jährlichen Haushaltsabrechnung. Neben diese oder anstatt dieser allgemeinen finanziellen Leistungen konnten auch sachbestimmte Beträge wie Personal- und Mietkostenzuschüsse oder materielle Leistungen wie die Gestellung von Heiz- und Beleuchtungsmaterial usw. treten.

Den letzten Posten bildeten schließlich die „Betriebseinnahmen“, die Beitragszahlungen der Eltern sowie der Verkauf von Gegenständen, die die Kinder im Handfertigkeitsunterricht, meist Strick- oder Flechtsachen, erstellt hatten.

Eine Rechnungsübersicht der 1. Bamberger Kleinkinder-Bewahranstalt aus ihrem Gründungsjahr 1839 kann diese unterschiedlichen Geldeinnahmequellen illustrieren (Tabelle 1, S. 84).

Kommunale Zuschüsse finden sich in diesem Bericht noch nicht; wie üblich, wartete die Stadtgemeinde ab, bis sie vom grundlegenden wirtschaftlichen Gedeihen der Anstalt überzeugt war. Zwei Punkte sind außerdem in diesem Rechenschaftsbericht noch von besonderem Interesse: Zum einen

Tabelle 1: Rechnungsübersicht der 1. Bamberger Kleinkinder-Bewahranstalt

Einnahmen	Gulden	Kreuzer
1. Aus Verlosungen	794	46
2. Aus frommen Vermächtnissen	101	
3. An subscribierten Beiträgen: zum Fonds ein für alle Male an jährlichen Beiträgen	803 437	14,5 32
4. An milden Gaben und Geschenken	141	18,5
5. Reinertrag aus einem Konzert zum Besten der Anstalt	56	44,5
6. Reinertrag aus einem zum Besten der Anstalt abgedruckten Festgedicht	9	34
7. Ergebnis der im Institut aufgestellten Sparbüchse	11	0,5
8. An Beiträgen der Kinder für Kost und Aufsicht	144	31
Summe der Einnahmen:	2499	41

Quelle: Erster Jahresbericht 1840, 16.

die große Zahl von rund 500 Einwohnern als zahlenden Mitgliedern, was das große Interesse veranschaulicht, das dieser neuen Einrichtung, die schließlich rund 80 Kinder betreute, entgegengebracht wurde, und zum anderen der Posten von „ausgeliehenen Kapitalien“ in Höhe von 1201 Gulden. Dieser Posten setzte sich weitgehend aus Beiträgen zusammen, die vom Spender „für den Fond“, d. h. für die Ansammlung einer Kapitalbasis bestimmt waren, die meist in Zinspapieren angelegt wurde und wo- von lediglich die jährlichen Zinserträge der Bewahranstalt zu Gute kamen.

Die Praxis der „Fondbildung“ war für viele Vereine existentiell, um das Bestehen der Kleinkinder-Betreuungseinrichtungen dauerhaft finanziell abzusichern; denn man konnte nicht darauf bauen, daß die Spendenwilligkeit der bürgerlichen Kreise im gleichen Maße wie in den Gründungsjahren, als der Reiz des Neuartigen das Interesse auf sich zog, erhalten blieb.

Wirtschaftliche und politische Krisenzeiten brachten immer wieder erhebliche Einbrüche in das periodische Geldaufkommen und führten oft schnell zu wirtschaftlichen Zusammenbrüchen vieler Einrichtungen, die wegen mangelnder Reservenbildung „von der Hand in den Mund“ lebten und gestiegene Kosten, z. B. eine Mieterhöhung für das Lokal oder bei ausbleibenden Elternbeiträgen, nicht aufzufangen konnten:

„Man vergesse es nicht, unvorhergesehene Ereignisse können plötzlich die periodisch beitragende Mildherzigkeit lähmen. ... Das Jahr 1848 soll uns als ein belehrender Fingerzeig für ewige Zeiten mahnen. Die Einkünfte aller prekären Humanitätsanstalten versiegten in dem Augenblicke, als die

politischen Wirren entfesselt die Reiche durchrasten . . . Wären jedoch diese Anstalten genügend fundirt dagestanden, so hätten sie auch noch inmitten der weithin brandenden Stürme, ihr beseligendes Licht der christlichen Liebe, mit gleicher Intensität . . . zu entsenden vermocht“ (Hügel 1851, 9).

Diese aus den Erfahrungen der Revolutionsjahre 1848/49 gespeiste Warnung führte Hügel 1851 dazu, die Mängel der Wohltätigkeitsvereine aufzulisten. Diese sah er neben der Zersplitterung in viele nebeneinander bestehende und sich in ihrem Aufgabengebiet teilweise überschneidende Vereine, neben zu großzügigen Leistungsversprechen, neben einem noch zu geringen Einbezug ehrenamtlicher Tätigkeit sowie der noch zu geringen Beteiligung weiblicher Ordenskräfte als Leitungspersonen vor allem darin begründet, daß viele Vereinsvorstände zu früh, ohne genügende Kapitalabsicherung der Realisierung einer Gründung näher traten und ihren Finanzbestand bloß von Monats-, Jahres- oder periodischen Sammlungsbeiträgen abhängig machten:

„Muß eine Anstalt von solchen Beiträgen ihre Bedürfnisse decken, so ist sie alle Tage in Gefahr in ein Defizit zu gerathen. Solche Anstalten werden immer der so nothwendigen moralischen und materiellen Selbständigkeit entbehren, sie können nie einen sichern Calcül für ihre möglichen wohlthätigen Leistungen feststellen, sie müssen bei jedem guten Werke, das sie üben wollen, zittern, Gefahr zu laufen; kurz, sie leben von einem Tag auf den andern, sie müssen den größten Theil der Beiträge sogleich verausgaben, und kommen nie, oder höchst ärmlich, zu einer für sie so nothwendigen Capitalisierung“ (Hügel 1851, 12).

Das Ende sei damit vorprogrammiert, da die „ununterbrochenen Betteleien“, „die Besorgnisse erregenden Jahresberichte“ das Publikum zu der Meinung veranlassen könnten, „daß die ausposaunten Schöpfungen nur frühzeitige Geburten (seien), und in Kurzem wird die Theilnahme erlöschen“ (ebd., 11). Hügel plädierte deshalb dafür, „die bisher üblichen Jahresbeiträge gänzlich außer Mode zu bringen“ und stattdessen beim vermöglicheren Publikum zu werben, „eine bestimmte Summe ein für allemal . . . als unangreifbares Stammcapital“ (ebd., 13) zu stiften, von dessen Erträgen allein eine dauerhafte Fundierung der Anstalten zu erwarten sei.

So wundert es nicht, daß die veröffentlichten Rechenschaftsberichte im 19. Jahrhundert das Bild einer stets labilen Mischfinanzierung aus den verschiedensten Quellen bieten. Hügels Empfehlungen, obschon anerkannt, ließen sich wohl nur selten in die Tat umsetzen.

Gleichwohl haben die Wohltätigkeitsvereine über Jahrzehnte hinaus in unendlicher Mühe und von steten finanziellen Rückschlägen begleitet, ihre Arbeit bis weit in das 20. Jahrhundert fortsetzen können. Der Bamberger Verein, dessen erste Jahresrechnung oben (S. 84) vor-

gestellt wurde, löste sich erst 1952 auf und übergab sein Vermögen einer Kirchenstiftung; in Aschaffenburg beispielsweise existiert heute noch ein „Kinderschulverein“ als freier Träger, der unter dem damals populären Namen „Suppenschule“ im Jahre 1837 gegründet wurde (Körner 1987).

Von größeren finanziellen Sorgen scheinen im letzten Jahrhundert nur jene Einrichtungen frei geblieben zu sein, deren Betriebsträger die Kommunen selbst, die Industrie und der Bergfiskus (bei den Fabrikkindergärten) oder – bevorzugt im preußischen ostelbischen Gebiet – die Landdomänen oder Güter waren. Gegenüber der Vereinsträgerschaft betrug der Anteil dieser Trägergruppen 1912/13 jedoch nur rund 15% (Zentralinstitut für Erziehung und Unterricht 1917, 128).

Mit 4 bis 5% waren noch Privatkindergärten vertreten, die als gewerbliche Anstalten fungierten und aus denen meist in Fröbelseminaren ausgebildete Leiterinnen ihren kärglichen Lebensunterhalt zogen. Diese vollkommen auf sich gestellten Einrichtungen waren durch einen Schwund der Besucherzahlen in ihrem Bestand besonders gefährdet. Zudem trat bei diesen Anstalten eine große Fluktuation auf, da die Kindergärtnerinnen bei einer Heirat meist ihren Beruf aufgaben und die Anstalt auflösten, sofern eine geeignete Nachfolgerin nicht zur Verfügung stand.

Die Finanzlage verpflichtete jedoch überall die Einrichtungen zu einer sparsamsten Wirtschafts- und Betriebsführung, was sich insbesondere in der sorgsamsten Behandlung der wenigen Einrichtungsgegenstände niederschlug, die oft über Jahrzehnte hinweg nicht erneuert werden konnten. Da aber, wie etwa die christlichen Kleinkinderschulen, viele Einrichtungsträger ihre Arbeit im 19. Jahrhundert als eine Nothilfe betrachteten und sich ihre Adressaten vornehmlich aus den Kindern der ärmeren Bevölkerungsschichten zusammensetzten, verband sich die wirtschaftlich erzwungene Sparsamkeit in den Betriebsausgaben mit den Interessen einer gesellschaftspolitisch fundierten Armenerziehung, deren oberstes Gebot es war, die Kinder nicht „über ihren Stand“ zu erziehen und jegliche Verwöhnung zu vermeiden:

„Das ist ein Haupterfordernis für Stadt und Land, daß Kleinkinderschulen einfach eingerichtet werden. Allerlei Zimmerschmuck oder luxuriös ausgestattete Gerätschaften oder auch Spielzeuge sind einmal die beste Gelegenheit, die Kinder fortwährend zu zerstreuen, und sodann ist es für die Kinder, namentlich für die ärmeren nicht gut, wenn sie in der Schule an Dinge gewöhnt werden, welche sie im ärmlichen Elternhaus entbehren müssen. ... Dem Kinde dürfen nicht neue Bedürfnisse eingepflanzt wer-

den ... Jene Einfachheit, bei welcher sich alle Kinder am wohlsten fühlen werden, muß sich auch auf die Unterrichts- und Beschäftigungsmittel erstrecken. Auf viele und wertvolle Spielsachen kommt es nicht an“ (Hübener 1888, 289).

2. Unterschiede in der Kostentragung um die Jahrhundertwende und im I. Weltkrieg: Finanzierungsformen ohne öffentliche Zuschüsse, mit verstärktem finanziellen Engagement der Kommunen, Übernahme der Betriebsträgerschaft durch Städte und Gemeinden

Obschon der Staat den Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung ab dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zunehmend aufgeschlossen gegenüberstand und mit einer Vielzahl von Empfehlungen den Ausbau der Einrichtungen zu fördern suchte sowie mit dem Instrumentarium des Schulaufsichtsrechts den inneren Betrieb überwachte, entzog er sich weiterhin der Beteiligung an der Kostentragung, so daß auch ausgangs des 19. Jahrhunderts – wie für die Jahrzehnte zuvor – von einer geregelten finanziellen Beteiligung des Staates an den Betriebskosten öffentlicher Kleinkindererziehung nicht gesprochen werden kann. Die verschiedenen Vorstöße namentlich des Deutschen Fröbelverbandes, den Kindergarten dem allgemeinen Schulwesen als erste Stufe voranzustellen, scheiterten u. a. auch an finanzpolitischen Erwägungen, da die Einführung eines obligatorischen Kindergartenbesuchs den Staat unabdingbar zu einer positiven Entscheidung bei der dann anstehenden Frage der Kostenübernahme gezwungen hätte.

So blieb es den Trägervereinen überlassen, mit mehr oder weniger Geschick Zuschüsse aus den örtlichen kommunalen Kassen zu beantragen und genehmigt zu bekommen. Die Bezuschussung aus den städtischen Kassen wurde in der Regel mit Auflagen verknüpft, etwa mit einer Regelung der Öffnungszeiten oder mit der Verpflichtung, bevorzugt Kinder aus Arbeiterfamilien in die Einrichtungen aufzunehmen, wie es z. B. beim Berliner Fröbelverein der Fall war, dessen städtische Zuschüsse ab 1890 etwa ein Drittel der Kosten abdeckten (Zwinger 1980, 64). Vielfach dürften es vor allem die städtischen Leistungen gewesen sein, die den Bestand der Trägervereine und damit der Einrichtungen in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts gesichert haben.

Die einzige umfangreichere Statistik, die die finanziellen Beiträge von 47 Städten im Jahre 1901/02 auflistet, zeigt ein uneinheitliches Bild der kommunalen Beteiligung: Von den dort ausgewiesenen 805 Einrichtungen haben nur ein gutes Drittel, 294 Einrichtungen, Zuschüsse in Höhe von insgesamt 320139 Mark erhalten, was einer durch-

schnittlichen Zahlung von rund 8,5 Mark pro Kind und Jahr entsprach (Mendelson 1905, 397). In wenigen Fällen, wie z. B. in München im Jahre 1907 (Lex 1928, 2), übernahmen die Kommunen auch die volle Trägerschaft, wenn die seit Jahrzehnten erfolgreiche Arbeit der Einrichtungen durch einen Rückgang der Einnahmen aus den Mitgliederbeiträgen und aus der allgemeinen Spendentätigkeit finanziell nicht mehr ausreichend gedeckt werden konnte.

In größerem Maße scheint eine Kommunalisierung der Trägerschaft vor allem dann in den 20er Jahren unseres Jahrhunderts eingetreten zu sein (s. Abschnitt 3.), als der inflationsbedingte Verlust der Stiftungsvermögen viele Vereine zur Selbstauflösung zwang und die Städte unter Übernahme des Restvermögens die Einrichtungen in eigener Regie weiterbetrieben.

Ansätze einer staatlichen Beteiligung an den Kosten der Kindergärten sind während des I. Weltkrieges entstanden, als die kriegswirtschaftlichen Erfordernisse eine verstärkte Heranziehung von Frauen zur Erwerbsarbeit im Rahmen einer „sozialen Mobilmachung“ bedingten. Durch Bereitstellung von Kindergartenplätzen sollte eine Freistellung der Frauen für die Rüstungsproduktion erreicht werden. Die Ermittlung des Bedarfs sowie die Vermittlung von freien Plätzen war eine Aufgabe der im Kriegsamt neugeschaffenen „Frauenarbeitszentrale“, die als Geschäftsstelle des „Nationalen Ausschusses für Frauenarbeit im Kriege“ fungierte. Der Etat dieser Stelle belief sich 1917 auf 200000 Mark halbjährlich und war bestimmt zur Einrichtung von Fürsorgevermittlungsstellen und zur Besoldung des Personals. Obschon ursprünglich nicht zur Bezuschussung einzelner Fürsorgeeinrichtungen und Kindergärten vorgesehen, wurden jedoch 180 Kindergärten auf Anregung der Frauenarbeitszentrale neu eingerichtet und weitere 175 finanziell unterstützt. Etwa knapp die Hälfte aller Kleinkinderschulen und Kindergärten waren in die Vermittlungstätigkeit der Frauenarbeitszentrale einbezogen (B. Müller 1986, 552 ff.).

3. Fortbestand des Systems unterschiedlicher kommunaler Finanzierungsleistungen unter erschwerten Bedingungen in der Zeit der Weimarer Republik

Von der Neuregelung der Zuständigkeiten für das gesamte Gebiet des Jugendhilferechtes im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG), das 1924 in Kraft trat und in novellierter Form als Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) heute noch Gültigkeit besitzt, waren auch die Einrichtungen der öffentlichen Kleinkindererziehung betroffen. Zuständige Aufsichtsbehörde, die über den inneren Betrieb sowie den Mindest-

standard der Ausstattung zu wachen hatte, waren die neugeschaffenen Jugendämter, zu deren Aufgaben nach dem RJWG es auch gehörte, unter Wahrung des Prinzips der Subsidiarität Einrichtungen der Kleinkindererziehung zu fördern und bei Bedarf gegebenenfalls selbst zu begründen und zu unterhalten. Abgesehen davon, daß das RJWG für diesen Bereich eine klare begriffliche Fassung der Bedarfsfeststellung und -sicherung nicht enthielt, wurden diese bedingten Pflichtaufgaben der Jugendämter nach § 4 RJWG durch die Notverordnung vom 24. Februar 1924 aufgehoben bzw. zu freiwilligen Aufgaben erklärt.

Damit konnte sich die öffentliche Jugendhilfe nicht nur von der Bereitstellung und damit von der Finanzierung eines ausreichenden Angebots beispielsweise an Kindergärten weitgehend entbinden, der Staat (Reich, Länder) brauchte auch keine finanziellen Zuschüsse an die kommunalen und privaten Träger von Einrichtungen zu leisten, womit die durch Träger, Eltern und – bei privaten Trägern – durch Kommunen erfolgende schwierige Kostentragung durch eine zusätzliche Geldquelle hätte besser verteilt werden können. So blieb bei den privaten Einrichtungsträgern das herkömmliche, regional sehr unterschiedlich gehandhabte System der kommunalen Bezuschussung und Kostenbeteiligung bestehen. Der allgemeine Geldmangel bei den Einrichtungsträgern und bei der „öffentlichen Hand“ hatte in der Inflationszeit und während der Weltwirtschaftskrise außerdem zur Folge, daß die im Rahmen des RJWG und infolge der konzeptionellen Änderungen im Kindergartenbereich erlassenen Richtlinien zur sanitären Mindestausstattung, zur Gruppengröße, zum Personalschlüssel usw. (Hoffa/Latrille 1926) nicht durchgesetzt werden konnten; eine Kosteneinsparung war so nur durch eine Beibehaltung der nicht rechtmäßigen schlechten Rahmenbedingungen möglich. Nur selten kam es bei den größten Mißständen zu einer Schließung der Einrichtung oder – für freie Träger – zu einer Übernahme der Betriebsträgerschaft und damit der Kostentragung durch die Kommunen („Kommunalisierung“), wenn die Kosten für die Fortführung der Einrichtung bzw. Verbesserung der Rahmenbedingungen nicht mehr zu begleichen waren.

4. Übernahme der Betriebsträgerschaft durch die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt und Kürzung kommunaler Zuschüsse für konfessionelle Einrichtungen

Die gewachsene Abhängigkeit von der kommunalen Mitfinanzierung sowie die Aufsichtsregelung durch die Jugendämter nach dem RJWG waren in der Zeit des Nationalsozialismus auch die Hebel, mit denen

eine Gleichschaltung der Kinderbetreuungseinrichtungen rechtlich durchgesetzt werden konnte (Heinemann 1980). Bei dem erklärten Ziel, alle Einrichtungen in privater Trägerschaft der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt (NSV) zu unterstellen, boten häufig die mangelnde Raumausstattung sowie die den Richtlinien nicht genügenden sanitär-hygienischen Bedingungen vieler älterer Einrichtungen den rechtlichen Anlaß zu Eingriffen des Jugendamtes, das nach Schließung eines Kindergartens die Einrichtungen der NSV zur Neuorganisation übergab.

Der Entzug dringend benötigter kommunaler Zuschüsse für konfessionelle Einrichtungen bot sodann die Gelegenheit, die Träger wie auch deren Verbände, denen eine Neueinrichtung von Kindergärten untersagt war, finanziell auszuhungern, wie es z. B. in einem Gutachten des Städtischen Fürsorgeamtes Mainz 1938 kurz und bündig formuliert wurde:

„Für konfessionelle Einrichtungen kommen Bau- und Einrichtungszuschüsse nicht mehr in Betracht. Besoldungs- und Betriebszuschüsse hingegen werden noch solange weitergeleistet werden müssen, als es nicht gelungen ist, durch neue NSV-Kindergärten ausreichend Ersatz zu schaffen. Dabei bietet sich bei der Bemessung des Zuschusses in gewissen Grenzen eine Möglichkeit, die Entwicklung zu beschleunigen“ (Rösch 1938, 22).

Die Bedeutung des Kindergartens für die nationalsozialistische Gesellschaftsprogrammatik läßt sich deutlich daran ablesen, daß mit dem massiven Ausbau von Kindergärten in Trägerschaft der NSV bzw. mit der Übernahme und Gleichschaltung von Einrichtungen in privater Trägerschaft erhebliche Mittel für Bauinvestitionen und für die Betriebsträgerschaft seitens der „öffentlichen Hand“ aufzubringen waren; so waren allein in den Jahren 1941 bis 1943 für 157 im Regierungsbezirk Köln von der NSV übernommene Einrichtungen in katholischer Trägerschaft bzw. für 64 dieser weiterhin von Ordensschwestern geleiteten NSV-Kindergärten an die Mutterhäuser 140000 RM zu entrichten, in denen Ordensschwestern dienstverpflichtet wurden, weil eigene NSV-Kindergärtnerinnen noch nicht zur Verfügung standen (Schnabel 1987a, 83). Um aber mehr Licht in die verschiedenen Formen der Kostentragung und Höhe der Aufwendungen zu bekommen, sind auch für diese Epoche noch weitere Untersuchungen erforderlich.

5. Reorganisation des Systems der Kostentragung in der Nachkriegszeit: Anknüpfung an die Finanzierungsformen der 20er Jahre
Trotz der großen Zerstörungen nahmen kurz nach Kriegsende die meisten Kindergärten ihren Betrieb wieder auf. Die desolaten wirt-

schaftlichen und finanziellen Verhältnisse zwangen aber zu improvisierten, zu „naturalwirtschaftlichen“ Formen der Mittelbeschaffung:

Notdürftig geräumte Trümmergrundstücke, Baracken und Nissenhütten sowie unter Materialmangel nur mühselig wieder instandgesetzte Einrichtungen kennzeichneten den baulichen Zustand der Kindergärten in den ersten Nachkriegsjahren. Die Organisation von Material, von Bausteinen und -holz, Fensterscheiben, Heizmaterial usw., war zunächst mindestens ebenso wichtig wie eine erste finanzielle Unterstützung. Sammlungen von Verbrauchsmaterial für die Beschäftigung der Kinder, von Papier zum Malen, von Wolle, Pappe, Textilien und Holzabfällen als Baumaterial, von beschädigtem Spielzeug usw., sowie die Beschaffung von Lebensmitteln für die Mittagsbeköstigung der Kinder waren nur unter großem Engagement und persönlichen Opfern des Kindergartenpersonals möglich, das in dieser Zeit auf die praktische Hilfe der Eltern bei Aufräum- und Instandsetzungsarbeiten zählen konnte, die „ihren“ Kindergarten nach Kräften unterstützten.

Der Kindergarten blieb lange Zeit eine bloße Verwahreinrichtung. Bei den riesigen Kinderzahlen von 70 und mehr Kindern pro Gruppe, dem Mangel an Personal u. a. m. kam es zunächst auch „nur“ darauf an, die Kinder, deren Väter im Krieg geblieben oder noch in Gefangenschaft waren und deren Mütter erwerbstätig sein mußten, tagsüber zu beaufsichtigen, vor den Unbilden des Wetters und der Kälte zu schützen und soweit irgend möglich zu beköstigen.

In der Nachkriegszeit konnte kaum eine wirksame Unterstützung von staatlicher Seite erwartet werden, da die wirtschaftliche Notlage andere Prioritäten für die öffentliche Verwaltung setzte. Der Kindergarten wurde zudem eher als Randgebiet der allgemeinen Fürsorge und als reine Nothilfe angesehen und blieb der Tätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände überlassen, die unter unregelmäßiger Unterstützung seitens der Kommunen mit großem personellen und finanziellen Einsatz die Einrichtungen wieder lebensfähig machten. Auch die Unterstützung durch amerikanische Hilfsorganisationen, die mit den „Care-Paketen“ zur Linderung der Not beitrugen, soll hier nicht unerwähnt bleiben.

Die Kostentragung erfolgte im Zuge der wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung mehr und mehr in den bekannten Formen, daß in der Regel der Einrichtungsträger und die Eltern – in Ausnahmefällen die „wirtschaftliche Jugendhilfe“ – die Kosten für die Unterbringung im Kindergarten trugen und daß bei Einrichtungen in freier Trägerschaft die Kommunen „freiwillig“ einen Zuschuß in unterschiedlicher Höhe gaben.

Eine Statistik über die Deckung der reinen Betriebskosten – ohne Bau- und Einrichtungskosten – verzeichnete 1967 für die Träger der

freien Jugendhilfe, die zu dieser Zeit rund 78 % aller Kindergartenplätze in ihren Einrichtungen unterhielten, eine unterschiedliche prozentuale Zusammensetzung der Kostendeckung für den laufenden Betrieb (Tabelle 2):

Tabelle 2: Zusammensetzung der Kostendeckung im Bereich der freien Träger anfangs der 60er Jahre

Verbände	Elternbeiträge	Eigenmittel	Zuschüsse der Länder und Kommunen
	%	%	%
Arbeiterwohlfahrt	49	23	28
Caritasverband	47	34	19
Diakonisches Werk	38	45	17
Deutsches Rotes Kreuz	47	15	38
Paritätischer Wohlfahrts- verband	27	22	51
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden	23	63	14

(nach: von Recum 1971, 35)

Danach war lediglich in Kindergärten des Deutschen Roten Kreuzes und beim Paritätischen Wohlfahrtsverband, die jedoch zusammen nur rund 1,3 % aller Kindergartenplätze der freien Träger betreuten, eine höhere staatliche oder kommunale Beteiligung gegeben, während die den beiden großen konfessionellen Trägerverbänden, Caritasverband und Diakonisches Werk, angeschlossenen Einrichtungen,

Tabelle 3: Höhe der Betriebsaufwendungen zu Beginn der 60er Jahre

Art der Einrichtungen (N = 2.021)	bis	5000 –	10000 –	über
	5000 DM	10000 DM	25000 DM	25000 DM
Ganztags-Kindergärten ¹	18	36	43	3
Halbtags-Kindergärten ²	(13)	(24)	(59)	(4)
Tagesstätten, Horte	3	13	64	20
kombinierte Einrichtungen	1	7	48	44
insgesamt	14	30	47	9

1. Einrichtungen mit langer Öffnungszeit und Mittagsversorgung wie auch solche mit einem Vor- und Nachmittagsangebot ohne durchgehende Öffnungszeit; 2. Öffnung nur am Vor- oder Nachmittag; die Angaben erfolgen mit Vorbehalt, weil dieser Einrichtungstyp im Sample selten vertreten war.

Quelle: Soziographisches Institut 1962, 92.

die damals rund 97 % aller Plätze in freier Trägerschaft innehatten (von Recum 1971, 33), mit prozentual erheblich niedrigeren Zuschüssen auskommen mußten.

Aus einer für die Einrichtungen in konfessioneller Trägerschaft repräsentativen Untersuchung aus den Jahren 1960/61 läßt sich ein ungefähres Bild über die Höhe der Betriebsaufwendungen für den Träger gewinnen (Tabelle 3, S. 92), – wobei für eine genauere Auskunft die Zahlen nochmals zu differenzieren wären nach Einrichtungs- und Gruppengröße, Personalbesetzung und Angebotsumfang. Die Eltern trugen von den in Tabelle 3 ausgewiesenen Betriebskosten Anteile in unterschiedlicher Höhe (Tabelle 4); dabei variiert die Höhe der Elternbeiträge deutlich mit der Höhe der Betriebsaufwendungen.

Tabelle 4: Höhe der Elternbeiträge anfangs der 60er Jahre

Betriebsaufwand	Elternbeiträge (monatlich)			
	– 10 DM	10 – 15 DM	über 15 DM	
5 000 DM	95 %	5 %	–	100 %
5 000 – 10 000 DM	78 %	19 %	3 %	100 %
10 000 – 25 000 DM	40 %	47 %	13 %	100 %
über 25 000 DM	12 %	40 %	48 %	100 %
insgesamt	56 %	32 %	12 %	100 %

Quelle: Soziographisches Institut 1962, 95

Im Zuge der Reorganisation und Neugestaltung der wohlfahrtsrechtlichen Grundlagen wurden in den Bundesländern Richtlinien zur Durchführung der Heimaufsicht erlassen oder neu gefaßt. Die dem Einrichtungsträger damit auferlegten Verbesserungen der Rahmenbedingungen führten bei ihm ebenso zu Mehrkosten wie die durch veränderte Bedarfslagen und Nachfrageprofile erforderlich gewordene Ausweitung der Angebote, die sowohl höhere Investitions- wie auch höhere Betriebskosten verursachten. Ohne eine neue Regelung der bisherigen Kostentragung bzw. ohne eine Verteilung der Kostendeckung auf mehrere Schultern wäre diese Entwicklung nicht möglich gewesen. Sie wurde möglich durch bzw. machte erforderlich ein größeres finanzielles Engagement des Staates: Einzelne Bundesländer begannen – z. T. auf der Grundlage von entsprechenden rechtlichen Regelungen – den Bau und den Betrieb von Einrichtungen aus dem Staatshaushalt zu bezuschussen.

6. Umstellung und rechtliche Regelung der Kostentragung seit der Bildungsreform: Der Eltern-, Träger- und Staats-finanzierte Kindergarten

Ein zentraler Bestandteil der Bildungs- und Vorschulreform Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre waren die Forderungen und die Planungen, das Kindergartenangebot (Einrichtungen, Plätze) auszubauen, die Gruppengrößen zu verringern, die Qualifikation des Personals zu verbessern usw. Diese vor allem von staatlicher Seite betriebene Reform und die politisch formulierten Zielsetzungen wären aber ohne staatliche finanzielle Mithilfe bei der für Bau und Betrieb von Kindergärten den Trägern auferlegten Kostentragung kaum zu realisieren gewesen, zumindest nicht im vorgegebenen Zeitrahmen der Bildungs(gesamt)- und Jugendhilfe-Planung. Ein anderer Grund für die staatliche Mitfinanzierung von Kosten ist auch darin zu sehen, daß nur auf diesem Wege der Staat weitgehend in die rechtlich verbriefteste Gestaltungsautonomie der freien wie auch kommunalen Träger („Subsidiarität“) eingreifen konnte: Die finanzielle Förderung ist konditional an die Einhaltung bestimmter, z. T. detailliert vorgegebener Standards (Ausstattung der Räume; Gruppengröße, Personalbesetzung u. a. m.) gebunden. Eine vergleichbare Eingriffsmöglichkeit via Gesetz oder – über die Heimaufsichtsrichtlinien – per Verwaltungsvorschriften hätte sich vermutlich weder rechtlich noch politisch bei den Träger(verbände)n durchsetzen lassen. Die Regelung der Höhe, des Verfahrens und der Bedingungen der staatlichen Beteiligung an der Kostentragung erfolgt(e) zumeist im Rahmen von Kindergartengesetzen (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) oder vergleichbaren Regelungen (Platzgeldvereinbarungen; Berlin). In den Ländern ohne Kindergartengesetze liegen teilweise Richtlinien vor zur finanziellen Förderung z. B. von besonderen Zielgruppen (Einrichtungen mit hohem Ausländeranteil; Reduzierung der Elternbeiträge für den Kindergartenbesuch von Fünfjährigen, (Briel 1981; Jaus/Müller 1979). Die Bedingungen, das Verfahren und die Höhe der finanziellen Förderung durch den Staat variieren von Bundesland zu Bundesland einschließlich der damit verbundenen Konsequenzen für die Höhe der Elternbeiträge und der Trägeranteile an der Kostentragung.

Nach dem Ende des „Vorschulbooms“ haben viele Länder die Rechtsgrundlagen und damit die Höhe und Umfang der Zuschüsse für Bau und Ausstattung geändert, d. h. reduziert oder ganz beseitigt. Dagegen ist der Anteil der vom Staat übernommenen Betriebs- bzw. Personalkosten seit Beginn der Kindergartenreform ungefähr konstant geblieben.

ben, sieht man von Reformansätzen in Nordrhein-Westfalen oder Berlin einmal ab, wo durch höhere Staatsleistungen für Eltern der „Nulltarif“ eingeführt war/werden sollte:

In Baden-Württemberg betragen die Landeszuschüsse 30 % der anerken-
nungsfähigen Personalkosten; bei freien Trägern haben sich die Gemein-
den mindestens in gleicher Höhe an der Finanzierung zu beteiligen. Die
Elternbeiträge werden von den Trägern festgelegt. In Bayern erfolgt eine
Personalkostenbezuschung durch den Staat in Höhe von 40 %, bei
freien Trägern außerdem durch die Kommune in gleicher Höhe. Das Kin-
dergarten gesetz in Nordrhein-Westfalen legt den Elternjahresbeitrag auf
DM 420,- fest (Grundbetrag für „Regeleinrichtung“; bei höherem Ein-
kommen Staffelung nach oben; ebenfalls Erhöhung für Ganztageeinrich-
tung; nach Abzug der Elternbeiträge von den Betriebskosten übernehmen
der Träger 36 %, das Land und das Jugendamt jeweils 32 % der Personal-
und Sachkosten. Nach der gesetzlichen Kostentragungsregelung in Rhein-
land-Pfalz übernehmen der Träger 15 %, das Land 30 %, das Jugendamt
bzw. die Gemeinden 40 % der Personalkosten in Kindergärten.

Eine empirische Erhebung über die durchschnittliche Kostendeckung
bei den Personalaufwendungen durch Eltern, Träger, (Kommunen)
und Land liegt nicht vor; Angaben darüber, daß sich diese zwischen
einem Drittel und einem Viertel der Personalkosten belaufen, stellen
einen geschätzten Wert dar, – ohne Berücksichtigung des Angebots-
umfangs, der unterschiedlichen Situation in Ländern mit und ohne
gesetzlich geregelter Kostentragung. Pro Kindergartenplatz und Jahr
ist in zwei- bis viergruppigen Einrichtungen – unter Standardbedin-
gungen wie in Nordrhein-Westfalen – z. Zt. von einem Betrag zwi-
schen DM 3000 und 3300 bzw. für Einrichtungen mit einem größeren
Anteil an Ganztagsplätzen zwischen DM 3600 und DM 4800 auszu-
gehen, der als laufende Betriebskosten zu finanzieren ist.

Wenn auch die spezifischen Bezuschungsregelungen und -höhen
von Land zu Land noch sehr unterschiedlich sind, so ist doch erst-
mals in der Geschichte der öffentlichen Kleinkindererziehung die
finanzielle Beteiligung des Staates rechtlich verankert worden und –
verglichen mit den Anfängen – eine Verschiebung der Kostentra-
gung auf den Staat und – bei den freien Trägern – auch auf die
Kommunen festzustellen. Der Staat bzw. die Länder geben mit den
gesetzlich festgeschriebenen finanziellen Regelungen zum Ausdruck,
daß die Versorgung, Erziehung und Bildung der Kinder mit Hilfe der
Kindergärten eine öffentliche Aufgabe darstellt.