

Mehr Bildungsgerechtigkeit wagen

Aus den Überlegungen und Berechnungen zu einer Reform der Münchner Kita-Finanzierung, vorgelegt vom Institut für Soziale und Kulturelle Arbeit (ISKA) im Mai 2008

Analyse der Kita-Förderung durch die LH München

Sämtliche Münchner Einrichtungen zusammengenommen erhielten 2006 eine BayKiBiG-Förderung in Höhe von 156,3 Mio. Euro, die Hälfte davon als kommunale BayKiBiG-Leistung durch die LH München.

Darüber hinaus erhielten sie "LHM-PLUS-Leistungen"¹ in Höhe von 84,9 Mio. Davon entfielen 23,0 Mio. auf freie Träger (27,1% der Mittel für 41,3% der Kinder), 61,9 Mio. auf die beiden städtischen Träger Schulreferat und Sozialreferat (72,9% der Mittel für 58,7% der Kinder). Der städtische Träger Schulreferat erhielt 55,7% der Mittel für 54,3% der Kinder, der städtische Träger Sozialreferat 17,1% der Mittel für 4,4% der Kinder².

Die Verteilung der Finanzen erfolgt demnach nicht gleichmäßig, sondern in mehrfacher Hinsicht scharf akzentuiert. So war bereits im Vorläuferprojekt aufgefallen, dass 95% der 2005 für freie Träger ausgegebenen Mittel auf nur 29% der Einrichtungen freier Träger entfallen. Der größte Teil der Einrichtungen freier Träger erhält keinerlei LHM-PLUS-Leistungen, sondern lediglich den gesetzlich vorgegebenen BayKiBiG-Anteil.

Bei genauerer Analyse der Verteilung der LHM-PLUS-Mittel zeigt sich eine Art Drei-Klassen-System

- mit Einrichtungen ausschließlich freier Träger, die keinerlei LHM-PLUS-Leistung erhalten, am unteren Ende;
- einem Mittelbereich mit den Einrichtungen des städtischen Trägers Schulreferat sowie den Einrichtungen freier Träger in Betriebsträgerschaft (angebunden an Schul- oder Sozialreferat) und
- mit den Einrichtungen des städtischen Trägers Sozialreferat im oberen Bereich.

Die Spreizung zwischen den Gruppen ist enorm und folgt keiner fachlichen Logik. So finden sich z.B. unter 3-Jährige in Einrichtungen aller drei Klassen. Fachliche Begründungen für Mehr-Finanzierungen erfolgen ausschließlich sparten-immanent, hier in der Regel auch gut untermauert. Es kann jedoch *nicht* begründet werden, warum die jeweils besser gestellten Sparten in diesen Genuss kommen, während andere – nicht selten wesentlich größere Gruppen – leer oder schlechter ausgestattet auskommen müssen.

Bei der Betrachtung des Finanzflusses in Stadtgebiete mit Bildungsnachteilen und höherer Problembelastung³ fällt auf, dass der Anteil der in diese Regionen fließenden LHM-PLUS-Ressourcen *nicht* höher ist als durch die Zahl der Kinder bzw. der gewichteten Betreuungsstunden zu erwarten (31,0% der LHM-PLUS-Mittel für 31,4% der gewichteten Betreuungszeit). Da es durchaus finanziell unterfütterte Programme mit dem Anspruch gibt, Bildungsgerechtigkeit zu fördern, ist davon auszugehen, dass parallel hierzu Gegenbewegungen existieren, die – weniger augenfällig – Finanzen in die Gegenrichtung steuern. Es kann vermutet werden, dass bildungsnähere

1 "LHM-PLUS-Leistung": über den BayKiBiG-Pflichtanteil hinausgehende Finanzierungsleistung der LHM.

2 Bei Berücksichtigung der BayKiBiG-Gewichtung der unter 3-Jährigen, entfallen diese 17,1% der Mittel auf 7,0% der gewichteten Betreuungszeit der Kinder in Einrichtungen des städtischen Trägers Sozialreferat.

3 Die Identifikation dieser Stadtgebiete erfolgte mit Hilfe des Bildungsberichts (geringes Einkommen, niedriger Bildungsabschluss der Eltern, hoher Migrationsanteil) und Monitoring des Stadtjugendamtes (größere Familien, höherer Anteil an Interventionen der Bezirkssozialarbeit etc.).

Schichten die Interessen für ihre Kinder im Entscheiderkontext besser durchsetzen als bildungsfernere.

Dadurch dass die LHM für Eltern-Kind-Initiativen (EKI) kaum staatliche BayKiBiG-Finanzierung in Anspruch nahm, wurden im Jahr 2006 auf 5,8 Mio. Euro möglicher Unterstützung durch den Freistaat Bayern verzichtet.

Anhebung des Anstellungsschlüssels

Auf der Grundlage der Analyse des Jahres 2006 war zu berechnen, welche Ressourcen die LHM aufwenden müsste, um das Anstellungsschlüssel-Niveau⁴ aller Einrichtungen im Stadtgebiet auf 1:10 anzuheben. Unter der Voraussetzung, dass besser ausgestattete Einrichtungen Ressourcen an schlechter ausgestattete abgeben, wären für diese 1:10-Nivellierung im Jahr 2006 7,1 Mio. Euro nötig gewesen. Beim Verzicht auf diese Nivellierung wären es 16,7 Mio. Euro.

Die Münchner Förderformel

Die Überlegungen und Diskussionen zu einer Reform der Münchner Kita-Finanzierung mündeten schließlich nach einigen im Projektverlauf vorgenommenen Revisionen in eine mathematisch formulierte "Münchner Förderformel", mit der die Ressourcenverteilung für Kitas all-gemeingütig, fördergerecht, transparent und mit fachlich begründeter Akzentuierung erfolgen kann.

Die folgende Formelvariante war Grundlage einer differenzierten Modellrechnung.⁵

$$f_e = (k_{f_{bkb}} + k_{f_{lhm}}) \cdot (e_{allg} + e_{stand}) \cdot e_{öff} + m + a + i$$

- f_e := Gesamtförderung einer Kindertageseinrichtung (Freistaat Bayern + LHM)
- $k_{f_{bkb}}$:= BayKiBiG-Förderung einer Kita durch den Freistaat Bayern und die LHM⁶
- $k_{f_{lhm}}$:= LHM PLUS: Kindbezogene Förderung für unter 1-Jährige bzw. für individuell beeinträchtigte oder sozial benachteiligte Kinder
- e_{allg} := LHM PLUS: Allgemeiner, für alle Einrichtungen zu vergebender Aufschlag
- e_{stand} := LHM PLUS: Standortfaktor für Einrichtungen an Standorten, die aufgrund Bildungsbericht und Monitoring des Stadtjugendamtes als besonders belastet im Hinblick auf Bildungsvoraussetzungen bzw. Problembelastung gelten können
- $e_{öff}$:= LHM PLUS: Faktor für zusätzliche Öffnungstage, d.h. den zumindest teilweisen Verzicht auf die gesetzlich verankerten Schließungstage
- m := LHM PLUS: Anteilige Mietkostenerstattung
- a := LHM PLUS: Kostenerstattungspauschale für Personalausfalltage
- i := LHM PLUS: Pauschale für innovative Besonderheiten

4 Anstellungsschlüssel = Relation zwischen der (nach pädagogischen Kategorien) gewichteten Betreuungsstunden der Kinder und den Arbeitsstunden des Personals. Der im BayKiBiG festgelegte Mindestanstellungsschlüssel liegt bei 1:12,5. Empfohlen werden vom Bayerischen Sozialministerium 1:10.

5 Gegen Projektende wurden weitere mathematische Verbesserungen diskutiert.

6 Bei der BayKiBiG-Förderung wird pro Kind eine Pauschale hälftig vom Freistaat Bayern und der jeweiligen Kommune an die Einrichtung bezahlt. Diese kindbezogene Pauschale ergibt sich aus der Multiplikation eines Basiswertes mit Betreuungszeitfaktoren und pädagogischen Gewichtungsfaktoren (z.B. 2,0 für unter 3-Jährige).

Die fachlichen Akzente liegen auf

- dem Ausgleich von Bildungsnachteilen durch einen einrichtungsbezogenen Standortfaktor sowie einen kindbezogenen Faktor für individuell beeinträchtigte oder sozial benachteiligte Kinder;
- einer gezielten einrichtungsbezogenen Innovationsförderung;
- einer besonderen kindbezogenen Förderung für unter 1-Jährige;
- einer allgemeinen Erhöhung der Förderung für alle Einrichtungen;
- dem Anreiz für Kindertageseinrichtungen, weniger Schließungstage zu realisieren als gesetzlich erlaubt;
- der Sicherung des Anstellungsschlüssels durch eine Kostenerstattungspauschale für Personalausfalltage;
- der zumindest anteiligen Erstattung von Mietkosten.

Verzichtet wurde auf die ursprünglich vorgesehene Ausweisung eines gesonderten Faktors für Eltern-Kind-Initiativen, da die Modellrechnung zeigte, dass diese von einer allgemeinen Förderformel in erheblichem Umfang profitieren würden. Im Kontext einer eventuellen Umsetzung sollte jedoch unbedingt im Auge behalten werden, ob sich diese Mittelausweitung der EKIs tatsächlich realisiert, zumal diese von diesen zusätzlichen Mitteln höhere Qualitätsanforderungen im Hinblick auf die Personalausstattung zu bewältigen hätten. Dies dürfte mit den zusätzlich zu erwartenden Mitteln gelingen. Bei Bedarf kann ein Faktor für Bürgerschaftliches Engagement als zusätzliche additive Komponente wieder in die Förderformel eingeführt werden.

Förderformel und Finanzvolumen

In die Förderformel können mehr oder weniger hohe Faktor- und Finanzwerte eingesetzt werden. Ihre Anwendung ist nicht mit einem bestimmten Finanzvolumen verknüpft. Sie kann im Kontext von Einsparung, Kostenneutralität und Ressourcenaufstockung gleichermaßen angewandt werden. In jedem Fall ergibt sich eine in sich stimmige, transparente, verteilungsgerechte und fachlich begründete Fördersystematik.

Da die Formel aber auf eine gewachsene, eben nicht fachlich begründete Struktur der Ungleichheit trifft, ergeben sich Gewinner-/Verlierer-Effekte. Je nach Höhe des Ressourcen-Einsatzes nehmen diese Gewinner-/Verlierer-Effekte ein Ausmaß ein, das von den betroffenen Einrichtungen und Trägern kaum vernünftig zu verarbeiten sein dürfte. So hätte eine Anwendung unter strikter Kostenneutralität zur Folge, dass nicht nur die am besten ausgestatteten Einrichtungen des LHM-Trägers Sozialreferat heftige Einbußen zu verkraften hätten, sondern auch die Vielzahl an Einrichtungen des LHM-Trägers Schulreferat. Einzig profitieren würden bei einer kostenneutralen Einführung das Gros der Kitas freier Träger, die bisher überhaupt keine LHM-PLUS-Leistung erhalten.

Auf der anderen Seite bräuchte es deutlich neunstellige Beträge, um den Ressourcenstandard des städtischen Trägers Sozialreferat münchenweit zu verallgemeinern.

Der Einsatz zusätzlicher Mittel ist schon deswegen angezeigt, weil die städtischen Einrichtungen bisher für Leistungen Mittel erhalten, die den Einrichtungen freier Träger, sofern es sich um keine Betriebsträgerschaft handelt, nicht ausgereicht werden – wie z.B. die Finanzierung zusätzlicher Öffnungstage und die Finanzierung von Ausfallkräften. Eine kostenneutrale Verteilung dieser den städtischen Einrichtungen zur Verfügung stehenden Mittel auf sämtliche Münchner Kitas würde zwangsläufig das Leistungsangebot der städtischen Kitas verschlechtern.

Modellrechnung

Eine im Bericht detailliert dargestellte Variante der Modellrechnung geht u.a. von folgenden Voraussetzungen und Prioritätensetzungen aus:

- zusätzliche Leistungen für individuell beeinträchtigte oder sozial benachteiligte Kinder (Faktor 5,0 zusätzlich zur BayKiBiG-Förderung).
- zusätzliche Leistungen für unter 1-Jährige (Faktor 3,0 zusätzlich zur BayKiBiG-Förderung).
- 11,1% allgemeine Erhöhung der BayKiBiG-Förderung.
- Standortfaktor für 239 Kitas nach Selektion entsprechend Belastungsindices Bildungsbericht und Monitoring des Stadtjugendamtes in Höhe von 38%.
- Faktor für zusätzliche Öffnungstage (zusätzlich pro Tag 1/218) gerechnet auf der Basis von zunächst 25,5 Schließtagen bei freien und 18 Schließtagen bei den städtischen Trägern. Noch keine Berücksichtigung einer hier zu erwartenden weiteren Reduzierung der Schließzeiten.
- Mietkostenerstattung wie bisher.
- Berechnung von Ausfalltagen auf der Basis einer Ausfallquote von 6,03%.
- Angestrebtes rechnerisches Verteilungsbudget: 85,7 Mio. Euro.
- Innovationsförderung (0,6 Mio. Euro) im Rahmen der Modellrechnung nicht verteilt.

Es ergäbe sich folgendes Verteilungsbild:

Verteiltes Budget nach Faktoren	
	Euro
Kontingent A/Hilfeplan	14.022.808
unter 1-Jährige	2.507.752
Standort	22.955.784
Allgemeine Erhöhung	21.332.535
Zusätzliche Öffnungszeiten	7.636.879
Mietkostenerstattung	2.445.384
Ausfalltage	14.248.456
insgesamt	85.149.597

Bei der Analyse der Gewinner-Verlierer-Situationen zeigen sich folgende Effekte:

- Ein deutliches Plus bei den freien Trägern (11,0 Mio. auf 26,8 Mio. Euro) trotz einer Reduktion bei den Betriebsträgerschaften von 9,0 auf 6,7 Mio. Euro.
- Ein geringfügiges Plus bei den Einrichtungen des städtischen Trägers Schulreferat von 47,3 Mio. auf 49,0 Mio. Euro.
- Ein deutliches Plus bei den hier rechnerisch bereits in die BayKiBiG-Förderung überführten Eltern-Kind-Initiativen von 1,1 Mio. auf 6,1 Mio. Euro.
- Ein deutliches Minus bei den Einrichtungen des LHM-Trägers Sozialreferat von 14,6 Mio. auf 9,3 Mio. Euro.

Die Modellrechnung zeigt, dass selbst bei einer leichten Mittelaufstockung immer noch erhebliche Vorher-Nachher-Verwerfungen auftreten. Erst eine deutliche Aufstockung des Gesamtvolumens eröffnet die Aussicht auf ein bildungs- und fördergerechtes Finanzierungssystem, dessen Vorher-Nachher-Brüche verarbeitet werden können. In keinem Fall kann die Einführung der Münchner Förderformel als schlagartige Umstellung erfolgen. Sie kann nur sorgfältig und im Rahmen von Überführungs- und Übergangsprogrammen umgesetzt werden.

Mehr Bildungsgerechtigkeit wagen

Gerade die zu erwartenden Übergangseffekte und -probleme können schnell dazu führen, die eigentliche Leistung der Münchner Förderformel wieder aus den Augen zu verlieren. Auf eine transparente Art und Weise schafft sie eine allgemeingültige und damit fördergerechte Finanzierungssystematik für alle Münchner Kindertageseinrichtungen – unabhängig von deren Trägerschaft und spezifischer Ausgestaltung.

Darüber hinaus setzt sie aber vor allem einen kräftig steuernden Akzent bei dem Thema, dessen Bearbeitung PISA, IGLU und viele andere Studien immer wieder – und bisher praktisch erfolglos – anmahnen: Bildungsgerechtigkeit.

Günter Krauß

Institut für Soziale und Kulturelle Arbeit (ISKA) pgGmbH
Gostenhofer Hauptstr. 61
90443 Nürnberg

E-Mail krauss@iska-nuernberg.de
Tel. (09 11) 27 29 98-36
www.iska-nuernberg.de

10. Juni 2008