



Reform der Münchner Kita-Förderung

Überlegungen und Vorschläge

Institut für Soziale und Kulturelle Arbeit (ISKA) Nürnberg

Günter Krauß

31. Juli 2006

Inhaltsverzeichnis

Ausgangssituation	3
Vorgehen	4
Analyse der Kita-Fördersystematik der Landeshauptstadt München	5
Was wird gefördert?.....	5
Wie wird gefördert?.....	9
Flankierende Steuerung.....	10
Wer wird gefördert?.....	12
Steuerungsphilosophie.....	12
Verteilungsgerechtigkeit	16
Tabellarische Übersicht über die Verteilung der Fördermittel.....	16
Was ist gerecht?.....	17
95% der finanziellen Mittel für 29% der Plätze.....	17
Ungleichheit und Fördermodellentwicklung.....	17
Problematische Anreizwirkungen.....	18
Umverteilen oder aufstocken?.....	18
Eltern-Kind-Initiativen nach „BayKiBiG+X“ fördern.....	19
Gerechtigkeit für wirklich alle Münchner Kinder.....	19
Reform-Vorbereitung:	
Ein formales Modell der Kita-Finanzierung	20
Die Handlungsmöglichkeiten.....	20
Eine allgemeine Formel zur Beschreibung der (kommunalen) Förderung von Kindertageseinrichtungen.....	21
Ansatzpunkte kommunaler Steuerung.....	21
Formel oder nicht Formel?.....	22
Reform-Alternativen	23
Alternative 1: Qualitätsverbesserung und Verwaltungsvereinfachung.....	23
Alternative 2: Kompensatorische Bildung, Bürgerschaftliches Engagement und Innovationsförderung.....	24
Alternative 3: „Vorher = Nachher“.....	25
Reform-Vorschlag: Die Münchner Förderformel	26
Kompensatorische Bildung.....	27
Innovationsförderung.....	28
Operationalisierungen.....	29
Verwaltungsaufwand.....	30
Reform-Vorschlag: Varianten	32
Der Weg zur Reform: Implementationsschritte	34
Kontakt	35

Ausgangssituation

Die Landeshauptstadt München fördert den laufenden Betrieb von Kindertageseinrichtungen nicht-städtischer Träger über ihre Verpflichtung nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) bzw. dem Bayerischen Kindergartengesetz (BayKiG) hinaus. Die Münchner Fördermodalitäten beruhen bislang auf einem äußerst uneinheitlichen Zuschusswesen. Mit der Einführung des BayKiBiG treten Änderungen in Kraft, die nicht nur die gesetzliche kommunale Zuschussvergabe neu regeln, sondern auch eine Neuordnung der originär städtischen Förderregularien notwendig machen. In dieser Situation besteht die Chance, eine innovative kommunale Angebotssteuerung zu entwickeln.

Im Rahmen eines Projektes war gemäß einem Beschluss des Schul- sowie des Kinder- und Jugendhilfeausschusses in der gemeinsamen Sitzung des Stadtrats vom 21.03.2006 ein „Fördermodell für freiwillige städtische Leistungen für nicht-städtische Kindertageseinrichtungen in München zu entwickeln“.

In diesem Kontext sind entsprechend dem Stadtratsbeschluss Ziele zu verfolgen wie

- „die vorhandenen Einrichtungen bzw. Plätze der Kindertagesbetreuung sowie ein bezahlbares Angebot für breite Schichten der Bevölkerung zu erhalten,
- frei gemeinnützigen und sonstigen Trägern, sowie Eltern-Kind-Initiativen transparente Finanzierungsbedingungen auf der Grundlage des neuen Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (BayKiBiG) zu schaffen,
- auf der Basis eines in der Systematik einheitlichen städtischen Förder- und Finanzierungskonzeptes für alle Arten von Kindertageseinrichtungen kommunale, großstadtspezifische Schwerpunkte beim Betrieb und Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu setzen,
- die Eltern- und Kinderfreundlichkeit der Einrichtungen zu steigern,
- die Integration von behinderten und von Behinderung bedrohten Kindern zu fördern,
- die interkulturellen Arbeitsansätze zu fördern sowie
- die Bedürfnisse der Eltern und ihrer Kinder für eine kindgerechte Bildung, Erziehung und Betreuung zu berücksichtigen und
- die Fördergerechtigkeit sicherzustellen.

Das Selbsthilfepotential von Familien, Kindertagesbetreuung selbst zu organisieren und sich zu vernetzen, wird unterstützt und die vorhandenen 'Städtischen Fördervoraussetzungen und Qualitätsmerkmale' für Eltern-Kind-Initiativen werden einbezogen.

Dabei sind die vorliegenden finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.“ (Zitat Stadtratsbeschluss vom 21.03.2006).

Vorgehen

Die Arbeit an dem vorliegenden Reformvorschlag begann am 07.04.2006 mit der konstituierenden Sitzung der Förderrichtlinien-Kommission. Dieser folgten vier weitere Treffen bis zum 21.07.2006.

Die Förderrichtlinien-Kommission setzte sich zusammen aus Vertreter/innen des Sozial- und des Schulreferats sowie der Stadtkämmerei der Landeshauptstadt München, der freien Trägerverbände (Caritas, Innere Mission, Arbeiterwohlfahrt, Der Paritätische, BRK, Israelitische Kultusgemeinde), der Eltern-Kind-Initiativen (KKT), der Arbeitsgemeinschaft der Elternverbände Bayerischer Kindertageseinrichtungen (ABK), des Deutschen Jugend-Instituts (DJI), des Staatsinstituts für Frühpädagogik (IFP), des Bayerischen Sozialministeriums, der Regierung von Oberbayern und des ISKA.

Ab dem zweiten Termin wurde seitens des ISKA in jeder Sitzung ein Papier zum Stand der Entwicklung des Reformvorschlages als Tischvorlage präsentiert. Diese Arbeitspapiere wurden von Sitzung zu Sitzung präziser und mündeten schließlich zum 31.07.2006 in den vorliegenden Text. Alle Sitzungen wurden detailliert protokolliert und die Protokolle von den Teilnehmer/innen gegengelesen. Eine Reihe von Kommissionsmitgliedern verfasste zwischen und zu den Sitzungen Diskussionspapiere, Dissensanzeigen und andere Hinweise. Neben der Mitarbeit in der Förderrichtlinien-Kommission führte der Autor gesonderte Gespräche mit Mitarbeiter/innen der beiden Referate sowie mit einigen Vertreter/innen der beteiligten freien Verbände.

Mitarbeiter/innen der beiden Referate, insbesondere des Schulreferats, stellten Zahlenmaterial, Daten und Unterlagen zur Verfügung, die einen Überblick über die Fördersystematik sowie die Größe und Details der Geldflüsse erlaubten.

Die Diskussionen um den Reformvorschlag verliefen – wie angesichts der Brisanz des Themas zu erwarten – bis zum Schluss kontrovers, aber doch zunehmend konstruktiv. Es gelang, einige allgemeine, ausgehend von wenigen in der ersten Sitzung vorgeschlagenen Grundprinzipien einen aussagekräftigen Reformvorschlag zu entwickeln. Viele Ideen aus dem Kreis der Kommission konnten aufgegriffen werden. Einer Reihe von Einwänden – wenn auch bei weitem nicht allen – wurde Rechnung getragen.

Analyse der Kita-Fördersystematik der Landeshauptstadt München

Um ein Fördermodell zu beurteilen, macht es Sinn, es in seine Bestandteile zu zerlegen. Fördermodelle sind Maßnahmenpakete mit Elementen, die jeweils für sich betrachtet und analysiert werden können. Kernfragen der Analyse sind:

- Was wird gefördert (Fördereinheit, -merkmale, Operationalisierungen etc.)?
- Wie wird gefördert (Kostenerstattung oder Leistungspauschale)?
- Wie wird flankierend gesteuert?
- Wer bekommt den Zugang zur Förderung?
- Welche Steuerungsphilosophie liegt dem Fördermodell zu Grunde?

Was wird gefördert?

Fördereinheit

Kindertageseinrichtungen können finanzielle Mittel gruppen-, einrichtungs- oder kindbezogen erhalten. Mit dem neuen BayKiBiG vollzieht der Freistaat Bayern im Moment einen Wechsel der Fördereinheit weg von der Gruppe, hin zum einzelnen Kind. Die Gründe sind vielfältig:

- Gruppenförderung macht Systeme der direkten Regulation der (Über- bzw. Unter-) Belegung erforderlich. Dies ist bei der kindbezogenen Förderung nicht der Fall. Hier bedingen die ökonomischen Verhältnisse weitgehend eine Ausrichtung der Belegung am Bedarf.
- Die kindbezogene Förderung belässt den Kindertageseinrichtungen größere Spielräume bei der Ausgestaltung ihres Angebotes.
- Darüber hinaus regt sie diese an, immer wieder neu nach situationsangemessenen Angebotsstrukturen zu suchen – ohne detaillierte und im Einzelfall unpassende Vorgaben.
- Schließlich werden die Kindertageseinrichtungen dadurch angeregt, sich (noch) mehr den Bedürfnissen der einzelnen Familien zuzuwenden.

Traditionell werden Kindertageseinrichtungen durch die LH München gruppen- bzw. einrichtungsbezogen gefördert. Mit Einführung des BayKiBiG entsteht ein Mischsystem:

- Einige Einrichtungstypen werden sowohl kindbezogen als auch gruppenbezogen gefördert.
- Manche Einrichtungen (z. B. der größte Teil der Eltern-Kind-Initiativen) erhalten eine ausschließlich gruppen-/einrichtungsbezogene, andere (z. B. die Kindergärten) eine ausschließlich kindbezogene Förderung.

Das Mischsystem entsteht nicht nur aus der Kombination von Landes- und kommunaler Förderung, sondern im kommunalen Fördersystem selbst, da die Stadt München verpflichtet ist, den gesetzlichen Anteil der Kita-Finanzierung kindbezogen auszureichen.

Fördereinheit ¹	Plätze	Gruppe/Kita	Kind
Kinderkrippe / Betriebsträgerschaft	947	X	X
Kooperationseinrichtung ²	73		X
Kooperationseinrichtung / Betr.Tr. ³	963	X	X
Eltern-Kind-Initiativen	3.625	X	(X teilweise)
Kindertageszentrum	216	X	X
Kindergarten	12.270		X
Kindergarten / Hort / Betr.Tr.	705	X	X
Kinderhort	1.395		X

Selbst wenn man die gruppenbezogene Förderung der kindbezogenen vorzieht, ist zu bedenken, dass ein Mischsystem die Nachteile beider Systeme addieren kann ohne deren Vorzüge voll zum Tragen kommen zu lassen. Positive Wirkungen der kindbezogenen Förderung – wie die bessere Anpassung von Angebot und Nachfrage – werden unterlaufen, während sich z. B. die Verwaltungsaufgaben (umfangreiche Erfassung von Kostenstrukturen *und* Kindmerkmalen) addieren.

Förderrelevante Merkmale

Die Höhe der von der LH München ausgereichten Förderung bemisst sich nach unterschiedlichen Merkmalen – je nach Einrichtungstyp:

Fördermerkmale	Plätze	
Kinderkrippe / Betriebsträgerschaft	947	<p>Personal- und Sachkosten im Rahmen einer vertraglichen Regelung zum (vollständigen) Defizitausgleich</p> <p>Leistungsmerkmale wie die Anwendung der städtischen Gebührensatzung, Aufnahme von Hilfeplankindern, Öffnungszeiten, Küchenbetrieb, Kooperation mit Erziehungsberatung, ärztlichem Dienst etc.</p> <p>Zur städtischen Refinanzierung werden in Ansatz gebracht: Zahl der Kinder, Faktoren für Betreuungszeit gemäß BayKiBiG</p>

1 Diese und alle folgenden Tabellen führen der Übersichtlichkeit halber nicht alle Fördersparten der LH München auf. Es fehlen Einrichtungstypen, für die bisher keinerlei Förderung ausgereicht wird (privat gewerbliche Kinderkrippen, studentische Kinderkrippen, sonstige Kinderkrippen), Tagespflege (in Familien und in Großtagespflegestellen), Umlandkrippen / Gastkinder / bedarfsnotwendige Anerkennung, die zwei integrativen Kinderkrippen und das z. B. mit der Haar GmbH vereinbarte ÖPP-Modell der Krippenförderung.

Alle Begriffe werden verwendet im Sinne der „Münchner Definitionen“ (Fassung vom 16.01.2006, siehe dort auch die Zuordnung der Einrichtungen zu den Referaten.

Die Zahl der Plätze wurden von den beiden am Projekt beteiligten Referaten angegeben zum Stand 31.08.2005 (SCU-F5) bzw. 1.1.2006 (S-II-KT).

2 Zu den Kooperationseinrichtungen wurden hier auch die „Häuser für Kinder“ im Sinn der Münchner Definitionen gerechnet.

3 Dies gilt auch für die Kooperationseinrichtungen in Betriebsträgerschaft. Auch hier gibt es „Häuser für Kinder“.

Fördermerkmale	Plätze	
Kooperationseinrichtung	73	Zahl der Kinder, Faktoren für Betreuungszeit und Gewichtungsfaktoren (Behinderung, Migrationshintergrund, unter 3-jährig, Schulkind) gemäß BayKiBiG
Kooperationseinrichtung / Betr.Tr.	963	<p>Personal- und bestimmte Sachkosten (Verwaltungskosten als Pauschale in Abhängigkeit von Personalkosten, Fachberatung als einrichtungsbezogene Pauschale) im Rahmen einer vertraglichen Regelung zum Defizitenausgleich in Höhe von 95%</p> <p>Leistungsmerkmale wie die Anwendung der städtischen Gebührensatzung, Aufnahme von Hilfeplankindern, Öffnungszeiten, evtl. Kooperation mit Erziehungsberatung und ärztlichem Dienst etc.</p> <p>Zur städtischen Refinanzierung werden in Ansatz gebracht: Zahl der Kinder, Faktoren für Betreuungszeit, Gewichtungsfaktoren (Behinderung, Migrationshintergrund, unter 3-jährig, Schulkind) gemäß BayKiBiG</p>
Eltern-Kind-Initiativen	3.625	Personalkosten prozentual in Abhängigkeit von Öffnungszeiten und Zahl der Plätze, Personal für Ausfallzeiten (bis 80%), Raumkosten (nicht für betriebsnahe EKIs) in Abhängigkeit von Öffnungszeiten und Zahl der Plätze (bis 80%), Kosten für Supervision (gedeckt), Kosten für Gehaltsabrechnung/Buchhaltung, Kosten für Personalakquise, einmalige Sachkosten.
Kindertageszentrum	216	<p>Personal- und Sachkosten im Rahmen einer vertraglichen Regelung zum (gedeckelten) Defizitenausgleich</p> <p>Leistungsmerkmale wie Anwendung der städtischen Gebührensatzung, Aufnahme von Hilfeplankindern, Öffnungszeiten, Küchenbetrieb, Kooperation mit Erziehungsberatung, ärztlichem Dienst etc.</p> <p>Zur städtischen Refinanzierung werden in Ansatz gebracht: Zahl der Kinder, Faktoren für Betreuungszeit, Gewichtungsfaktoren (Migrationshintergrund, Behinderung, unter 3-jährig, Schulkind) gemäß BayKiBiG</p>
Kindergarten	12.270	Zahl der Kinder, Faktoren für Betreuungszeit und Gewichtungsfaktoren (Migrationshintergrund, Behinderung, unter 3-jährig, Schulkind) gemäß BayKiBiG

Fördermerkmale	Plätze	
Kindergarten / Hort / Betr.Tr.	705	<p>Personal- und Teilsachkosten (Verwaltungskosten als Pauschale in Abhängigkeit von Personalkosten, Fachberatung als Pauschale) im Rahmen einer vertraglichen Regelung zum Defizitausgleich in Höhe von 95%</p> <p>Leistungsmerkmale wie Anwendung der städtischen Gebührensatzung, Aufnahme von Hilfeplankindern, Öffnungszeiten, Küchenbetrieb etc.</p> <p>Zur städtischen Refinanzierung werden in Ansatz gebracht: Zahl der Kinder, Faktoren für Betreuungszeit, Gewichtungsfaktoren (Behinderung, Migrationshintergrund, unter 3-jährig, Schulkind) gemäß BayKiBiG</p>
Kinderhort	1.395	Zahl der Kinder, Faktoren für Betreuungszeit und Gewichtungsfaktoren (Schulkind, Behinderung) gemäß BayKiBiG

Der Katalog der förderrelevanten Merkmale ist hoch differenziert und schwer zu überblicken. Durch die Umstellung auf die völlig anders geartete BayKiBiG-Förderung explodiert er geradezu, da nun in vielen Fällen die Merkmale zweier konträrer Fördersysteme parallel zum Tragen kommen. Es ergibt sich in der Summe zwangsläufig ein erheblicher Verwaltungsaufwand.

Die Unübersichtlichkeit wird im Alltag teilweise dadurch aufgefangen, dass die einzelnen Kita-Betreiber nicht mit allen Aspekten des Förderwesens konfrontiert sind. Den mit Teilaufgaben (Sachbearbeitung, Controlling) beauftragten Mitarbeiter/innen der Stadt München erscheint ihr Gebiet ebenfalls überschaubar, weil auch sie immer nur einen Teil der Gesamtförderung bearbeiten und die Nachbargebiete kaum kennen.

Erst der Blick auf das Neben- und Durcheinander der Förderbestimmungen *über die Einrichtungssparten hinweg*, zeigt einen Mangel an Logik, Stringenz und Konzeption des Gesamtsystems.

Die BayKiBiG-Förderung orientiert sich konsequent an Output-Kriterien (Zahl und Betreuungszeit der Kinder). Die seitens der LH München zusätzlich ins Spiel gebrachten Ressourcen werden großenteils auf der Grundlage von Input-Kriterien (Personal- und Sachkosten) ausgeschüttet. Von Input-Kriterien wird in modernen Finanzierungs- und Steuerungssystemen immer mehr abgerückt.

Die Operationalisierung der Fördermerkmale kann allgemein mehr oder weniger objektiv und „hart“ erfolgen. Eher objektive, „harte“ Kriterien sind leicht und eindeutig feststellbar, weniger objektive, „weiche“ Kriterien führen im Verwaltungsvollzug zu größerem Aufwand und Unsicherheiten bei der Handhabung. Die Fördermerkmale, die bei der Münchner Kita-Förderung im Moment im Spiel sind, sind – auch wenn sie insgesamt inkonsistent und unübersichtlich formuliert sind – eher objektiv und hart definiert. Zumindest in dieser Hinsicht besteht keine Notwendigkeit und wenig Potenzial zur Verbesserung.

Fazit

Fördereinheiten und Fördermerkmale der kommunalen Kita-Förderung der LH München

stehen für unterschiedliche Einrichtungstypen konzeptionslos nebeneinander. Der Flickenteppich wird mit der Umsteuerung der staatlich/kommunalen gesetzlichen Förderung vollends inkonsistent und kann nicht mehr übersehen werden.

Wie wird gefördert?

Ein bedeutsamer Unterschied zwischen Fördersystemen ergibt sich daraus, ob die Förderung nach dem Prinzip der Kostenerstattung erfolgt oder als Budget bzw. Leistungspauschale ausgereicht wird. Im ersten Fall definiert der Zuschussgeber förderfähige Kosten, die vom Kita-Träger im Rahmen eines Verwendungsnachweises in Ansatz gebracht werden können. Mit einer Leistungspauschale wird dagegen eine vom Kita-Träger zu erbringende Leistung abgegolten – unabhängig von den zur Erbringung erforderlichen Kosten.

Budgets und Leistungspauschalen sind – da für sie keine detaillierte Prüfung der Kostenansätze notwendig ist – meist weniger verwaltungsaufwändig. Darüber hinaus belassen sie dem Anbieter wesentlich mehr Freiräume bei der Gestaltung des Angebotes.

Das neue BayKiBiG fördert konsequent nach dem Prinzip der Leistungspauschale. Damit ergibt sich auch in dieser Hinsicht ein Mischsystem der kommunalen Kita-Förderung durch die LH München.

Fördertypus	Plätze	Kostenerstattung	Leistungspauschale
Kinderkrippe / Betriebsträgerschaft	947	X	zur Refinanzierung
Kooperationseinrichtung	73		X
Kooperationseinrichtung / Betr.Tr.	963	X	X
Eltern-Kind-Initiativen	3.625	X	in Einzelfällen
Kindertageszentrum	216	X	X
Kindergarten	12.270		X
Kindergarten / Hort / Betr.Tr.	705	X	X
Kinderhort	1.395		X

Im gesetzlich geregelten Bereich der Leistungspauschale regelt eine Fördertabelle mit Gewichtungs- und Zeitfaktoren die Höhe der Förderung.

Die Kostenerstattung im Bereich der über das BayKiBiG hinausgehenden Förderung erfolgt nach für die einzelnen Einrichtungstypen unterschiedlichen Regeln:

- In vielen Fällen sind die *realen* Kosten Gegenstand der Förderung, in anderen werden Pauschalen (z. B. für Verwaltung oder Fachberatung) ausgereicht.
- In manchen Fällen werden die Kosten prozentual anteilig (60%, 80%, 95%) übernommen (z. B. Eltern-Kind-Initiativen, Betriebsträgerschaft Kindergarten/Hort), in anderen Fällen vollständig (Betriebsträgerschaft Kinderkrippen).
- In manchen Fällen werden (von wenigen Ausnahmen abgesehen) praktisch alle Kosten übernommen (Betriebsträgerschaft Kinderkrippen), in anderen (z. B. Eltern-Kind-Initiativen) nur bestimmte Kostenarten.

Flankierende Steuerung

Fördermodelle benötigen immer auch flankierende Maßnahmen, um die angestrebten Zwecke zu erreichen, um Missbrauch auszuschließen etc. Die folgende Übersicht gibt einen kleinen Einblick in die aktuelle Münchner Steuerungspalette:

Flankierende Steuerung	Plätze	
Kinderkrippe / Betriebsträgerschaft	947	<p>„Münchner Qualitätsmerkmale“: Anwesenheit, Ausstattung bei Integration, Raumvorgaben, Vorgaben Küche.</p> <p>Detailliertes Controlling und starke Einflussnahme auf den laufenden Betrieb.</p> <p>Detaillierter Verwendungsnachweis</p> <p>Deckelung: „Nicht teurer als städtischer Krippenplatz“</p> <p>Um die städtische Refinanzierung nach BayKiBiG zu erhalten, sind die hier nötigen Regulationsmechanismen (Beitragsstaffelung, Anpassung der Buchung an Nutzungszeit, Veröffentlichung der Konzeption, Elternbefragung, Personalschlüssel, Orientierung am Bildungs- und Erziehungsplan) ebenfalls zu realisieren.</p>
Kooperationseinrichtung	73	<p>„Münchner Qualitätsmerkmale“: Raumvorgaben, pädagogische Konzeption, Gruppengröße Integrationsgruppen, Freiflächen, Ernährungs- und Versorgungskonzept.</p> <p>Beitragsstaffelung, Anpassung der Buchung an Nutzungszeit, Veröffentlichung der Konzeption, Elternbefragung, Personalschlüssel, Orientierung am Bildungs- und Erziehungsplan entsprechend BayKiBiG.</p>
Kooperationseinrichtung / Betr.Tr.	963	<p>„Münchner Qualitätsmerkmale“: Raumvorgaben, pädagogische Konzeption, Gruppengröße Integrationsgruppen, Freiflächen, Ernährungs- und Versorgungskonzept.</p> <p>Detailliertes Controlling und starke Einflussnahme auf laufenden Betrieb, detaillierter Verwendungsnachweis, Deckelung durch dynamisierte Budget-Grenze</p> <p>Um die städtische Refinanzierung nach BayKiBiG zu erhalten, sind die hier nötigen Regulationsmechanismen (Beitragsstaffelung, Anpassung der Buchung an Nutzungszeit, Veröffentlichung der Konzeption, Elternbefragung, Personalschlüssel, Orientierung am Bildungs- und Erziehungsplan) ebenfalls zu realisieren.</p>

Flankierende Steuerung	Plätze	
Eltern-Kind-Initiativen	3.625	Münchner Qualitätsmerkmale, Fördervoraussetzungen für EKIs: Einhaltung von organisatorischen Rahmenbedingungen (Zusammensetzung des Vereinsvorstandes, interne Entscheidungsalgorithmen), Aufnahmepraxis, Konzeption, Personalausstattung, Umfang der Verfügungszeit, Arbeitsvertrag, Bezahlung des Personals, Gruppengröße, Räume und Ausstattung.
Kindertageszentrum	216	<p>Münchner Qualitätsmerkmale: Raumvorgaben, Öffnungszeiten, Qualifikation der Leitung, Küche, Freiflächen.</p> <p>Detailliertes Controlling und starke Einflussnahme auf den laufenden Betrieb, detaillierter Verwendungsnachweis, Deckelung durch dynamisierte Budget-Grenze</p> <p>Um die städtische Refinanzierung nach BayKiBiG zu erhalten, sind die hier nötigen Regulationsmechanismen (Beitragsstaffelung, Anpassung der Buchung an Nutzungszeit, Veröffentlichung der Konzeption, Elternbefragung, Personalschlüssel, Orientierung am Bildungs- und Erziehungsplan) ebenfalls zu realisieren.</p>
Kindergarten	12.270	<p>Münchner Qualitätsmerkmale: Raumvorgaben, pädagogische Konzeption, Gruppengröße Integrationsgruppen, Freiflächen, Ernährungs- und Versorgungskonzept.</p> <p>Beitragsstaffelung, Anpassung der Buchung an Nutzungszeit, Veröffentlichung der Konzeption, Elternbefragung, Personalschlüssel, Orientierung am Bildungs- und Erziehungsplan gemäß BayKiBiG.</p>
Kindergarten / Hort / Betr.Tr.	705	<p>Münchner Qualitätsmerkmale: Raumvorgaben, pädagogische Konzeption, Gruppengröße Integrationsgruppen, Freiflächen, Ernährungs- und Versorgungskonzept.</p> <p>Detailliertes Controlling und starke Einflussnahme auf den laufenden Betrieb, detaillierter Verwendungsnachweis, Deckelung durch dynamisierte Budget-Grenze</p> <p>Die Regulationsmechanismen nach BayKiBiG (Beitragsstaffelung, Anpassung der Buchung an Nutzungszeit, Veröffentlichung der Konzeption, Elternbefragung, Personalschlüssel, Orientierung am Bildungs- und Erziehungsplan) sind ebenfalls zu realisieren.</p>

Flankierende Steuerung	Plätze	
Kinderhort	1.395	Münchner Qualitätsmerkmale“: Raumvorgaben, pädagogische Konzeption, Gruppengröße Integrationsgruppen, Freiflächen, Ernährungs- und Versorgungskonzept. Beitragsstaffelung, Anpassung der Buchung an Nutzungszeit, Veröffentlichung der Konzeption, Elternbefragung, Personalschlüssel, Orientierung am Bildungs- und Erziehungsplan gemäß BayKiBiG.

Fazit

Die Steuerungsaufgaben sind in der Summe sehr umfangreich und könnten bei einer konsistenten, einheitlichen Fördersystematik erheblich vereinfacht werden.

Wer wird gefördert?

Fördersysteme können als eher geschlossene Gesellschaft mit Privilegienschutz konstituiert werden oder als offenes System, in dem prinzipiell jeder Anbieter zunächst als willkommen gilt. Das BayKiBiG setzt neuerdings insofern einen eher offenen Standard, als es private Anbieter explizit zulässt. Allerdings gibt es mit der Bedarfsanerkennung ein kommunales Instrument der Zugangsregelung.

Zugang zur Förderung	Plätze		
Kinderkrippe / Betriebsträgerschaft	947	Bedarfsanerkennung	Auswahl
Kooperationseinrichtung	73	Bedarfsanerkennung	-
Kooperationseinrichtung / Betr.Tr.	963	Bedarfsanerkennung	Auswahl, teilweise Ausschreibung
Eltern-Kind-Initiativen	3.625		Auswahl
Kindertageszentrum	216	Bedarfsanerkennung	-
Kindergarten	12.270	Bedarfsanerkennung	-
Kindergarten / Hort / Betr.Tr.	705	Bedarfsanerkennung	Auswahl nach Ausschreibung

Steuerungsphilosophie

Direkte vs. Kontextsteuerung

Steuerung kann mit vertraglichen Regelungen, Geboten, Verboten etc. direkt in die Gestaltung des Betriebs von Kindertageseinrichtungen eingreifen („direkte Steuerung“). Oder sie kann – als „Kontextsteuerung“ – einen indirekten Einfluss nehmen, z. B. mit einem finanziellen Anreizsystem.

Direkte Steuerung erweckt den Anschein großer Wirksamkeit, ist aber in der Regel wesentlich weniger effizient als Kontextsteuerung. Das subjektive Gefühl der Steuerungsinstanz, die Dinge im Griff zu haben, steht zur tatsächlichen Wirksamkeit in einem umgekehrten Verhältnis: Direkt regulierende Instanzen überschätzen oft ihren Einfluss, während indirekt regulierende vielleicht nicht einmal gleich bemerken, dass Steuerungsziele erreicht werden. Auch die öffentliche Wahrnehmung tendiert zur Überschätzung direkter Regulation.

Die Kita-Steuerungsphilosophie einer Kommune oder eines Bundeslandes kann schwerpunktmäßig auf direkte oder auf indirekte Regulation setzen. Ein Schwerpunkt auf direkter Steuerung geht in der Regel einher mit einem ausgeprägten Kontrollaufwand, dem unangenehmen Gefühl des Kontrolliert-Werdens seitens der Einrichtungen, einem eingeschränkten Freiraum für Träger und Einrichtungen. Indirekte Steuerung fordert und fördert Eigeninitiative (auch wenn sie sie nicht erzwingen kann), respektiert Freiräume und reduziert den Kontrollaufwand, da sich dieser darauf beschränken kann, die Einhaltung weniger Grenzwerte zu überwachen.

Steuerungsphilosophie im Umbruch

Die staatliche Steuerungsphilosophie zur Zeit des BayKiG beruhte im Wesentlichen auf Prinzipien direkter Regulation.

Mit dem BayKiBiG wurde seitens des Freistaates Bayern zumindest graduell ein Wechsel der Steuerungsphilosophie vollzogen. Auf direkte Regulation wird zwar nicht ganz verzichtet, aber ein erheblicher Teil der Einflussnahme erfolgt nun auf indirekte Art und Weise. So wird die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund durch eine Mehrförderung pro Kind unterstützt. Dieser simple ökonomische Mechanismus führt gegenwärtig zu einer Umorientierung bei der Aufnahme dieser Kinder und in der Folge zu einer breiteren Integration.

Zur Zeit des BayKiG mussten Kommunen die staatliche direkte Regulation durchreichen. Mit dem BayKiBiG ändert sich dies. Die Stellung der Kommune als Steuerungsinstanz wurde erheblich gestärkt. Darüber hinaus besteht für die Kommune nun die Notwendigkeit oder die Möglichkeit, sich von einer Philosophie der direkten Steuerung zu verabschieden – je nachdem, ob sie die gesetzliche Förderung aufstockt oder nicht.

Direkte Regulation nur noch bei Einsatz zusätzlicher kommunaler Fördermittel

Setzt eine Kommune *keine* zusätzlichen finanziellen Ressourcen ein, so reicht sie mit der BayKiBiG-Förderung zwangsläufig die indirekte Regulation weiter. Finanziert sie jedoch über die Verpflichtung durch das BayKiBiG hinaus, so besteht eine Wahlmöglichkeit: Die Kommune kann, muss aber nicht indirekt steuern. Sie kann die staatliche BayKiBiG-Förderung als bloßes Refinanzierungssystem nutzen und ansonsten die staatliche und kommunale Förderung im Kontext direkter Regulation ausschütten. Dies geschieht im Moment bei der Krippenförderung.

Auf diese Weise ist es möglich, auf kommunaler Ebene die indirekten Steuerungswirkungen des BayKiBiG zu unterlaufen. Die Kommune muss in diesem Fall allerdings womöglich die gleichen Steuerungsaufgaben direkt regulierend wieder übernehmen.

Direkt steuern aus Protest gegen das BayKiBiG?

Kritiker/innen des BayKiBiG mag der Vorgang, BayKiBiG-Wirkungen zu unterlaufen, auf den ersten Blick sympathisch erscheinen. Bei näherem Hinsehen wird aber klar, dass selbst unter dem Aspekt der BayKiBiG-Kritik dieses Vorgehen nicht sinnvoll ist. Es setzt

einen Großteil umstrittener Aspekte des BayKiBiG (Gastkinderproblematik, Verwaltungsaufwand etc.) nämlich gar nicht außer Kraft, wohl aber dessen in der Regel eher unstrittige Vorteile (Anpassung der Einrichtungen an den örtlichen Bedarf, breitere Streuung von Kindern mit Migrationshintergrund etc.).

Gleichzeitig direkt und indirekt steuern?

Für die LH München ergibt sich eine besonders eigenartige Situation: Es werden zwar erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel eingesetzt, allerdings nur für einen relativ kleinen Teil der Kindertageseinrichtungen. Somit besteht die Möglichkeit direkter Regulation nur in Teilbereichen. Die große Mehrzahl der Kindertageseinrichtungen unterliegt – zwangsläufig – der staatlichen, indirekten Steuerung. Um der BayKiBiG-Systematik und damit der indirekten Steuerung gänzlich zu entgehen, wäre der flächendeckende Einsatz zusätzlicher Finanzmittel – jenseits der gesetzlich vorgegebenen – notwendig. Ob diese zusätzliche Förderung dann aber in einem direkten Steuerungsmodell erfolgen sollte, ist sehr zweifelhaft.

Das BayKiBiG beginnt gerade erst, seine finanzielle Dynamik zu entfalten. Die Diskrepanz der beiden Steuerungsrichtungen wird schnell an negativer Bedeutung gewinnen.

Für Einrichtungsträger stellt sich z. B. die Frage, ob sie im Zweifelsfall eher die Realisierung einer besser finanzierten Einrichtung unter deutlich geringerer Handlungsfreiheit anstreben oder die einer schlechter finanzierten mit mehr Gestaltungsspielraum. Es ist zu erwarten, dass in der Regel die erste Alternative gewählt wird, obwohl die zweite mehr organisatorische und gestalterische Kreativität freisetzen kann. Dieses Anreizsystem kann nicht im Interesse der LH München liegen.

Für eine Kontextsteuerung der Münchner Kindertageseinrichtungen

Es macht wenig Sinn, in München (weiterhin) zwei diskrepante und miteinander unverträgliche Steuerungsphilosophien zu pflegen.

Es empfiehlt sich aus ordnungspolitischen und aus pragmatischen Gründen eine komplette Umsteuerung der Förderung aller Kindertageseinrichtungen im Sinne einer indirekten oder Kontextsteuerung.

Steuern – wohin?

Steuerung ist kein Wert an sich. Jedes Steuerungsmodell orientiert sich an Zielen. Diese können fachlich diskutiert werden, sind aber letzten Endes politisch zu entscheiden. Die Zielorientierung ist in Modellen indirekter Steuerung besonders transparent. Da die Finanzierung Anreize setzt, in welche Richtung sich die Betreiber von Kindertageseinrichtungen bewegen sollen, ist die Förderung hier wesentlich stringenter an grundsätzliche Richtungsentscheidungen geknüpft als bei Modellen direkter Regulation.

In Frage kommen bei der indirekten Steuerung von Kindertageseinrichtungen z. B.

- Zielsetzungen im Bereich kompensatorischer Bildung: Die Bildungsstudien der letzten Jahre haben gezeigt, wie wichtig es ist, schichtspezifischen Disparitäten schon in frühester Kindheit entgegenzuwirken. Ein Kita-Fördermodell kann dem Rechnung tragen, indem es die Bildungsvoraussetzungen für Kinder bildungsschwacher Familien durch besonderen pädagogisch-personellen Einsatz gezielt verbessert.
- Zielsetzungen im Bereich bürgerschaftliches Engagement: Kaum eine andere Institution hat ein derart hohes Potenzial sich zu engagieren wie Kindertageseinrichtungen. Eltern-Kind-Initiativen, aber auch der Einsatz von Ehrenamtlichen und Freiwilligen in Re-

gelkindergärten bereichern die professionelle Pädagogik der hauptamtlichen Mitarbeiter/innen.

- Zielsetzungen im Bereich Innovationsförderung: Im Rahmen direkter Regulation gibt es wenig direkte Anreize, sich organisatorisch und pädagogisch innovativ zu verhalten. Indirekte Steuerungsmodelle können hier einen besonderen Schwerpunkt setzen.

Verteilungsgerechtigkeit

Tabellarische Übersicht über die Verteilung der Fördermittel⁴

	Altersspanne in etwa	Kitas	Plätze	LHM nach BayKiBiG/ BayKiG	LHM zu- sätzlich	LHM pro Platz gesetzl.	LHM pro Platz zusätzl.	Staat pro Platz	Förde- rung pro Platz ins- ges.
Sozialreferat									
Kinderkrippen / Betriebsträger	0-3	32	947	2.690.000	5.032.000	2.841	5.314	2.841	10.995
Integrative Kin- derkrippen	0-3	2	42	125.000	245.000 incl. Bezirk	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Privatgewerbliche Kinderkrippen	0-3	10	271	0	0	0	0	0	0
Studentische Kin- derkrippen	0-3	12	150	0	0	0	0	0	0
Umlandkrippen, Gastkindregelung, bedarfsnw. Anerk.	0-3	10	101	538.000 teilw. incl. staatl.Ant.	0	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Sonstige Kin- derkrippen	0-3	9	241		0	0	0	0	0
Kindertages-zen- tren	0-6/ 10/12	4	216	480.000	635.000	2.222	2.940	2.222	7.384
Eltern-Kind-Initia- tiven mit Spiel- gruppen	0-14 ca. 1/3 unter 3	189	3.625	0	13.900.000	0	3.834	0	3.834
Kindertagespflege	0-14	544	1.134	1.178.645	634.655	1.039	560	1.039	2.638
Großtagespflege	0-14	0	0	0	0	0	0	0	0
Schulreferat									
Kindergärten	3-6	218	12.270	17.296.256	426.511	1.410	35	1.410	2.854
Kooperations-ein- richtungen	0- 6/10/...	2	73	193.860	0	2.656	0	2.656	5.311
Kindergärten/ Horte Betr.Tr.	3-6 / Schule	10	705	938.052	2.101.317	1.331	2.981	1.331	5.642
Kooperationseinr. Betr.Tr.	0- 6/10/...	10	963	1.333.527		1.385		1.385	5.750
Kinderhorte	6-14	41	1.395	1.659.865	8.242	1.190	6	6	2.386
Summe									
		1.093	22.133	26.433.206	22.982.725				

⁴ Die Zahlen beruhen auf Angaben der jeweils zuständigen Mitarbeiter/innen der beiden Referate.

Stichtag Zahl der Kitas und Plätze: 31.08.2005 (SCU-F5) bzw. 01.01.2006 (S-II-KT).

Eltern-Kind-Initiativen: 25 Spielgruppen, 153 altersgemischte EKIs, 12 Hortgruppen.

Bei den Zuschussbeträgen handelt es sich beim Schulreferat und den Eltern-Kind-Initiativen um die realen Ausgaben zum Abrechnungsjahr 2004/05.

Bei den Einrichtungen des Schulreferates wurde die Personalkostenerstattung nach BayKiG eingesetzt.

Für den Bereich der Krippen wurde vom zuständigen Sachgebietsleiter folgende Extrapolation vorgenommen: Da im genannten Abrechnungsjahr die inzwischen überholten Krippenrichtlinien mit Kontingentierung galten, wurde hochgerechnet, welche Förderung nach BayKiBiG zu erwarten gewesen wäre. Als Zuschussansätze wurde die Personalausstattung für jede Einrichtung zusammengestellt, mit den Personal-Jahresmittelwerten der LHM multipliziert und um den durchschnittlichen Sachmittelbedarf ergänzt. Davon wurde der Abrufungs-Erfahrungswert von 80% in Ansatz gebracht. Diese Berechnung stellt eine Näherung dar, da Details wie z. B. die unterjährige Eröffnung von Einrichtungen nicht eingerechnet werden konnten.

Die Summen der LHM-Förder-Spalten sind wegen der Positionen mit Fremdanteil ungenau (hier mit addiert).

Was ist gerecht?

Auf das allgemeine Ziel, Fördermittel gerecht zu verteilen, wird man sich schnell einigen. Aber was heißt „gerecht“? - Sollen alle das Gleiche bekommen? Wird es nicht besonders ungerecht, wenn alle gleich behandelt werden? Bemisst sich Gerechtigkeit an den Kindern oder an den Kindertageseinrichtungen?

Diese Fragen sollen hier im Moment nicht vertieft werden, da bereits der flüchtige Blick auf die Verteilung der von der LH München an die Kindertageseinrichtungen ausgereichten Fördermittel eine Verteilung zu Tage fördert, die kaum einer wie auch immer gearteten Definition von Fördergerechtigkeit genügt.

95% der finanziellen Mittel für 29% der Plätze

Die nicht unerheblichen finanziellen Ressourcen, die die LH München über ihren BayKiBiG-Anteil hinaus ausreicht, werden auf relativ wenige Einrichtungen verteilt. Addiert man aus obiger Verteilungstabelle die zusätzlich eingesetzten Mittel für Krippen, Eltern-Kind-Initiativen und Kindergärten / Kooperationseinrichtungen / Horte in Betriebsträgerschaft, so entfallen auf diese Einrichtungstypen ca. 95% der Ressourcen, aber nur 29% der Plätze.

Eine derartige Konzentration der Ressourcen muss per se kein Problem darstellen, wenn sie einer besonderen fachlichen oder sozialpolitischen Akzentuierung folgt. Dies ist allerdings nicht (mehr) der Fall. In der Vergangenheit kompensierte der Mitteleinsatz einige Mängel der gesetzlichen Förderung durch das alte BayKiG (keine Krippenförderung, keine Förderung von Eltern-Kind-Initiativen), mit dem neuen BayKiBiG verändert sich die Situation.

Die Diskussion in der Förderrichtlinienkommission über die Ressourcenverteilung förderte jedenfalls keinen Gesichtspunkt zu Tage, der die aktuelle *Ungleichheit* rechtfertigen könnte. Begründungen für die Höhe der Förderung eines Einrichtungstyps folgen keiner vergleichenden, sondern ausschließlich einer typimmanenten Logik. So wird die vergleichsweise hohe Förderung der Krippen durchaus schlüssig mit Qualitätsanforderungen an diese Angebotsform begründet. Ähnliche Argumentationen könnten aber – mit finanziell abgeschwächten Konsequenzen – auch für Einrichtungstypen ins Feld geführt werden, die praktisch keine über das BayKiBiG hinausgehende Förderung erfahren (z. B. die meisten nicht in Betriebsträgerschaft stehenden Kindergärten und Horte).

Immanent wohl begründete Förderansätze für einzelne Einrichtungstypen können in ihrer *Ungleichheit* nicht begründet werden. Die starke Segmentierung der Einrichtungstypen und die Gegebenheiten der Referatszuständigkeit übertünchen diesen Sachverhalt.

Ungleichheit und Fördermodellentwicklung

Die Ungleichheit der Förderung unterschiedlicher Einrichtungstypen beeinträchtigt jeden Versuch, eine einheitliche Fördersystematik zu entwickeln. Eine naheliegende Berechnung soll dies demonstrieren.

Nach Einführung der BayKiBiG-Förderung auch für unter 3-Jährige wäre es denkbar, die gesetzliche Förderung im Bereich der Krippen durch einen einfachen Rechenalgorithmus mit kommunalen Mitteln aufzustocken. Münchner Krippen könnten einen prozentualen Aufschlag auf die BayKiBiG-Förderung erhalten – verwaltungsunaufwändig und unkompliziert. Rechentechnisch könnte dies geschehen durch

- eine Erhöhung des kommunalen Gewichtungsfaktors für unter 3-Jährige oder
- (was vom Ergebnis her zum etwa gleichen Geldbetrag führt, aber negative Auswirkungen

gen auf Mischeinrichtungen hätte) durch einen einrichtungsbezogenen Faktor für Krippen, der diesen generell einen prozentualen Aufschlag auf das nach BayKiBiG berechnete Budget zugesteht.

Entsprechend den finanziellen Ansätzen des Sozialreferats erhält eine Gruppe von 12 Krippenkindern eine durchschnittliche Gesamtförderung von 131.225,72 Euro. Die gesetzliche Leistung nach BayKiBiG läge in diesem Fall durchschnittlich bei 68.169,20 Euro (Stadt und Land jeweils 34.084,60 Euro). Um den Unterschiedsbetrag zu gewährleisten, bräuchte es entweder

- einen kommunalen Gewichtungsfaktor von 5,7 für unter 3-Jährige oder
- einen einrichtungsbezogenen Faktor von 1,925.

In diesen Fällen bekäme die durchschnittliche Gruppe mit 12 Krippenkindern wieder ihren Förderbetrag von insgesamt exakt 131.225,72 Euro – wenn auch nach anderen Rechenregeln.

Ein einrichtungsbezogener Faktor von 1,93 entspricht einem 93%igen Aufschlag auf die staatlich/kommunale Leistung nach BayKiBiG. Das wiederum entspricht einem Aufschlag von insgesamt 285% auf die staatliche Teilförderung seitens der LH München (gesetzlich vorgeschrieben wären 100%).

Rechentechnisch sind solche Lösungen einfach zu entwickeln. Aber es fehlt an der differentiellen fachlichen Begründung der Faktorenunterschiede. Warum im einen Fall einen Aufschlag von 93%, im anderen Fall von 0? Warum eine so große Faktorenspanne bei einer kindbezogenen Förderung?

Problematische Anreizwirkungen

Mit dem BayKiBiG wird die klassische Sparteneinteilung Krippe-Kindergarten-Hort weitgehend aufgegeben. Nunmehr können prinzipiell auch Mischformen (z. B. Kinderhäuser) problemlos gesetzlich gefördert werden. Hier liegt ein großes Potenzial zur Entwicklung kleinräumig angepasster Angebote.

Die Ungleichheit der Förderung seitens der LH München macht es für einen Kita-Träger ökonomisch wesentlich attraktiver, eine Krippe und einen Kindergarten getrennt bzw. als Kooperationseinrichtung mit etwas mehr Krippen- als Kindergartenkindern auszuweisen. In diesem Fall fällt die Kombination nicht als „Haus für Kinder“ mit ausschließlich gesetzlicher Förderung unter die Ägide des Schulreferats, sondern wird unter der Ägide des Sozialreferats zusätzlich mit Mitteln der Münchner Krippenförderung bedacht. Die finanziellen Unterschiede sind immens, aber fachlich völlig unbegründet.

Die Entwicklung fachlich und ausbaupolitisch gebotener, vielfältiger und kleinräumiger altersgemischter Angebote wird durch diese Anreizwirkung erheblich beeinträchtigt.

Umverteilen oder aufstocken?

Der Status quo beinhaltet ein Dilemma, das nur durch eine heikle politische Entscheidung gelöst werden kann. Entwickelt man ein einheitliches Fördermodell, das Vergleichen zwischen Einrichtungstypen und/oder Kindergruppen standhält, wird man die vorhandenen finanziellen Mittel entweder umverteilen und/oder aufstocken müssen. Da eine Umverteilung Einrichtungen trifft, die in ihrer Qualität typimmanent fachlich begründet sind, wäre sie den Betroffenen subjektiv (und objektiv) nur schwer vermittelbar.

Eltern-Kind-Initiativen nach „BayKiBiG+X“ fördern

In dieser Situation mag es eine etwas tröstliche Perspektive sein, dass es eine Möglichkeit gibt, einen Teil der momentan ausschließlich von der LH München finanzierten Plätze zukünftig auch mit staatlichen Mitteln nach BayKiBiG zu fördern. Es sind dies die Plätze der Eltern-Kind-Initiativen (soweit es sich nicht um Spielgruppen mit Kurzzeitbetreuung handelt). Ein Teil dieser Plätze könnte bereits kurzfristig in die Förderung nach BayKiBiG überführt werden – unter der Voraussetzung, dass die Stadt München ein Fördersystem verabschiedet, das diese Förderung regelmäßig und verlässlich aufstockt. Für alle Eltern-Kind-Initiativen, die nicht kurzfristig BayKiBiG-fähig gemacht werden können, könnte ein Überleitungsprogramm aufgelegt werden, das es z. B. ermöglicht

- nicht formal ausgebildete Zweitkräfte nachzuqualifizieren und
- die Anforderungen des Bildungs- und Erziehungsplans zu erfüllen.

Gerechtigkeit für wirklich *alle* Münchner Kinder

In den Diskussionen der Förderrichtlinienkommission wurde immer wieder angemahnt, Überlegungen zur Fördergerechtigkeit nicht vor den Türen der städtischen Kindertageseinrichtungen enden zu lassen. Schließlich müsse es um alle Münchner Kinder gehen und nicht nur um die in den Kitas freier Träger.

Das Argument ist fachlich nicht abzuweisen, wenn es auch im Rahmen des vorliegenden Auftrags nicht bearbeitet werden konnte. Eine Umsteuerung des Gesamtsystems in Richtung einer größeren Verteilungsgerechtigkeit fände mit Sicherheit eine erheblich größere Akzeptanz, wenn sich die Stadt München als größter Anbieter an Kinderbetreuungsplätzen den gleichen Verteilungsregeln unterwirft wie die freien Träger.

Reform-Vorbereitung: Ein formales Modell der Kita-Finanzierung

Die Handlungsmöglichkeiten

Um eine Fördersystematik zu vereinheitlichen bietet es sich an, die Finanzierung einer Kindertageseinrichtung zunächst als allgemeine mathematische Formel zu beschreiben. Auf diese Weise werden die Ansatzpunkte der Förderung sichtbar. Hierbei werden noch keine inhaltlichen Entscheidungen über Fördermerkmale, Operationalisierungen und Steuerungsmodelle getroffen. Die in diesem Abschnitt entwickelte Formel zeigt die mathematischen Ansatzpunkte der Förderung auf. Mit ihrer Hilfe lässt sich die Diskussion um ein Fördermodell strukturieren.

Die Förderung einer Kindertageseinrichtung nach BayKiBiG (f) ergibt sich als Summe der Multiplikation eines Basiswertes (b) mit Gewichtungsfaktoren (g) und Zeitfaktoren (z) für einzelne Kinder (k). Formalisiert kann die BayKiBiG-Förderung folgendermaßen beschrieben werden:

$$f_e = \sum_k (b \cdot g_k \cdot z_k)$$

Die Formel beinhaltet die gesetzliche Festlegung und muss als Kern der kommunalen Gesamtförderung erhalten bleiben. Die LH München hat aber – wie jede bayrische Kommune – die Möglichkeit, diese Formel mit eigenen Fördermitteln folgendermaßen zu erweitern:

- Sie kann den Basiswert (einseitig) erhöhen und/oder
- Gewichtungsfaktoren modifizieren und/oder
- neue Gewichtungsfaktoren einführen und/oder
- Zeitfaktoren modifizieren und/oder
- neue Zeitfaktoren einführen und/oder
- zusätzliche kindbezogene Faktoren einführen und/oder
- einen einrichtungsbezogenen Faktor einführen und/oder
- zum Ergebnis der Berechnung bis dahin einen wie auch immer errechneten Pauschalwert addieren.

Eine allgemeine Formel zur Beschreibung der (kommunalen) Förderung von Kindertageseinrichtungen

Mathematisch ausgedrückt umreißt die folgende Formel sämtliche kommunalen Handlungsmöglichkeiten:

$$f'_e = \left[\sum_k (b' \cdot g'_k \cdot z'_k \cdot s_k) \right] \cdot e_e + p_e$$

f'_e := kommunale Fördersumme einer Kindertageseinrichtung

b' := kommunaler Basiswert

g'_k := kommunaler Gewichtungsfaktor

z'_k := kommunaler Zeitfaktor

s_k := zusätzlicher kindbezogener Faktor

e_e := einrichtungsbezogener Faktor

p_e := einrichtungsbezogene Pauschale

Ansatzpunkte kommunaler Steuerung

Mit dieser Formel werden acht formale Ansatzpunkte kommunaler Steuerung gewissermaßen als „Stellschrauben“ beschrieben.

Bereits auf der Ebene des formalen Systems, d. h. noch ohne jegliche inhaltliche Festlegung, lassen sich grundsätzliche Überlegungen anstellen, welche Stellschrauben in welcher Situation vorzugsweise zu bedienen sind:

- eine *Erhöhung des Basiswertes* ermöglicht die generelle und flächendeckende Steigerung finanzrelevanter Qualität (z. B. des Anstellungsschlüssels). In Relation zu ihrer Größe und Auslastung erhält jede Kita eine bessere Finanzierung.
- Gewichtungsfaktoren sind dann (und nur dann) sinnvoll, wenn es gilt, eine Gruppe von Kindern, deren nachrangige Aufnahme zu befürchten ist (zu jung, zu aufwändig, zu unbequem etc.), besser zu integrieren. Die *Einführung bzw. Erhöhung von Gewichtungsfaktoren* ist indiziert, wenn sich solche Kinder zu sehr in einzelnen Einrichtungen konzentrieren.
- Die *Erhöhung bzw. Erweiterung von Zeitfaktoren* ist sinnvoll, wenn bestimmte Besuchszeiten (z. B. sehr kurze oder sehr lange) nicht oder nicht genügend angeboten werden.
- *Zusätzliche kindbezogene Faktoren* (s_k) unterscheiden sich von den herkömmlichen Gewichtungsfaktoren durch eine verstärkende multiplikative Wirkung. So ergibt ein zusätzlicher kindbezogener Faktor von 1,5 bei einem Schulkind einen Gesamt-Faktor von $(1,5 \times 1,2) = 1,8$. Zusätzliche kindbezogene Faktoren sind sinnvoll, wenn die durch das BayKiBiG vorgenommene Faktorisierung auch innerhalb der Gruppe der Kinder mit Zusatzmerkmal weiterhin voll wirken soll.
- Mit *einrichtungsbezogenen Faktoren* wird die BayKiBiG-Förderung um ein dort grundsätzlich nicht vorgesehenes Element erweitert. Einrichtungsbezogene Faktoren sind an-

gebracht, wenn bestimmte Gruppen von Kindertageseinrichtungen differenziell gefördert werden sollen und sich diese Differenzierung kindbezogen nicht oder nur sehr unständig ausdrücken lässt. Durch die Multiplikation mit der kindbezogenen Förderung bleibt die Abhängigkeit von der Größe bzw. der Inanspruchnahme erhalten. Größere bzw. mehr in Anspruch genommene Einrichtungen erhalten höhere Geldbeträge als kleinere bzw. weniger in Anspruch genommene Einrichtungen.

- Letzteres ist nicht der Fall bei der *einrichtungsbezogenen Pauschale*. Diese wäre unabhängig von der Größe bzw. quantitativen Inanspruchnahme der Einrichtung. Sie kann sinnvoll sein, wenn es darum geht, bestimmte Kosten- und Förderbereiche aus der ökonomischen Logik auszuklammern (z. B. Mietkosten).

Formel oder nicht Formel?

In der Förderrichtlinien-Kommission entstand zeitweise eine hitzige Diskussion darüber, ob es sinnvoll sei, die Münchner Kita-Förderung mit einer einheitlichen Formel zu beschreiben. Die Argumente, die gegen diesen Weg angeführt wurden, beachteten durchweg nicht, dass die Formel selbst keinerlei inhaltliche Festlegungen trifft. Mit ihr kann eine gruppenbezogene Kostenerstattung als Ergänzung der BayKiBiG-Förderung genauso beschrieben werden, wie ein Ausbau der Faktoren der kindbezogenen Förderung. Selbst die momentane Fördersystematik ließe sich vollständig mit dieser Formel beschreiben.

Bei näherem Hinsehen erwiesen sich die Gegenargumente dann auch eher als Unmutsäußerungen bezüglich des Vorgangs der Vereinheitlichung überhaupt – in aller Regel mit dem Hintergrund der Befürchtung, ein bestimmter Einrichtungstyp leide besonders unter dieser Vereinheitlichung. Dass mit der Formel plurale Förderansätze durchaus beschrieben werden können, wurde dabei übersehen.

Der Autor nutzte die Sitzungen der Förderrichtlinien-Kommission dahingehend, um aus den vorgebrachten Argumenten Anhaltspunkte dafür zu finden,

1. ob tatsächlich alle acht beschriebenen Ansatzpunkte ins Spiel zu bringen sind und ob die Formel nicht besser einfacher bleiben sollte (nach der Maxime: „So wenig wie möglich, so viel wie nötig.“);
2. ob es wichtige Ansatzpunkte gibt, die mit dieser Formel noch nicht beschrieben sind;
3. welche inhaltlichen Festlegungen für die Modifikation vorhandener bzw. die Einführung neuer Formel-Komponenten ins Spiel zu bringen sind.

Reform-Alternativen

Die Reform der Münchner Kita-Förderung geschieht nicht in einer Stunde Null. Darum provoziert sie bei allen Betroffenen sofort einen Vorher-Nachher-Vergleich. Die Auswirkung der projektierten Änderungen auf die jeweils eigene Einrichtung bzw. die favorisierten Einrichtungstypen wird zum Prüfstein der Beurteilung. Diese Reaktion ist verständlich, erschwert den Blick auf das Gesamtsystem aber ganz erheblich.

Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, zumindest zwei Modelle zu skizzieren, die – völlig unabhängig vom Status quo – fachlich und sozialpolitisch Sinn machen, auch wenn sie erhebliche finanzielle Verwerfungen in der Münchner Kita-Landschaft zur Folge hätten.

Ein drittes Modell – ohne finanzielle Umsteuerungsambitionen – verändert zwar die Förderalgorithmen, nicht aber deren rechnerisches Ergebnis. Hier gilt: Vorher = Nachher. Dieses Modell optimiert den Anspruch, dass sich möglichst wenig ändern soll und minimiert Umstellungsschwierigkeiten.

Die Sicht auf diese drei Alternativen öffnet den Blick für weitere Varianten. Alle benötigen eine fundamentale politische Steuerungsentscheidung.

Alternative 1: Qualitätsverbesserung und Verwaltungsvereinfachung

Die LH München könnte den staatlichen Basiswert einseitig erhöhen und sämtliche zum Zweck der Kita-Förderung zur Verfügung stehenden Mittel ausschließlich dafür einsetzen, die gesetzliche Förderung nach BayKiBiG prozentual aufzustoocken. Für den Großteil der bisher ausschließlich nach BayKiBiG (bzw. BayKiG) geförderten Einrichtungen, ergäbe sich eine durchaus bedeutsame Mehrförderung. Es bestünde die Möglichkeit, sowohl den Mindest- als auch den empfohlenen Anstellungsschlüssel spürbar und flächendeckend zu verbessern.

$$f'_e = \sum_k (b' \cdot g_k \cdot z_k)$$

f'_e := kommunale Fördersumme einer Kindertageseinrichtung

b' := kommunaler (erhöhter) Basiswert

g_k := staatlicher Gewichtungsfaktor

z_k := staatlicher Zeitfaktor

Das Modell realisiert eine besondere, konsequente Form der Verteilungsgerechtigkeit.

Die Zuschussverwaltung wäre sowohl von Seiten der Träger wie von Seiten der LH München extrem einfach. Es würde genügen, sämtliche BayKiBiG-Förderbeträge prozentual aufzustoocken.

Werden keine zusätzlichen finanziellen Mittel ins Spiel gebracht, hätten nach diesem Modell Krippen, Betriebsträgereinrichtungen und ein großer Teil der Eltern-Kind-Initiativen eine geringere, teilweise sogar erheblich geringere Förderung zu erwarten.

Trotzdem sollte diese Alternative sorgfältig erwogen werden. Mittelfristig angelegte Übergangsregelungen könnten die Brüche abmildern.

Alternative 2: Kompensatorische Bildung, Bürgerschaftliches Engagement und Innovationsförderung

Die LH München könnte sämtliche ihrer zum Zweck der Kita-Förderung zur Verfügung stehenden Mittel für folgende Zwecke gezielt einsetzen:

- Verbesserung der finanziellen und personellen Situation der Kindertageseinrichtungen mit Kindern aus bildungsschwachen Schichten.
- Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in der Form der Familienselbsthilfe.
- Förderung von besonderen pädagogischen, organisatorischen und ökonomischen Innovationen.

$$f'_e = \left[\sum_k (b \cdot g_k \cdot z_k) \right] \cdot e_e + p_e$$

f'_e := kommunale Fördersumme einer Kindertageseinrichtung

b := staatlicher Basiswert

g_k := staatlicher Gewichtungsfaktor

z_k := staatlicher Zeitfaktor

e_e := kommunaler einrichtungsbezogener Faktor

p_e := kommunale einrichtungsbezogene Pauschale

Einzuführen wären drei Förderelemente:

- Ein einrichtungsbezogener Standort-Faktor für Kinder in Stadtregionen mit besonderem sozial- und bildungspolitischen Handlungsbedarf. Als Operationalisierung kämen in Frage: 1. die Kartografierung von Bildungsdefiziten nach Schulsprengel im Bildungsbericht, 2. die (kleinteilige) Kartografierung nach sozialpolitischem Handlungsbedarf im Armutsbericht, 3. der prozentuale Anteil an Gebührenbefreiungen in der jeweiligen Einrichtung.
- Eine einrichtungsbezogene Pauschale für bürgerschaftliches Engagement: Diese könnte die bisherige EKI-Förderung in eine neue Systematik überführen und so dimensioniert werden, dass Eltern-Kind-Initiativen sich zwar in die BayKiBiG-Förderung begeben (unterstützt durch ein entsprechendes Übergangsprogramm), unter dem Strich aber in etwa die gleiche finanzielle Förderung erhalten wie bisher.
- Eine einrichtungsbezogenen Pauschale für Innovationen (siehe unten).

Modell 2 wäre etwas verwaltungsaufwändiger als Modell 1 – sowohl für Träger als auch für die LH München. Da auch hier die Prüfung von Verwendungsnachweisen und viele detaillierte Controlling-Aufgaben entfallen, wäre der Verwaltungsaufwand immer noch reduziert.

Werden keine zusätzlichen finanziellen Mittel ins Spiel gebracht, sind auch bei Alternative 2 finanzielle Umschichtungen unvermeidbar. Anders als bei Alternative 1 könnten hier die Eltern-Kind-Initiativen allerdings mit etwa der gleichen Förderung wie zuvor rechnen. Durch deren BayKiBiG-Förderung fände eine Entlastung des städtischen Haushalts statt. Diese Mittel könnten zusammen mit denen aus dem Bereich der Betriebsträgerschaften –

die Faktoren zur kompensatorischen Bildung bzw. Innovationsförderung speisen.

Das Modell besticht durch ein pointiertes fach- und sozialpolitisches Profil. Die kompensatorische Komponente im Bereich Bildung trägt der Erkenntnis Rechnung, dass ein Bildungssystem Ungleichheiten schafft, wenn es alle gleich behandelt. Gerade in frühester Kindheit muss dafür gesorgt werden, dass die unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen in den Herkunftsfamilien die Bildungs- und Lebenschancen der Kinder nicht determinieren.

Alternative 3: „Vorher = Nachher“

Möchte man jegliche finanzielle Verschiebung zwischen Einrichtungen vermeiden, so bietet sich die Einführung eines einrichtungsbezogenen Faktors an, der für jede Einrichtung individuell ermittelt werden müsste. Dieser wäre so zu dimensionieren, dass seine Multiplikation mit der BayKiBiG-Förderung das Budget zum Berechnungsjahr ergibt. In den Folgejahren könnte die BayKiBiG-Förderung dann Jahr für Jahr mit diesem Faktor multipliziert werden. Für die meisten Einrichtungen wäre der Faktor von vornherein gleich 1, da sie bisher schon keine zusätzliche Förderung erhalten, für einen kleinen Teil der Einrichtungen wäre der Faktor sehr hoch.

$$f'_e = \left[\sum_k (b \cdot g_k \cdot z_k) \right] \cdot e_e$$

f'_e = kommunale Fördersumme einer Kindertageseinrichtung

b := staatlicher Basiswert

g_k := staatlicher Gewichtungsfaktor

z_k := staatlicher Zeitfaktor

e_e := individueller kommunaler einrichtungsbezogener Faktor

Auf eine fachliche und sozialpolitische Begründung der Faktorenunterschiede würde man bei Alternative 3 (so wie bisher) verzichten.

Dieses Modell wäre wenig verwaltungsaufwändig und hätte eine gewisse, wenn auch nur formal verstandene Einheitlichkeit. Inhaltliche Ambitionen gibt es hier keine. Da finanzielle Umschichtungen nicht stattfinden, wären die Durchsetzungsschwierigkeiten bei denen, die im Prinzip alles beim Alten lassen wollen, minimiert.

Alternative 3 könnte aber auch als zeitlich befristetes Übergangsmodell konzipiert werden mit der Perspektive, letzten Endes Alternative 1 (allgemeine Erhöhung des Basiswertes) zu realisieren. In diesem Fall könnten die Faktoren im Jahrestakt schrittweise nivelliert werden, bis sie sich für alle Einrichtungen schließlich auf einem mittleren Niveau einpendeln.

Reform-Vorschlag: Die Münchner Förderformel

Reform-Alternativen 1 und 3 stellen in gewisser Hinsicht die Extreme eines Kontinuums dar. Sie radikalieren entweder den Gesichtspunkt der Beibehaltung der bisherigen Förderung (Alternative 3) oder den der bedingungslosen Gleichverteilung der finanziellen Mittel (Alternative 1).

Schon Alternative 2 zeigt, dass es Mittelwege gibt, bei denen fachlich und sozialpolitisch gut begründete Faktoren finanzielle Umschichtungen zumindest teilweise relativieren. In diesem Sinne wurde eine vierte Alternative ausgearbeitet. Sie enthält eine Reihe gut begründbarer Faktoren, die Umschichtungen zwar nicht ganz verhindern, aber zumindest teilweise auffangen.

Dieser hier favorisierte Reformvorschlag setzt folgende über das BayKiBiG hinausgehenden fachlichen und sozialpolitischen Akzente:

- Schwerpunktförderung von Einrichtungen an bildungsschwachen Standorten,
- Förderung von Innovationen,
- Förderung von Bürgerschaftlichem Engagement in der Form von Familienselbsthilfe (Eltern-Kind-Initiativen),
- Anreiz zur Integration von Kindern mit besonderem Förderbedarf („Hilfepflichtkinder“),
- Anreiz zur Aufnahme von Kindern unter einem Jahr,
- besondere Berücksichtigung von Kindern mit Behinderung,
- Neutralisierung der ökonomischen Verzerrung, die durch unterschiedlich hohe Immobilienkosten (Miete u.ä.) im Fördergeschehen entsteht.

$$f'_e = \left[\sum_k (b \cdot g'_k \cdot z_k) \right] \cdot e_e + p_e$$

f'_e := kommunale Fördersumme einer Kindertageseinrichtung

b := staatlicher Basiswert

g'_k := staatlich/kommunaler Gewichtungsfaktor

z_k := staatlicher Zeitfaktor

e_e := kommunaler einrichtungsbezogener Faktor

p_e := kommunale einrichtungsbezogene Pauschale

In die Förderformel einzuführen wären kindbezogene und einrichtungsbezogene Faktoren, ein Element der Kostenerstattung sowie eine einrichtungsbezogene Pauschale:

Kindbezogene Faktoren

- Erhöhter Gewichtungsfaktor g_e für *Kinder mit Behinderung*.
- Zusätzlicher Gewichtungsfaktor g_f

für Kinder mit besonderem Förderbedarf („Hilfepflichtkinder“).

- Zusätzlicher Gewichtungsfaktor g_g für *Kinder unter einem Jahr*.

Einrichtungsbezogene Faktoren

- Einrichtungsbezogener Standortfaktor (e_a)
für *Kitas in Stadtgebieten mit erhöhtem Bedarf an kompensatorischer Bildung*.

Einrichtungsbezogene Kostenerstattung

- Kostenerstattung (p_a) für *Mietkosten / umgelegte Investitionskosten*.
- Kostenerstattung (p_b) für *Aushilfskräfte im Krankheitsfall*.

Einrichtungsbezogene Pauschalen

- Einrichtungsbezogene Pauschale (p_c) für *bürgerschaftliches Engagement* (EKI-Richtlinien).
- Einrichtungsbezogene Pauschalen (p_d) für *innovative Besonderheiten*.

Das Modell wäre steuerungs- und verwaltungsaufwändiger als die Alternativen 1 und 3. Trotzdem dürfte seine konsequente Realisierung den Gesamt-Verwaltungsaufwand geringer halten als bei der momentan eingeleiteten Kombination von BayKiBiG mit direkter Steuerung, da eine ganze Reihe von Verwaltungsaufgaben entfielen.

Kompensatorische Bildung

Spätestens die PISA-Studien der letzten Jahre machten nachdrücklich auf Disparitäten im deutschen Bildungswesen aufmerksam. Zur gleichen Zeit setzte sich – nicht zuletzt im Kontext der Einführung von Bildungs- und Erziehungsplänen – die Einsicht durch, dass es „auf den Anfang ankommt“, d. h. dass der Grundstock für die positive und negative Bildungsentwicklung von Kindern schon weit vor dem Schulalter gelegt wird.

Bildungsdefizite der Herkunftsfamilien sind schon in den Kindertageseinrichtungen zu kompensieren. Dies geschieht in München – wie auch sonst in Deutschland – zu wenig. Die kommunale und gesetzliche BayKiBiG-Förderung setzt in diesem Kontext zunächst einen Akzent bezüglich der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund. Dieser Ansatz könnte seitens der Stadt München finanziell und thematisch erweitert und gezielt ausgebaut werden.

Üblicherweise sind es die bildungsstärkeren Schichten, die Bildungsqualität für ihre Kinder medienwirksam und meinungsbildend einfordern. Forderungen zur Kompensation von Schichtunterschieden im Bildungswesen gehören in abstrakter Form zwar zum Kanon öffentlicher und politischer Appelle, haben aber, wenn es um konkrete Struktur- und Finanzierungsentscheidungen geht, keinen leichten Stand. Trotzdem sollte der Versuch unternommen werden, der Schichtenschräglage des Bildungswesens auch mit Mitteln der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen konsequent entgegen zu wirken. Auch in dieser Hinsicht kommt es auf den Anfang an.

Parallel zur Einführung eines Finanzierungsfaktors kann eine Kampagne zur Entwicklung und zur Verbreitung pädagogischer Förderkonzepte gestartet werden, die anregt, die finanziellen Mittel auch gezielt in dieser Hinsicht einzusetzen. Eine direkte programmatische Regulation soll hier nicht empfohlen werden, aber ein Diskussionsklima, das den

Blick für die Problematik schärft und die Einrichtungen noch stärker animiert, gezielte kompensatorische Einzelförderung zu betreiben, ist mit Sicherheit hilfreich. Das zwar von Spannungen geprägte Zusammenspiel der Entwicklung des Bildungs- und Erziehungsplans sowie der neuen bayerischen Kita-Förderung zeigt, wie breite fachliche Bewegungen entstehen, wenn mit Mitteln der Finanzierung Qualitätsdiskussionen angeregt und mit Hilfe pädagogischer Fachdiskussion unterfüttert werden.

Vielleicht lässt sich eine Art „Münchener Bildungsmanifest“ von allen relevanten Akteuren des Kita-Geschehens als programmatische Grundlage erarbeiten. Ansonsten könnte die im folgenden skizzierte Innovationsförderung auch diesen Ansatz kompensatorischer Bildung gut unterstützen.

Innovationsförderung

Der Wechsel von der direkten zur indirekten Steuerung der Kindertageseinrichtungen eröffnet den Anbietern neue Gestaltungsspielräume. Allerdings macht die bloße Einführung des Steuerungssystems diesen Freiraum nicht unbedingt gleich bewusst. An direkte bürokratische Regulation gewohnt, rufen viele Träger und Einrichtungen nach neuen Regeln (und damit Einschränkungen). Eine spezielle Innovationsförderung könnte in dieser Situation anregen, von vornherein neue Wege zu gehen und Freiräume offensiver zu nutzen. Der Fokus würde auf neue Handlungsmöglichkeiten gelenkt. Diejenigen, die die neuen Freiheiten mit neuen Ideen ausfüllen, hätten sofort greifbaren Erfolg.

Wie kann eine Münchener Innovationsförderung aussehen? – Es könnten zwei Funktionen sinnvoll kombiniert werden:

- die finanzielle Belohnung für eine besonders überzeugende pädagogische oder organisatorische Idee
- und die Verbreitung dieser Idee in andere Einrichtungen.

Eine größere Zahl von Kindertageseinrichtungen könnte jedes Jahr den Status eines "Innovationszentrums" für eine besondere, von ihr bereits realisierte innovative Praxis erhalten. Der Status könnte z. B. für 2 Jahre vergeben werden. In dieser Zeit erhält die Einrichtung zusätzliche finanzielle Mittel. Gleichzeitig verpflichtet sie sich, im eigenen Haus pädagogische Fachkräfte aus anderen Einrichtungen zu informieren und zu schulen. Dies kann geschehen im Rahmen von

- Fortbildungsseminaren,
- Schnuppertagen für interessierte Kolleg/innen aus anderen Einrichtungen und
- längerfristigen Hospitationen interessierter Fachkräfte.

Da als Referent/inn/en und Anleiter/innen die Praktiker/innen selbst eingesetzt werden sollten, fallen Kosten für Vertretungskräfte im Innovationszentrum an.

Jedes Innovationszentrum sollte zur Dokumentation der eigenen Arbeit angeregt werden durch eine Förderung von

- schriftlichen Publikationen,
- Video-Reportagen und
- Internet-Informationen.

Die einzurichtende Innovations-Pauschale sollte dabei aber so bemessen werden, dass sie über diese Zusatzkosten deutlich hinausgeht.

Die Innovationsförderung könnte sich auf minimale inhaltliche Vorgaben beschränken. Als Innovationsbereiche kommen in Frage:

- Pädagogik,
- Organisation und
- ökonomische Konzepte.

Da die Innovationsförderung für alle (möglichst auch den städtischen Träger) gilt, wären trägerübergreifende Informations- und Ideenflüsse angeregt. Dies schafft Qualitätsanreize über Trägergrenzen hinweg und kultiviert die produktive Konkurrenz zwischen Trägern und Kindertageseinrichtungen zum Wohle des Gesamtsystems und letzten Endes der davon profitierenden Kinder und Familien.

Operationalisierungen

Nicht selten erweisen sich Faktoren, die auf den ersten Blick fachlich interessant aussehen, auf den zweiten Blick als praktisch schwer oder gar nicht umsetzbar. Die vorgeschlagenen Förderbestandteile sollen daher im Hinblick auf ihre Operationalisierbarkeit betrachtet werden:

Faktor	Operationalisierung
Kinder mit Behinderung	Entsprechend BayKiBiG
Hilfepflichtkinder	Feststellung des zuständigen Sozialen Dienstes
Alter unter einem Jahr	Angabe des Geburtsdatums durch die Eltern
Stadtgebiet mit besonderem Förderbedarf	Variante 1: - Zuordnung zu Schulsprengel mit Bildungsdefizit gemäß Bildungsbericht oder - Zuordnung zu Teilstadtbezirk mit besonderem Handlungsbedarf gemäß Armutsbericht oder - Anteil der Kinder mit Gebührenermäßigung in der Einrichtung Variante 2: (befristete) Statusfestlegung aufgrund einer Einschätzung des Gesamtbildes der Einrichtung
Bürgerschaftliches Engagement	Entsprechend den „Fördervoraussetzungen und Qualitätsmerkmale für Eltern-Kind-Initiativen“
Innovative Besonderheiten	Wettbewerbsverfahren mit Entscheidung durch eine Jury
Mietkosten	Vorlage Mietvertrag Prozentuale Übernahme der förderfähigen Kosten Flankierende Steuerung: Deckelung der Quadratmeterzahl und Kosten pro Quadratmeter
Kosten für Aushilfskräfte	Tagespauschale für Ausfallzeit Schwellenwert (eine oder zwei Wochen)

Die drei kindbezogenen Faktoren (Behinderung, Hilfeplan, unter 1 Jahr) sind unproblematisch operationalisierbar. Die Kriterien sind eindeutig und leicht feststellbar.

Die Position Mietkosten sollte als Kostenerstattung berücksichtigt werden, wie bereits jetzt

der Fall. Diesbezüglich müsste sich wenig ändern. Zu überlegen ist, ob diese Position vollständig oder prozentual zu übernehmen wäre. Eine Deckelung der Quadratmeterzahl sowie der Kosten pro Quadratmeter hat sich als flankierende Steuerung bereits bewährt.

Die Kosten für Aushilfskräfte sollten in einer möglichst einfachen Form als Tagespauschale ausgereicht werden, wenn ein Schwellenwert von zwei Wochen überschritten ist. Hier sollten nur solche Fälle berücksichtigt werden, in denen unverhältnismäßig lange Ausfallzeiten vom Träger zu bezahlen sind. Das Verfahren könnte problematisch werden, wenn angestrebt wird, zu viele Details zu berücksichtigen.

Die Operationalisierung des Faktors „Bürgerschaftliches Engagement“ kann nahtlos aus der bisherigen Förderung der Eltern-Kind-Initiativen übernommen werden. Die Definition der Eltern-Kind-Initiative (siehe „Fördervoraussetzungen und Qualitätsmerkmale für Eltern-Kind-Initiativen“ S. 2f.) ist eingespielt und braucht nicht angetastet werden. Zu überprüfen wäre, ob die betriebsnahen EKIs mit den übrigen wirklich in einer Systematik gefördert werden sollte. Erste Berechnungen lassen vermuten, dass es sinnvoll ist, hier Unterschiede zu machen.

Noch nicht abschließend zu beurteilen sind die Möglichkeiten der Operationalisierung für Einrichtungen in Gebieten mit besonderem Förderbedarf. Hier könnte die Kartografierung nach Schulsprengeln in Kombination mit Ergebnissen des Bildungsberichts herangezogen werden. Zu erwägen wären auch die Stadtbezirkteile des Armutsberichts. Diese beiden Möglichkeiten wären relativ einfach zu handhaben, da die Lage der Kita entscheidet. Wesentlich schwieriger, wenn auch vielleicht passgenauer wäre eine einrichtungsindividuelle Entscheidung.

Sehr aufwändig gestaltet sich die Operationalisierung des Innovationsfaktors. Hier wäre eine Jury zu bilden, die alljährlich die Förderung in der Art eines Förderpreises vergibt. Die hohe öffentliche und fachöffentliche Anreizwirkung, die von dieser Förderung ausgeht, rechtfertigt den Aufwand.

Verwaltungsaufwand

Im folgenden seien die Verwaltungsfolgen, die sich aus dem vorgeschlagenen Modell ergeben, grob skizziert:

Förderelement	Verwaltungsfolgen Kita / Träger	Verwaltungsfolgen LHM
Kinder mit Behinderung	Nicht über BayKiBiG hinausgehend	Einmalige Festlegung des Faktors „4,5+X“
Hilfepflichtkinder	Laufende Registrierung der betroffenen Kinder	Jährliche Antragsbearbeitung und Auszahlung
Alter unter einem Jahr	Jährliche kindbezogene Beantragung	Flankierende Steuerung: Stichprobenprüfung

Förderelement	Verwaltungsfolgen Kita / Träger	Verwaltungsfolgen LHM
Stadtgebiet mit besonderem Förderbedarf	<p>Bei der kartografischen Variante entsteht hier praktisch kein Verwaltungsaufwand</p> <p>Bei der individuellen Bearbeitung wäre alle ca. 3-5 Jahre ein Antrag auf Statusfeststellung erforderlich (ähnlich der bisherigen 5.3-Regelung)</p>	<p>Bei der kartografischen Variante entstünde nur ein sehr geringer Verwaltungsaufwand, da die Einrichtung nur einmal zugeordnet werden müsste.</p> <p>Bei der individuellen Festsetzung würde alle 3-5 Jahre eine Antragsbearbeitung anfallen</p> <p>Jährlich wäre die Auszahlung der BayKiBiG-Förderung für die betroffenen Einrichtungen zu modifizieren</p>
Bürgerschaftliches Engagement	Jährliche Antragsstellung	<p>Antragsbearbeitung</p> <p>Bei Folgeanträgen Stichprobenprüfung</p> <p>Jährliche Auszahlung</p>
Innovative Besonderheiten	Bewerbung + Verpflichtung zur Weitergabe der Erfahrungen	<p>Organisation der Jury</p> <p>Öffentlichkeitsarbeit</p> <p>Auszahlung der Pauschale</p>
Mietkosten	Beantragung wie bisher	Bearbeitung wie bisher
Kosten für Aushilfskräfte	Vorlage Krankmeldung, Vorlage Kostenunterlagen Aushilfskraft, Erklärung bzgl. fehlender Krankenkassenfinanzierung	<p>Auszahlung der Pauschale entsprechend den eingereichten Unterlagen</p> <p>Stichprobenprüfung</p>

Reform-Vorschlag: Varianten

Es macht zum gegenwärtigen Zeitpunkt Sinn, die Frage nach der endgültigen Zusammensetzung der Faktoren noch etwas offen zu halten, zumal die aufgrund der BayKiBiG-Umstellung erforderlichen finanziellen und organisatorischen Umstrukturierungen gerade eben laufen. Eine Reihe von Entscheidungen kann vor dem Hintergrund einer Modellrechnung für alle Kindertageseinrichtungen fundierter gefällt werden. Diese kann angestellt werden, wenn für alle Einrichtungen zumindest die Beantragung der Förderung für das Kita-Jahr 2006/07 vorliegt. Dies ist in Kürze der Fall.

Eine Frage, die nochmals aufgegriffen werden sollte ist die, ob ein einrichtungsbezogener Faktor für geringere Gruppenstärke infolge *beengter räumlicher Bedingungen* (evtl. nur als Übergangs- bzw. Bestandsschutzregelung) nicht doch einen Sinn macht. Die Meinungen diesbezüglich waren unter den Mitgliedern der Förderkommission geteilt. Während Vertreterinnen der Eltern-Kind-Initiativen für die diese Regelung eigentlich ins Gespräch gebracht wurde, diesen Faktor ablehnten, wurde er von anderer Seite für sinnvoll gehalten. Eine weitere Diskussion sollte auf der Grundlage einer Modellrechnung für sämtliche Münchner Kindertageseinrichtungen stattfinden.

Dies gilt auch für weitere Faktoren, die das Modell ergänzen könnten. Folgende Faktoren waren in der Förderrichtlinien-Kommission sowie in anderen Sitzungen genannt (und zum Teil wieder verworfen worden):

- *Erhöhung des Basiswertes* (ISKA).
- *Erhöhung des Gewichtungsfaktors* für Kinder mit Behinderung („4,5+x“).
- *Einführung zusätzlicher Gewichtungsfaktoren* für „Hilfepflichtkinder“ bzw. „Kinder mit erhöhtem Förderbedarf“ (ISKA bzw. ARGE) und Kinder im ersten Lebensjahr (Sozialreferat).
- Eine *Modifikation von Zeitfaktoren* wurde vorgeschlagen in der Form der Öffnung der Zeitkategorie nach unten für Kinder aller Gewichtungskategorien (Schulreferat, ISKA).
- *Einrichtungsbezogene Faktoren* für Gebiete mit besonderem sozialen Handlungsbedarf (Sozialreferat, Schulreferat, ISKA), Neuansiedlungsgebiete (ARGE), die Anwendung der städtischen Gebührensatzung (ARGE, ISKA), Bürgerschaftliches Engagement (ARGE, ISKA), räumliche Begrenzung der Gruppengröße (ISKA, Paritätischer), besondere Qualitätsmerkmale (ARGE, ISKA, Sozialreferat), besondere pädagogische Schwerpunkte (ARGE), besonders lange Öffnungszeiten (ISKA).
- *Einrichtungsbezogene Pauschalen* für innovative Besonderheiten (ARGE, Sozialreferat, ISKA); Familienselbsthilfe (degressiv gestuft abhängig von Kinderzahl mit Deckelung) (KKT); Mietkostenerstattung (KKT, ISKA); Erstattung von Kosten für Supervision, Fortbildung, Dokumentation (KKT); Erstattung von Kosten für Krankheitsvertretung (Schulreferat) Beteiligung an einem gemeinschaftlichen System der Platzvergabe.

Die Vorschläge seien vor allem deswegen nochmals vollständig aufgelistet, weil eine weitere Ausarbeitung des Reformvorschlags sie durchaus nochmals in Erwägung ziehen sollte, auch wenn die Zahl der Faktoren wegen der mit ihrer Einführung verbundenen Verwaltungsfolgen so klein wie möglich zu halten ist. Der eine oder andere Vorschlag könnte sich bei den detaillierten Berechnungen und der Differenzierung der Diskussion nochmals in

einem anderen Licht zeigen.

Damit wird auch deutlich, dass der Reformschlag zwar dezidiert für eine Kontextsteuerung plädiert, in der detaillierten Ausgestaltung der Faktoren aber noch als offenes Modell aufgefasst werden kann und aufgefasst werden sollte.

Der Weg zur Reform: Implementationsschritte

Voraussetzung für eine weitere Ausarbeitung des Reform-Modells ist eine politische Richtungsentscheidung über

- die Steuerungsphilosophie,
- Schwerpunkte im Bereich der Fördereinheiten und -merkmale und
- die finanziellen Rahmenbedingungen der Reform.

Stünde die weitere Entwicklung nicht strikt unter dem Gebot der Kostenneutralität, so wären die angesichts der Verteilungslage praktisch unvermeidlichen finanziellen Umschichtungen geringer. Dies würde die Akzeptanz für die Reform natürlich deutlich erhöhen. Angesichts der Tatsache, dass mit den vorgeschlagenen Faktoren Wege beschritten würden (kompensatorische Bildung, Innovationsförderung), die bisher keine finanzielle Rolle spielen, wäre ein finanzieller Akzent inhaltlich gut begründet.

Für den Fall, dass der Reform-Vorschlag im Prinzip für sinnvoll erachtet wird, wären folgende Implementationsschritte sinnvoll:

- Provisorische Festlegung der Höhe der Faktoren als Grundlage für eine umfangreiche Modellrechnung.
- Modellrechnung für sämtliche Münchner Kindertageseinrichtungen (möglichst incl. der Einrichtungen in städtischer Trägerschaft) auf der Grundlage der von diesen für 2006/07 beantragten BayKiBiG-Förderung und der provisorischen Festlegung der Faktoren: Zu prüfen wären die genauen Verteilungswirkungen der gewählten Faktorenkonstellation und einiger in Betracht gezogener Alternativen.
- Aus dieser Modellrechnung kann sich ein endgültig zu empfehlendes Set von Faktoren und Förderelementen herauskristallisieren. Gleichzeitig können die Faktoren rechnerisch feinjustiert werden.
- Parallel zu den Berechnungen wären das Konzept kompensatorischer Bildungsförderung, das Konzept zur Innovationsförderung sowie das Programm zur Unterstützung der Eltern-Kind-Initiativen bei ihrem Weg ins BayKiBiG im Detail zu entwickeln.
- Im Anschluss wäre über den endgültigen Reformentwurf wiederum politisch zu entscheiden. Sinnvoll wäre eine Verzahnung der weiteren Erarbeitung des Reformentwurfs mit politischer Beratung und Diskussion.
- Mit der Modellrechnung erfolgt bereits eine wichtige Vorbereitung der Münchner Kita-Landschaft auf ein neues Fördermodell. Je nachdem, wie groß die sich schließlich abzeichnenden Brüche sind, kann es sinnvoll sein, zeitlich abgestufte Übergangsregelungen ins Spiel zu bringen.

Kontakt

Günter Krauß

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

Tel. (09 11) 27 29 98-36

E-Mail krauss@iska-nuernberg.de

www.iska-nuernberg.de