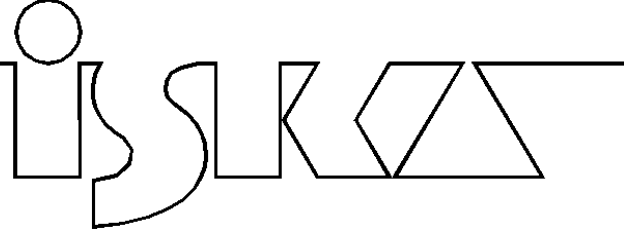


GÜNTER KRAUSS

# KINDBEZOGENE FÖRDERUNG

■ QUALITÄTSSTEUERUNG UND FINANZIERUNG VON KINDERTAGESSTÄTTEN





# INHALT

# INHALT

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>5</b>
<b>PROJEKTRAHMEN</b>	<b>7</b>
Auftrag	7
Chronologie und Methodik	7
Öffentlich und ergebnisoffen	8
<b>KINDBEZOGENE FÖRDERUNG</b>	<b>11</b>
Kindbezogen fördern und finanzieren	11
Kindbezogene Förderung und Bildungs- und Erziehungsplan	12
Resonanz bei Mitarbeiter/innen und Trägern	13
<b>QUALITÄTSSICHERUNG</b>	<b>15</b>
Mittelbare Qualitätssteuerung	15
Qualitätsentwicklung: Wahrnehmung der Eltern	16
Qualitätsentwicklung: Wahrnehmung der Leiter/innen und Träger	18
Mittelbare Qualitätssteuerung: zusammenfassende Beurteilung	23
Veröffentlichung der pädagogischen Konzeption	24
Elternbefragung	29
Kinderbefragung	31
Mitarbeiter/innen-Befragung	32
Anstellungsschlüssel	33
<b>FINANZIERUNG</b>	<b>37</b>
Grundprinzipien der kindbezogenen Finanzierung	37
Resonanz bei Mitarbeiter/innen und Trägern	37
Basiswert	39
Zeitfaktoren	41
Gewichtungsfaktoren	43
Risiko Krankheitsausfälle	47
Planungssicherheit	48
Landkindergärten und zurückgehende Kinderzahl	49
Einrichtungsbezogene Faktoren?	50
Sonderbudget?	51
<b>FÖRDERGERECHTIGKEIT</b>	<b>53</b>
Umschichtung nach dem Grad der Auslastung	53
Umschichtung nach anderen Strukturmerkmalen?	54
<b>VERFAHREN</b>	<b>57</b>
De-/Regulation	57
Buchung	57
Abrechnung	59
Verwaltungsaufwand	60
EDV-gestützte Kita-Verwaltung	61
Staatlich-kommunale Ko-Finanzierung	62
<b>AUSBLICK</b>	<b>65</b>



---

## ZUSAMMENFASSUNG

# INHALT

Von 1999 bis Ende 2003 wurde in einem beispiellosen öffentlichen und ergebnisoffenen Prozess ein neues Fördermodell für Kindertageseinrichtungen in Bayern entwickelt und in den Jahren 2002 und 2003 im Landkreis Landsberg am Lech, der Stadt Bayreuth sowie teilweise im Landkreis Bayreuth erprobt.

Das auf der Grundlage von Expertenrunden entwickelte Modell der kindbezogenen Förderung kombiniert neue Finanzierungsregeln mit einem Konzept der mittelbaren Qualitätssteuerung. Kindertageseinrichtungen und ihre Träger werden angehalten, Qualität und Wirtschaftlichkeit in einem Balanceprozess zu optimieren.

Mittelbare Qualitätssteuerung belässt Einrichtungen und ihren Trägern einen großen Gestaltungsspielraum, schreibt aber neben der Beachtung von Mindestanstellungsschlüsseln verschiedene Verfahren der Qualitätssicherung als Mindeststand vor und schlägt so die Brücke zum Bildungs- und Erziehungsplan. Im Modellprojekt wurden erfolgreich erprobt:

- Veröffentlichung der Einrichtungskonzeption / Selbstdarstellung im Internet,
- Elternbefragung,
- Kinderbefragung,
- Mitarbeiter/innen/befragung.

Im Laufe des Modellversuchs wurden zahlreiche Verbesserungsschritte beobachtet. So stellt etwa die Hälfte der betroffenen Leiterinnen eine Verbesserung des Qualitätsmanagements ihrer Einrichtung fest, etwa ein Drittel berichtet von einer Verbesserung der Konzeptionsentwicklung.

Die Finanzierungsregeln folgen dem einfachen Prinzip "Wo mehr Kinder längere Zeit betreut werden, fließt mehr Förderung". Kindertageseinrichtungen erhalten nicht mehr eine gruppenbezogene Personalkostenerstattung, sondern kindbezogene Leistungspauschalen, in der Höhe variierend nach Betreuungszeit und pädagogischen Gewichtungsfaktoren.

Da das gleiche Finanzvolumen nach den neuen Finanzierungsregeln zu verteilen ist, ergeben sich finanzielle Umschichtungen. Diese folgen einer Logik der Fördergerechtigkeit: Einrichtungen mit überdurchschnittlicher Auslastung erhalten mehr finanzielle Ressourcen, um ihre Anstellungsschlüssel zu verbessern - zu Lasten von Einrichtungen mit unterdurchschnittlicher Auslastung. Missstände der herkömmlichen Personalkostenerstattung werden auf diese Weise beseitigt.



---

## PROJEKTRAHMEN

# PROJEKTRAHMEN

### AUFTRAG

In einem umfassenden Projekt der Planung und Praxisforschung waren Vorschläge zur Neugestaltung der Förderrichtlinien sowie der Qualitätssteuerung der bayerischen Kindergärten und Horte

- auszuarbeiten bzw. weiterzuentwickeln,
- in ihren Konsequenzen zu analysieren,
- modellhaft zu erproben.

Die zu entwickelnden Vorschläge hatten sich an folgenden Zielvorgaben zu orientieren:

- Qualitätssicherung durch Marktregulation und Wettbewerb;
- Verzahnung pädagogischer Fachlichkeit mit Marktmechanismen, Belohnung von Qualität, Entwicklung von Leistungsanreizen;
- Verwaltungsvereinfachung;
- Abbau staatlicher Kontrolle;
- leistungsgerechte Förderung, Abbau von Förderungsgerechtigkeiten;
- Kostenneutralität;
- Übertragbarkeit auf andere Formen der Kinderbetreuung.

Da diese Ziele in Konflikt treten können, sind immer wieder Prioritätenentscheidungen zu treffen. Im Projektverlauf wurden sie darüber hinaus immer wieder neu bewertet. So trat z. B. der Gedanke der Marktregulation in den Hintergrund.

### CHRONOLOGIE UND METHODIK

- Im Jahr 1999 organisiert das ISKA eine große Zahl an Expertenrunden mit Vertreter/inne/n aus Kita-Praxis, -Organisation, -Aufsicht und -Verwaltung.
- Eine schriftliche Befragung von Einrichtungen, die sich für eine Teilnahme an einem Modellprojekt zur Kita-Finanzierung gemeldet hatten, verschafft einen Einblick in deren finanzielle Struktur.
- Ausgewählte Kindertageseinrichtungen werden besucht und in betriebswirtschaftlicher wie konzeptioneller Hinsicht analysiert.
- Ende 1999 stellt das ISKA Grundzüge eines neuen Fördermodells vor, das nach Abstimmung zwischen Sozialministerium und Spitzenverbänden Grundlage der Erprobung wird.

- 
- Die Landesmodellkommission, die das Projekt fortan begleitet, nimmt im März 2000 ihre Arbeit auf und wählt den Landkreis Landsberg am Lech, die Stadt Bayreuth und Teile des Landkreises Bayreuth als Modellregionen aus.
  - Die 103 Kindertageseinrichtungen an den genannten Standorten nehmen auf freiwilliger Basis am Modellversuch teil.
  - Alle Modelleinrichtungen werden mit einer schriftlichen Befragung eingehend im Hinblick auf ihre finanzielle Struktur sowie im Hinblick auf ihr Auslastungsprofil (Betreuungszeiten, Anstellungsschlüssel) erfasst.
  - Im Herbst 2000 werden die ersten Elemente der Qualitätssicherung eingeführt (Internet-Darstellung und Elternbefragung).
  - In einer "Trockenphase" wird im Jahr 2001 die neue Finanzierung für alle Modelleinrichtungen berechnet und mit diesen diskutiert.
  - Im Rahmen von Konferenzen und Arbeitsgemeinschaften mit Kita-Leiterinnen, Trägern und Fachberaterinnen werden vor Ort die neue Förderung und ihre Probleme diskutiert.
  - Einzelne Einrichtungen und Träger werden auf Wunsch in betriebswirtschaftlicher, konzeptioneller und verwaltungstechnischer Hinsicht vom ISKA beraten.
  - Zum 1. Januar 2002 wird die kindbezogene Förderung flächendeckend an den Modellstandorten eingeführt.
  - Die von den Einrichtungen in den Jahren 2002 und 2003 in Eigenregie durchgeführten Elternbefragungen werden vom ISKA zusammenfassend ausgewertet. Den Einrichtungen werden Vergleiche ihrer Befragungsergebnisse mit den Durchschnittswerten zugestellt.
  - Ende 2003 wird mit weiteren Elementen der Qualitätssicherung - Kinderbefragung und Mitarbeiter/innen-Befragung - experimentiert.
  - Teile der Mitarbeiter/innen-Befragung werden vom ISKA im Hinblick auf Modellwirkungen ausgewertet. Eine Trägerbefragung rundet die Befragung der vom Modellprojekt betroffenen Gruppen ab.
  - Ende 2003 drängt der Großteil der Modelleinrichtungen darauf, die kindbezogene Förderung im Jahr 2004 beizubehalten, obwohl das Projekt plangemäß zum 31.12.2003 endet.
  - Das ISKA beendet die Begleitung der Modelleinrichtungen zum 31.12.2003 und wertet die Erfahrungen bis Ende April 2004 aus.

## **ÖFFENTLICH UND ERGEBNISOFFEN**

Das Projekt war von vornherein als offener Prozess angelegt - offen in zweifacher Hinsicht:

- Seit Ende 1999 wird laufend für die breite Öffentlichkeit berichtet - in Publikationen, unzähligen Veranstaltungen und im Internet unter [www.iska-nuernberg.de/kita-bayern](http://www.iska-nuernberg.de/kita-bayern).

- 
- Der Modellversuch ist ergebnisoffen. Das gilt sowohl für das Vorgehen während der Erprobung als auch für die anschließende politische Entscheidung.

Uns ist kein vergleichbarer Vorgang bekannt, in dem staatliche Richtlinien mit soviel Transparenz und Beteiligung entwickelt wurden.



---

# KINDBEZOGENE FÖRDERUNG

## KINDBEZOGEN FÖRDERN UND FINANZIEREN

### QUALITÄT UND WIRTSCHAFTLICHKEIT ALS BALANCEPROZESS

KEIN ANREIZ ZU QUALITÄT  
UND WIRTSCHAFTLICHKEIT IM  
ALTEN FÖRDERSYSTEM

Fördermodelle definieren einen Fördergegenstand und legen den Modus seiner Finanzierung fest. Auf diese Weise gestalten sie das Zusammenspiel von Inhalt, Fachlichkeit und Qualität einerseits sowie von Finanzen und Ökonomie andererseits.

Die herkömmliche Personalkostenförderung für Kindertageseinrichtungen regelt zum einen, wie diese auszusehen haben, zum anderen die Erstattung der für die Vorhaltung dieses Angebotes entstehenden Kosten. Dabei gilt das generelle Gebot der wirtschaftlichen Ressourcenverwendung sowie eine Abgrenzung förderfähiger von nicht-förderfähigen Kosten. Ein echter Anreiz, sich wirtschaftlich zu verhalten, besteht nicht, ebensowenig wie der Anreiz, Qualität zu optimieren. Ökonomisch gesehen fahren diejenigen am besten, die im Rahmen eines "Dienstes nach Vorschrift" ihre Qualität knapp am Mindeststandard halten und gleichzeitig versuchen, die Kostenerstattung zu maximieren. Es ist dem Idealismus von Trägern und pädagogischem Personal zu verdanken, dass viele Kindertageseinrichtungen *trotz* dieses Anreizes wirtschaftlich und/oder qualitätsbewusst handeln.

NEUER WEG

Mit der kindbezogenen Förderung wird ein neuer Weg beschritten. Es wird nicht mehr festgelegt, wie das Angebot auszusehen hat, sondern die Leistung definiert - Bildung, Erziehung und Betreuung eines Kindes. Für die Erbringung dieser Leistung werden keine Kosten erstattet, sondern kind- und betreuungszeitbezogene Pauschalen bezahlt. Gleichzeitig werden Mindeststandards der Qualitätssicherung festgelegt.

QUALITÄT UND  
WIRTSCHAFTLICHKEIT  
LOHNEN SICH

Die Förderbedingungen werden so ausgerichtet, dass sowohl der Anreiz besteht

- Qualität zu optimieren als auch
- wirtschaftlich zu handeln.

Qualität und Wirtschaftlichkeit können in einen Zielkonflikt geraten und sind in ihrer Priorität immer wieder neu auszubalancieren. Die Qualität der Einrichtung sichert die Erfüllung ihres Auftrages - die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern. Die Wirtschaftlichkeit sichert ihre materielle Existenz.

Die Bedingungen der kindbezogenen Förderung sind so abgestimmt, dass Einrichtungen am besten fahren, wenn sie

- sich so gut wie möglich am Bedarf ihrer Kinder und Familien orientieren,
- dabei qualitativ so gut wie möglich Bildung, Erziehung und Betreuung realisieren und
- gleichzeitig ihre Ressourcen wirtschaftlich einsetzen.

Kindbezogene Förderung setzt auf Eigenverantwortung und Kreativität der Kindertageseinrichtungen und ihrer Träger. Wer ausschließlich "Dienst nach Vorschrift" praktiziert, wird sich im Rahmen der kindbezo-

# KINDBEZOGENE FÖRDERUNG

---

genen Förderung auf Dauer kaum behaupten. Wer Qualität optimiert *und* Wirtschaftlichkeit nicht außer Acht lässt, profitiert in jeder Hinsicht.

## FÖRDERN BEDEUTET MEHR ALS FINANZIEREN

**DAS KIND IM MITTELPUNKT** Das im Rahmen dieses Projektes entwickelte und erprobte Fördermodell stellt das Kind pädagogisch und ökonomisch in den Mittelpunkt: Finanziert wird nicht mehr pro Gruppe, sondern pro Kind und in der Höhe abhängig von der Zeit, die es in der Kindertageseinrichtung verbringt. Die Finanzierung erfolgt als Leistungspauschale, d. h. in der Höhe unabhängig davon, welche Kosten für die Einrichtung bei der Erbringung entstehen.

Zur Förderung von integrativen Einrichtungen, die behinderte Kinder aufnehmen, sowie von Einrichtungen, die sich besonders um die Integration von Kindern aus nicht-deutschsprachigen Familien bemühen, gibt es kindbezogene Gewichtungsfaktoren. Diese Einrichtungen sollen - wie schon in der herkömmlichen Kindergartenfinanzierung - ihren besonderen Integrationsaufgaben nachkommen können. Weitere Gewichtungsfaktoren gibt es für unter 3-Jährige sowie für Schulkinder (in Horten).

### MINDESTSTANDARDS DER QUALITÄTSSICHERUNG

Kindbezogene Förderung ist bei weitem nicht nur ein Finanzierungsmodell. Damit Anreize gesetzt werden, Qualität zu optimieren, werden Mindeststandards der Qualitätssicherung verbindlich eingeführt. Diese sollen dazu anregen, die Perspektiven aller Beteiligten - Kinder, Eltern, Personal - zu berücksichtigen. Das pädagogische Team, Eltern und Träger werden durch diese Mindeststandards der Qualitätssicherung gehalten, gemeinsam die Kindertageseinrichtung zu gestalten und weiterzuentwickeln.

Dieses Konzept der mittelbaren (weil nicht direkt regulierenden) Qualitätssteuerung stellt das Herzstück der kindbezogenen Förderung dar und schlägt die Brücke zum Bildungs- und Erziehungsplan.

## **KINDBEZOGENE FÖRDERUNG UND BILDUNGS- UND ERZIEHUNGSPLAN**

### KOOPERATION ISKA - IFP

Bei der Entwicklung und Erprobung der kindbezogenen Förderung standen von Anfang an das Kind und seine Bildung und Erziehung in der Kindertageseinrichtung im Mittelpunkt - auch wenn und gerade weil es um die Finanzierung dieser Einrichtungen geht.

Während der Erprobungsphase gewann diese Priorität weiter an Gewicht durch den Beginn der Arbeiten am Bayerischen Bildungs- und Erziehungsplan. Es bewährte sich die enge Kooperation des ISKA mit dem IFP bei der Entwicklung der kindbezogenen Förderung.

### PARTIZIPATION, KONZEPTIONSENTWICKLUNG, BILDUNGS- UND ERZIEHUNGSPARTNERSCHAFT

Das Konzept der mittelbaren Qualitätssicherung schlägt die Brücke zwischen der kindbezogenen Förderung und dem Bildungs- und Erziehungsplan. Es basiert

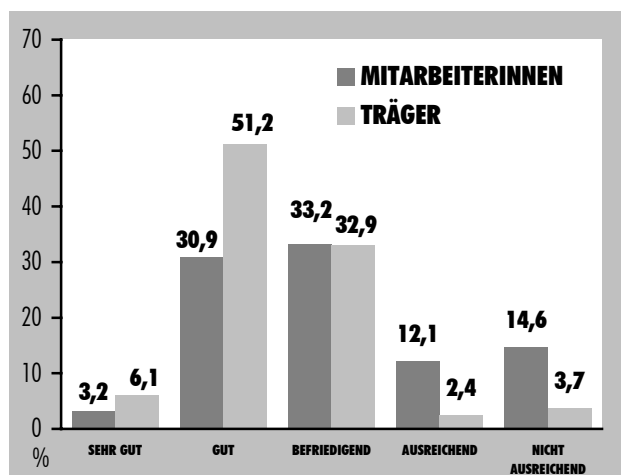
- auf den gleichen Grundwerten von Transparenz,
- demokratischer Partizipation von Kindern und Eltern,
- der Anforderung zur Konzeptionsentwicklung
- sowie dem Ziel, Eltern im Rahmen einer Bildungs- und Erziehungspartnerschaft eine stärker mitgestaltende Rolle im Kita-Geschehen zu verschaffen.

Mit unterschiedlichen Perspektiven stellen Bildungs- und Erziehungsplan und kindbezogene Förderung zwei Seiten einer ganzheitlichen Förderstruktur dar, die sich konsequent am Kind und seiner Familie orientiert.

## RESONANZ BEI MITARBEITER/INNEN UND TRÄGERN

Bei einer Befragung aller Mitarbeiter/innen und Träger an den Modellstandorten Ende 2003 geben zwei Drittel der Mitarbeiter/innen der kindbezogenen Förderung die Noten "sehr gut" bis "befriedigend". Für 14,6 % erreicht sie das Klassenziel nicht. Die Einschätzung der Träger ist deutlich positiver. Nur 3,7 % halten sie für "nicht ausreichend".

*Frage an Mitarbeiter/innen und Träger 2003: Wie beurteilen Sie das neue, gegenwärtig erprobte Fördermodell? (Neues Fördermodell insgesamt)*





---

# QUALITÄTSSICHERUNG

## MITTELBARE QUALITÄTSSTEUERUNG

### INDIREKTE EINFLUSSNAHME STATT DIREKTER REGULATION

#### MEHR SELBSTVERANTWORTUNG UND EIGENINITIATIVE

Die Systemelemente der kindbezogenen Förderung sind so konstruiert, dass Anreize für Kindertageseinrichtungen geschaffen werden, Qualität zu optimieren und gleichzeitig im Eigeninteresse möglichst optimal zu wirtschaften.

Kindbezogene Förderung setzt bei diesem Balanceprozess auf Selbstverantwortung und Eigeninitiative, nimmt dabei aber Einfluss, ohne Angebotsmerkmale direkt vorzuschreiben. Diese prinzipiell andere Form der Einflussnahme kann als „mittelbare Qualitätssteuerung“ durch *indirekte* Regulation von Formen der Qualitätssteuerung durch *direkte* Regulation abgegrenzt werden.

#### INDIREKT = EFFIZIENT

Auf den ersten Blick mag mittelbare Qualitätssteuerung den Eindruck vermitteln, weil weniger direkt auch weniger effizient zu sein. Das Gegenteil ist der Fall: Direkte Regulation krankt in aller Regel daran, dass sie nur halbherzig und oft nur zur oberflächlichen Befriedigung von Kontrollanforderungen erfüllt wird. Indirekte Regulation hingegen setzt kreative Gestaltungskräfte frei. Ein „Dienst nach Vorschrift“ bringt im Rahmen der kindbezogenen Förderung unmittelbare Nachteile für die Einrichtung. Eigeninitiative und Kreativität sind gefordert und werden gefördert.

### ELEMENTE DER MITTELBAREN QUALITÄTSSTEUERUNG

#### VERÖFFENTLICHUNG DER KONZEPTION UND BEFRAGUNGEN

Im Rahmen des Modellprojektes wurden folgende Elemente mittelbarer Qualitätssteuerung erprobt:

- Veröffentlichung der pädagogischen Konzeption / Selbstdarstellung jeder Einrichtung im Rahmen eines standardisierten Internet-Informationssystems,
- Elternbefragung,
- Mitarbeiter/innen-Befragung,
- Kinder-Befragung.

Die Veröffentlichung der pädagogischen Konzeption bzw. Selbstdarstellung und die Elternbefragung hatten im Modellprojekt den Charakter von Mindeststandards der Qualitätssicherung, zu deren Einhaltung die Einrichtungen vertraglich verpflichtet waren. Die Mitarbeiter/innen-Befragung beruhte auf einer nicht-vertraglichen, aber flächendeckend eingehaltenen Absprache. Die Kinder-Befragung war eine gemeinsame Aktion der Kita-Leiterinnen der Stadt Bayreuth und wurde im Landkreis Landsberg teilweise übernommen.

# QUALITÄTSSICHERUNG

---

Der Grundgedanke der Veröffentlichung der pädagogischen Konzeption beruht darauf, dass wer sich öffentlich präsentiert, bewusster handelt und sich der Kritik aussetzt. Lob bestärkt und Kritik kann Verbesserungen anregen.

Mit der Befragung aus drei Perspektiven (Eltern, MitarbeiterInnen und Kinder) kommen Stärken und Schwächen einer Kindertageseinrichtung intern auf den Tisch. Bestätigung und Zuspruch ermuntern, eingeschlagene Wege weiter zu gehen. Kritik und Verbesserungsvorschläge regen an, sich weiter zu entwickeln.

#### PRAKTIKABEL UND WIRKSAM

Veröffentlichung der Konzeption, Eltern-, MitarbeiterInnen- und Kinderbefragung bilden kein in sich geschlossenes Konzept der Qualitätssicherung. Sie finden ihren Eingang in die kindbezogene Förderung,

- weil sie in ähnlicher Form in allen Schulen und Richtungen von Qualitätssicherung / Qualitätsentwicklung / Qualitätsmanagement praktiziert werden;
- weil ihr Einsatz erfahrungsgemäß vieles in Bewegung bringt und
- weil die realistische Aussicht besteht, sie flächendeckend als Mindeststandard einzuführen.

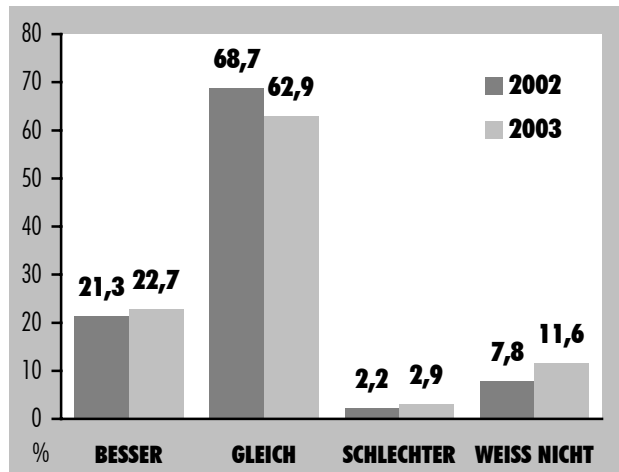
### **QUALITÄTSENTWICKLUNG: WAHRNEHMUNG DER ELTERN**

Die im Rahmen der Qualitätssicherung durchgeführten Elternbefragungen geben auch Hinweise auf Veränderungen in Folge der Umstellung der Förderung. Eltern kennen zwar in der Regel weniger die Hintergründe, aber sie bemerken gegebenenfalls Auswirkungen. Wir hatten in den Jahren 2002 und 2003 die Einrichtungen gebeten, uns die Elternbefragungsergebnisse (nicht die einzelnen Fragebögen) des jeweiligen Jahres zukommen zu lassen und berechneten auf dieser Grundlage Durchschnittswerte. Diese beruhen auf 3.498 (2002) bzw. 3.132 (2003) ausgefüllten Fragebögen (Fragebogenteil 1) bei einer Rücklaufquote von 72,5% im Jahr 2003.

#### ELTERN BEMERKEN KAUM VERSCHLECHTERUNGEN

Bei Diskussionen um das neue Fördermodell wird häufig die Befürchtung geäußert, die Qualität der Einrichtungen sinke mit seiner Einführung. Tatsächlich stellt sowohl im Jahr 2002 als auch im Jahr 2003 nur ein marginaler Teil der Eltern Verschlechterungen fest. Gut ein Fünftel bemerkt Verbesserungen.

Frage an die Eltern: Wie hat sich unsere Einrichtung im letzten halben Jahr entwickelt? - Einrichtung insgesamt

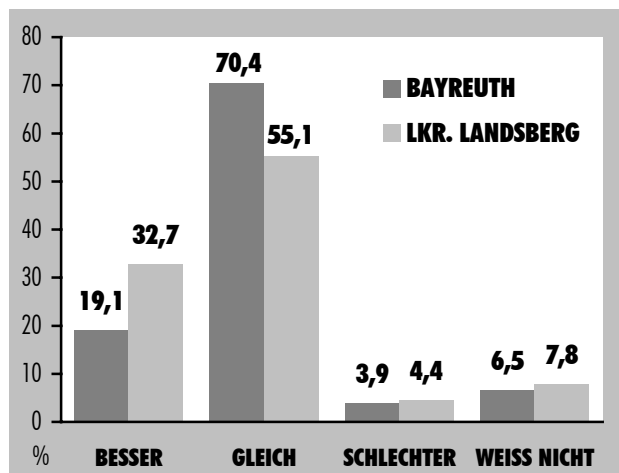


## VERBESSERUNGEN BEZÜGLICH ÖFFNUNGSZEIT

Ergebnisse mit ähnlicher Tendenz zeigten sich bei detaillierten Fragen zur pädagogischen Arbeit (soweit von den Eltern wahrnehmbar), zur Information der Eltern sowie zu ihren Mitwirkungsmöglichkeiten etc.

Verbesserungen der Öffnungszeiten bemerken die Landkreis-Landsberger Eltern häufiger als die Bayreuther. In der Stadt Bayreuth mit einer ausgeprägten Struktur von Ganztagsplätzen gab es im Jahr 2002 vor allem Verbesserungen der Betreuung in der Mittagszeit.

Frage an die Eltern 2002: Wie hat sich unsere Einrichtung im letzten halben Jahr entwickelt? - Öffnungszeiten



WAHrgENOMMENE  
VERBESSERUNG UND  
FINANZIELLE ENTWICKLUNG

Gibt es einen Zusammenhang zwischen den von Eltern wahrgenommenen Veränderungen einerseits und den finanziellen Umschichtungen in Folge der Einführung der kindbezogenen Förderung andererseits? Sind die wahrgenommenen Verbesserungen auf eine höhere Förderung zurückzuführen?

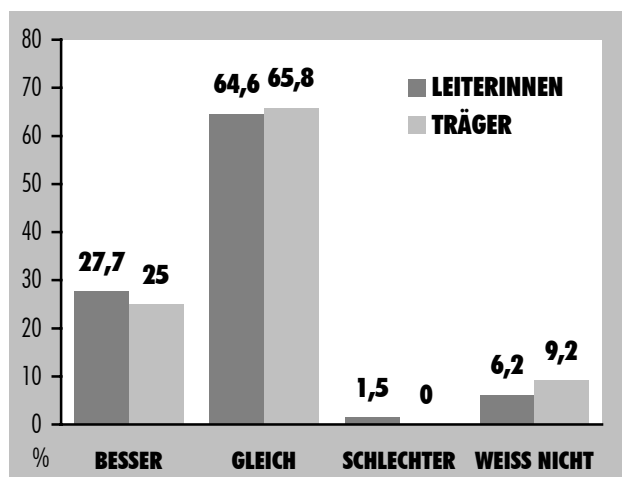
Um diese Frage näher zu beleuchten, haben wir solche Einrichtungen einer näheren Analyse unterzogen, bei denen die Eltern überdurchschnittlich oft Verbesserungen bemerkten. Interessanterweise finden sich in dieser Gruppe etwa genauso viel "Gewinner" bzw. "Verlierer" wie im Modelldurchschnitt. Die finanzielle Entwicklung war bei diesen Einrichtungen sogar unterdurchschnittlich.

**QUALITÄTSENTWICKLUNG:  
WAHNEHMUNG DER LEITER/INNEN UND TRÄGER**

Bei einer umfangreichen Befragung Ende 2003 vergleichen die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Kita-Träger ihre Einrichtung vor 2001, d. h. vor Einführung der kindbezogenen Förderung mit dem aktuellen Stand Ende 2003. Wie die Eltern findet kaum eine Leiterin und kein einziger Träger, dass sich die Einrichtung in diesem Zeitraum verschlechtert. 27,7 % bzw. 25 % stellen Verbesserungen fest.

VERBESSERUNG DER  
EINRICHTUNGEN

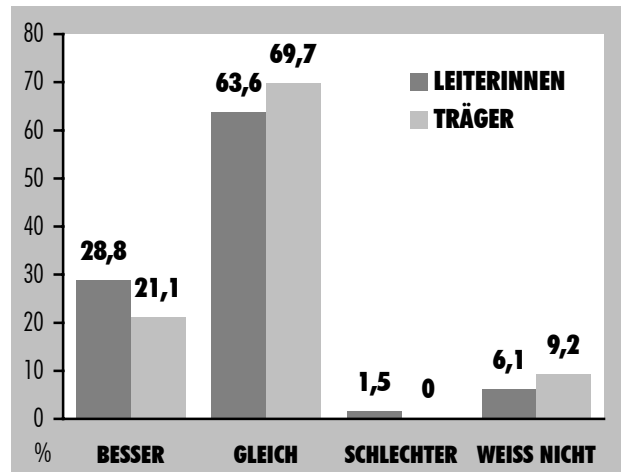
*Frage an Leiter/innen und Träger 2003: Wie hat sich für Sie Ihre Einrichtung seit Mitte 2001 verändert? - Einrichtung insgesamt*



VERBESSERUNG DER  
PÄDAGOGISCHEN ARBEIT

Diese Einschätzung gilt gerade auch für die pädagogische Arbeit:

Frage an Leiter/innen und Träger 2003: Wie hat sich für Sie Ihre Einrichtung seit Mitte 2001 verändert? - Pädagogische Arbeit

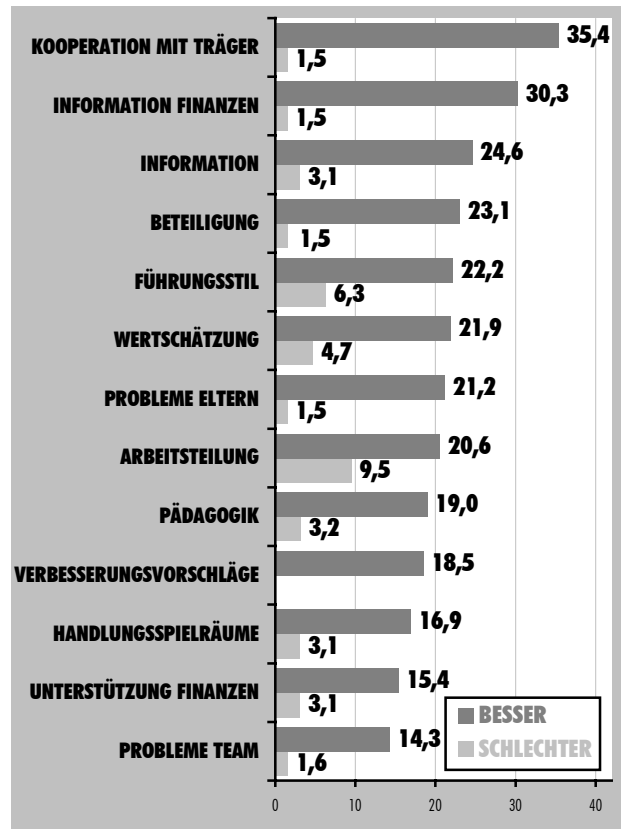


#### KOOPERATION ZWISCHEN LEITUNG UND TRÄGER

#### VERBESSERUNG DER KOOPERATION LEITUNG-TRÄGER

Im Verlauf des Modellprojektes hörten wir seitens vieler Leiterinnen Klagen über Mängel in der Zusammenarbeit mit ihren Trägern. Über ein Drittel der Leiterinnen stellt Verbesserungen im Modellverlauf fest.

Frage an Leiter/innen 2003: Wie hat sich für Sie die Zusammenarbeit mit Ihrem Träger seit Mitte 2001 verändert? - (Verschiedene Dimensionen)

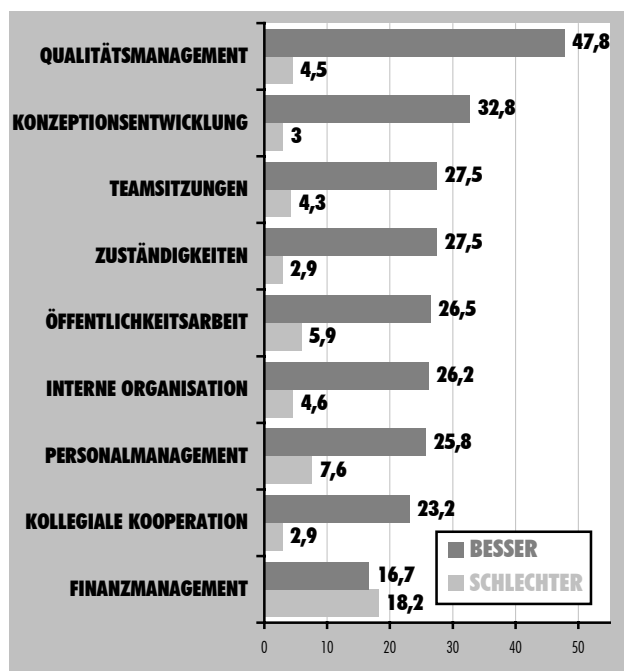


#### ORGANISATION DER EINRICHTUNG

#### VERBESSERUNG VON KONZEPTION UND QUALITÄTSMANAGEMENT

Eindrucksvoll sind die von den Leiterinnen festgestellten Verbesserungen in puncto Konzeptionsentwicklung und Qualitätsmanagement. Ein knappes Drittel bzw. fast die Hälfte sieht hier Verbesserungen.

Frage an Leiter/innen 2003: Wie hat sich die Organisation Ihrer Einrichtung Ihrer Meinung nach seit Mitte 2001 verändert? - (Verschiedene Dimensionen)

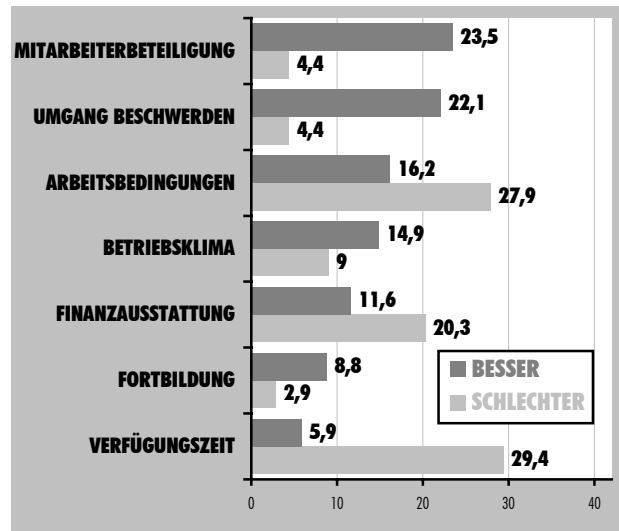


#### ARBEITSBEDINGUNGEN

#### VERSCHLECHTERUNG DER ARBEITSBEDINGUNGEN

Weniger erfreulich beurteilen die Leiterinnen die Entwicklung ihrer Arbeitsbedingungen. Einer positiven Tendenz zu mehr Mitarbeiterinnen-Beteiligung (23,5 %) steht hier die Feststellung schlechterer Arbeitsbedingungen (27,9 %) und einer Verschlechterung in puncto Verfügungszeit (29,4 %) gegenüber. Beim übrigen pädagogischen Personal ist die Tendenz ähnlich, wenn auch etwas weniger ausgeprägt (schlechtere Arbeitsbedingungen: 20,6 %, Verschlechterung bezüglich Verfügungszeit: 26,0 %).

*Frage an Leiter/innen 2003: Wie haben sich die Arbeitsbedingungen in Ihrer Einrichtung seit Mitte 2001 für Sie verändert? - (Verschiedene Dimensionen)*



Die Wahrnehmung verschlechterter Arbeitsbedingungen steht in einem gewissen Kontrast zur wahrgenommenen Verbesserung der eigenen Leistung, z. B. im Hinblick auf die pädagogische Arbeit, aber auch zu einer objektiven Verbesserung des durchschnittlichen Anstellungsschlüssels im Modellverlauf.

#### VERFÜGUNGSZEIT DIFFERENZIIERT DISKUTIEREN

Die Verschlechterung in puncto Verfügungszeit erklärt sich wohl teilweise durch die angestrebten Um- schichtungen: Um in hoch ausgelasteten Einrichtungen die pädagogische Arbeit zu verbessern, werden finanzielle Mittel und damit Personalressourcen aus unterdurchschnittlich ausgelasteten Einrichtungen umgeschichtet und schlagen dort als Verschlechterungen zu Buche.

Trotzdem sollte das Befragungsergebnis Anlass sein, verstärkt darüber nachzudenken, wie die Zeit, die pädagogische Mitarbeiterinnen, insbesondere die Leiterinnen, über ihre direkte pädagogische Arbeit hin- aus benötigen, sachgemäß gesichert werden kann. Dabei sollte die pauschale Betrachtung der Verfü- gungszeit einer differenzierten Sichtweise des Zeit-Managements weichen. Die Diskussion um "die Verfü- gungszeit" krankt daran, dass hier äußerst unterschiedliche Tätigkeiten, die jeweils für sich zu betrachten wären, zusammengefasst werden. Kaum berücksichtigt wird dabei, dass sich die Anforderungen im Hin- blick auf Management, Verwaltung und Vorbereitung an die Leiterinnen von Einrichtung zu Einrichtung stark unterscheiden. Die Höhe der Verfügungszeit korreliert dabei wenig mit der Höhe der Anforderungen. In diesem Zusammenhang wären Erfahrungsrichtwerte als Anhaltspunkte für die betriebsinterne Kommu- nikation zwischen Team, Leitung und Träger hilfreich.

Eine pauschale Festlegung der Verfügungszeit würde der Unterschiedlichkeit der Aufgaben in den ver- schiedenen Einrichtungstypen und Varianten der Arbeitsteilung jedenfalls nicht gerecht. Aber mehr Un- terstützung bei der Absicherung ihres Zeitmanagements benötigen die pädagogischen Fachkräfte offen- sichtlich.

## MITTELBARE QUALITÄTSSTEUERUNG: ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG

MITTELBARE  
QUALITÄTSSTEUERUNG  
BEWÄHRT SICH

Das Konzept der mittelbaren Qualitätssteuerung erweist sich als zentrale Errungenschaft des Modellprojektes.

In den Modelleinrichtungen werden unzählige kleine und größere Verbesserungen in Eigeninitiative vorgenommen – nicht veranlasst durch direkt regulative Eingriffe, aber ganz offensichtlich angeregt durch die verschiedenen, teilweise schon zum wiederholten Male durchgeführten Befragungen. Selbst Kritiker/innen der kindbezogenen Förderung gestehen zu, dass hier eine wesentliche Entwicklung angestoßen wurde.

Die Umstellung der Finanzierung auf eine kindbezogene Logik und die mittelbare Qualitätssteuerung befruchten sich nach unserem Eindruck gegenseitig: Die Finanzierung rückt das einzelne Kind und seine Familie in den Vordergrund, mittelbare Qualitätssicherung erweitert und systematisiert den Kommunikationsfluss und schafft so eine Informationsgrundlage für die Einrichtungen, diese Hinwendung zum Einzelfall inhaltlich auszugestalten.

WERT LIEGT IN DER  
FLÄCHENDECKUNG

Einrichtungen, die bereits Verfahren der Qualitätssicherung, der Qualitätsentwicklung bzw. des Qualitätsmanagements praktizieren oder die bereits in einem kontinuierlichen Prozess der Konzeptionsentwicklung stehen, haben keine Schwierigkeiten, die Anforderung der kindbezogenen Förderung zu realisieren - im Gegenteil, sie werden eher "unterfordert". Der Wert der mittelbaren Qualitätssteuerung liegt in der Flächendeckung. Bisher werden Ansätze von Qualitätssicherung, -entwicklung bzw. -management nur von einer begrenzten Zahl besonders motivierter Einrichtungen realisiert. Durch die direkte Verknüpfung mit den Förder- und Finanzierungsbedingungen entsteht ein Mindeststandard der Qualitätssicherung, der vor allem solche Einrichtungen anregt, sich weiter zu entwickeln, die sich zuvor wenig oder gar nicht mit diesem Thema auseinandergesetzt hatten. Vielleicht trägt dies dazu bei, die gegenwärtig zu beobachtenden großen Qualitätsunterschiede zwischen den Einrichtungen langfristig zu verringern.

MITTELBARE  
QUALITÄTSSTEUERUNG OFT  
UNTERSCHÄTZT

Das Konzept der mittelbaren Qualitätssteuerung ist in der (fach-)öffentlichen Wahrnehmung der am meisten unterschätzte Baustein der kindbezogenen Förderung. Sowohl KritikerInnen als auch BefürworterInnen sehen sie immer wieder nachrangig oder werten sie gar ganz ab. Dabei ist es gerade die Einführung von Mindeststandards der Qualitätssicherung, die Kitas zu einer Verbesserung und Weiterentwicklung ihrer Angebote anregt. Die kindbezogenen Finanzierungsmechanismen bereiten hierfür lediglich den Boden.

ARBEITSBEDINGUNGEN  
IM AUGEN BEHALTEN

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Arbeitsbedingungen der Leiterinnen und des übrigen Personals angemessen sind. Eine direkte staatliche Reglementierung über die Festlegung eines Anstellungsschlüssels hinaus hilft hier nicht weiter. Das Zeit-Management des pädagogischen Personals ist vor Ort differenziert zu betrachten und zu diskutieren.

### KEINE KINDBEZOGENE FINANZIERUNG OHNE MITTELBARE QUALITÄTSSTEUERUNG

KEINE PRIORITÄT DER  
ÖKONOMIE ZULASSEN

Eine Einführung der ökonomischen Finanzierungsmechanismen der kindbezogenen Förderung ohne Realisierung des Konzeptes der mittelbaren Qualitätssteuerung würde eine Einseitigkeit der Ökonomie begründen. Dieses Ungleichgewicht findet sich zwar in allen herkömmlichen Förderstrukturen, wird aber

---

auch bisher schon dem Gegenstand der Förderung – der Bildung und Erziehung von Kindern – nicht gerecht.

Qualität *und* Wirtschaftlichkeit sind in einem untrennbaren Prozess auszubalancieren und zu optimieren.

## VERÖFFENTLICHUNG DER PÄDAGOGISCHEN KONZEPTION

### ZIELE

#### TRANSPARENZ UND KONZEPTIONSENTWICKLUNG

Mit der Veröffentlichung der pädagogischen Konzeption werden mehrere Ziele verfolgt:

- Konzeptionsentwicklung wird angeregt bzw. vertieft.
- Familien werden über die Angebote der einzelnen Kitas detailliert informiert.
- Die größere Transparenz regt Vergleiche und Verbesserungen an.

Im Kontext des Modellversuchs wurde zur Veröffentlichung pädagogischer Konzeptionen / Selbstdarstellungen das Internet-System [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de) entwickelt.

#### QUALITÄT WIRD SICHTBAR

Die Veröffentlichung im Internet stellt eine Konkretisierung der Anforderung des Bayerischen Bildungs- und Erziehungsplanes dar, in Zusammenarbeit von Träger, Fachpersonal und Eltern eine Einrichtungskonzeption zu entwerfen und für alle transparent zu machen. Es wird gezeigt, auf welche Weise die jeweilige Kindertageseinrichtung ihren Bildungs- und Erziehungsauftrag erfüllt. Damit Schwerpunkte und Stärken, aber auch Lücken und Schwächen im Angebot einer Einrichtung sichtbar werden, erfolgt die Darstellung nach einem in Kooperation mit dem IFP entwickelten, vorgegebenen Raster.

### STANDARDISIERUNG DER DARSTELLUNG

#### VORTEILE DER STANDARDISIERUNG

Die Veröffentlichung einer Konzeption / Selbstdarstellung in Papierform ist weitgehend üblich, in den letzten Jahren auch zunehmend auf einer eigenen Homepage.

Welche Vorteile bietet die standardisierte gegenüber der freien Selbstdarstellung?

- Lücken und Nachlässigkeiten werden sichtbar.
- Der Vergleich zwischen Einrichtungen wird leicht möglich.
- Standardisierte Darstellungen können zentral gut organisiert werden. Das erleichtert den Zugang sowohl für neu einsteigende Kitas als auch für Familien, die sich über Kitas informieren möchten.
- Einrichtungen, die noch keine Konzeption bzw. noch keine detaillierte Selbstdarstellung erarbeitet haben, bekommen mit dem Beschreibungsraster eine strukturierte Arbeitshilfe.

Eine standardisierte Darstellung ist keine Alternative zur freien Selbstdarstellung. Beide Präsentationsformen haben ihre Berechtigung, und nicht wenige Kitas praktizieren beides.

## BESCHREIBUNGSRASTER

Das Beschreibungsraster wurde im Jahr 2000 in Zusammenarbeit mit dem IFP (Staatsinstitut für Frühpädagogik) entwickelt und auf der Grundlage von Rückmeldungen aus den Modelleinrichtungen aber auch von Expert/inn/en außerhalb der Modellstandorte mehrfach überarbeitet. Es gliedert Konzepten und Selbstdarstellung in folgende Bereiche mit jeweils einer Reihe hier nicht genannter Unterpunkte:

- Kontaktinformationen
- Kinder
- Zeiten
- Elternbeitrag
- Personal
- Qualitätssicherung
- Räumlichkeiten
- Kooperation und Vernetzung
- Pädagogische Schwerpunkte
- Zusammenarbeit mit den Eltern
- Pädagogische Aktivitäten der letzten 12 Monate
- Tagesablauf
- Essen und Getränke
- Elternbefragung
- Anmeldung

[WWW.KITA-BAYERN.DE](http://WWW.KITA-BAYERN.DE)

INTERNET-  
INFORMATIONSSYSTEM FÜR  
GANZ BAYERN

Bei Projektbeginn war so gut wie keine Kita mit einem PC, geschweige denn mit einem Internet-Zugang ausgestattet. Außerdem gab es keine Möglichkeit, in einem überschaubaren Zeitraum 103 Modelleinrichtungen im Internet darzustellen. Wir erarbeiteten zu diesem Zweck ein Internet-Informationssystem, das nunmehr zur Darstellung aller bayerischen Kindertageseinrichtungen verwendet werden könnte - [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de).

# QUALITÄTSSICHERUNG



## TRANSFER IN ANDERE LANDKREISE UND STÄDTE

Inzwischen beteiligen sich über die Modellregionen hinaus Landkreise (neben Landsberg am Lech: Miesbach, Bayreuth, Nürnberger Land) und Städte (neben der Stadt Bayreuth: Nürnberg und Erlangen).

Für jede aufgenommene Stadt bzw. Landkreis lassen sich Listen nach Stadt-/Landkreisgebieten, nach Altersgruppen (unter 3, 3 bis 6 Jahre, Schulalter) und nach Trägerzugehörigkeit (kommunal, katholisch, evangelisch, andere) abrufen. Diese führen zu den Selbstdarstellungen der einzelnen Kitas, die jede auch für sich direkt aufgerufen werden können.

## ONLINE-REDAKTIONSSYSTEM

Die Struktur der Kita-Darstellung ist vorgegeben, die Texte werden von den Kitas selbst mit Hilfe eines sehr einfach zu bedienenden Online-Redaktionssystems gepflegt.

Im Januar 2004 hatten 532 Kindertageseinrichtungen einen Zugang zum Online-Redaktionssystem. 468 Kitas nutzten diesen Zugang und führten zusammen bis zu diesem Datum insgesamt 11.369 Aktualisierungsvorgänge durch. Das entspricht durchschnittlich 24,3 Änderungen pro Kita.

## MULTIFUNKTIONALE NUTZUNG

Die Kita-Darstellungen unter [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de) sind technisch so angelegt, dass sie möglichst leicht auch in andere Homepages eingebaut werden können. Auf diese Weise bekommt ein und dieselbe Darstellung einer Kita potenziell mehrere Funktionen:

- Die Darstellung selbst, aufrufbar mit einer „sprechenden“ und eingängigen Adresse (z.B. [www.kita-bayern.de/bt/st-georgen](http://www.kita-bayern.de/bt/st-georgen)), kann von der Einrichtung als eigene Homepage angegeben werden.
- Eine Einrichtung kann eine Homepage selbst gestalten und ihre Texte aus [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de) technisch „einbauen“. Sie verbindet so ihre individuelle Darstellung mit der Präsenz in dem öffentlichen System und pflegt die Texte nur an einer Stelle.
- Eine Stadt oder ein Landkreis kann die Informationen aus [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de) mit dem eigenen Internet-Angebot verknüpfen und so das Service-Angebot für Familien im Einzugsgebiet erweitern.

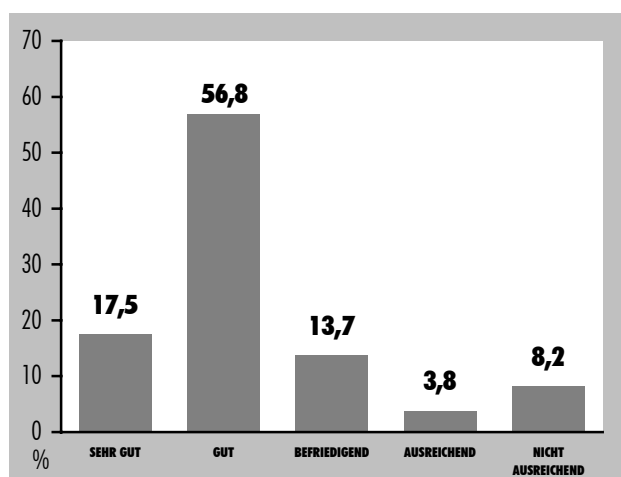
- Eine Verbandsgruppierung kann ihre Einrichtungen mit der eigenen Homepage verknüpfen und auf diese Weise die eigenen Angebote detailliert und vorbildlich präsentieren.

## WAHRNEHMUNG DER INTERNET-DARSTELLUNG DURCH DIE ELTERN

Läßt die Bekanntheit der Internet-Darstellung der Kitas unter [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de) im Jahr 2002 noch zu wünschen übrig, ändert sich das im Jahr 2003. Nun kennt ein knappes Drittel der Eltern der Modelleinrichtungen die Seite ihrer Kita. Angesichts der Tatsache, dass deutlich mehr Eltern einen Internet-Zugang haben dürften, ist aber auch dieser Wert noch ausbaufähig.

Die Eltern, die die Internet-Darstellung ihrer Einrichtung kennen, beurteilen sie ganz überwiegend positiv.

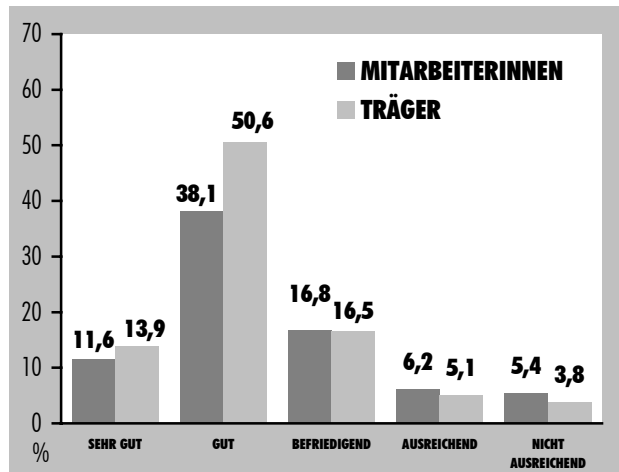
*Frage an die Eltern seitens der Einrichtung: Wie beurteilen Sie unsere Informationsmedien? – Internet-Seite*



## WAHRNEHMUNG DER INTERNET-DARSTELLUNG DURCH MITARBEITER/INNEN UND TRÄGER

Auch Mitarbeiter/innen und Träger schätzen die Internet-Selbstdarstellung als Bestandteil der kindbezogenen Förderung positiv ein:

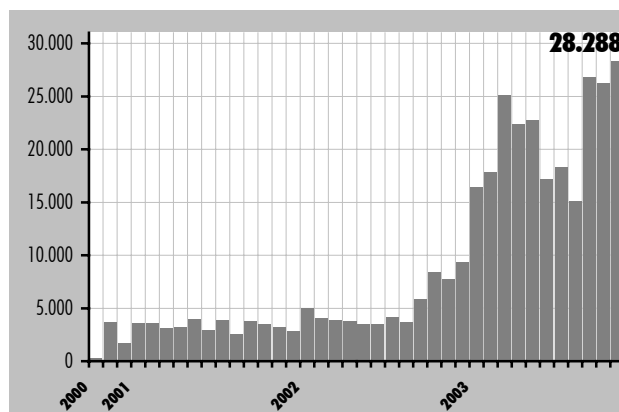
*Frage an Mitarbeiter/innen und Träger 2003: Wie beurteilen Sie das neue, gegenwärtig erprobte Fördermodell? - Internet-Selbstdarstellung*



#### ZUGRIFFSSTATISTIK

Der Zugriff auf [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de) nimmt bis Ende 2002 einen gemächlichen, ab Anfang 2003 einen deutlich ansteigenden Verlauf. Die Zahl der monatlichen Besuche (visits) steigt bis zum November 2003 auf über 28.000, die Zahl der Dateizugriffe (hits) auf über 440.000.

*Anzahl der Besuche (visits) auf [www.kita-bayern.de](http://www.kita-bayern.de) pro Monat laut Server-Statistik*



## ELTERNBEFRAGUNG

### VERFAHREN

Seit dem Kindergartenjahr 2000/01 befragen die Modelleinrichtungen die Eltern der von ihnen betreuten Kinder. Das folgende Verfahren hat sich bewährt:

- Die Fragebögen werden von jeder Einrichtung in eigener Regie erstellt, verteilt, ausgewertet und interpretiert.
- Jede Einrichtung ist angehalten, bei der Erstellung ihres Fragebogens einige allgemeine, vorformulierte Fragen zu stellen. Darüber hinaus kann und soll sie Fragen stellen, die sich aus ihrer speziellen Situation ergeben.
- Musterfragebögen sind als Datei im Internet abrufbar unter [www.iska-nuernberg.de/kita-bayern](http://www.iska-nuernberg.de/kita-bayern). Dort finden sich auch ausführliche Verfahrensanleitungen sowie eine Hilfsdatei zur Auswertung.
- Die Befragung erfolgt in zwei Teilen: Der Hauptteil ist anonym. Fragen im Hinblick auf Öffnungszeit- und Buchungswünsche sowie zur Elternmitwirkung sind - auf einem getrennten Bogen - namentlich zu beantworten.
- Die Befragung wird gemeinsam mit dem Kindergartenbeirat organisiert. Diesem sind alle Ergebnisse zugänglich zu machen. Gemeinsam werden Interpretationen und Konsequenzen diskutiert. Die wesentlichen Ergebnisse werden innerhalb der Einrichtung veröffentlicht. Im Rahmen der Internet-Selbstdarstellung werden Ergebnisse von allgemeinem Interesse veröffentlicht.
- Günstigster Befragungszeitraum ist der Monat Januar. Hier haben sich die neuen Familien eingewöhnt, und es können noch Weichen für das Kindergartenjahr gestellt werden.
- Die Befragung wird jährlich wiederholt.
- Aufsichtsbehörden haben keinen Einblick in die Ergebnisse. Sie kümmern sich lediglich darum, ob die Befragung durchgeführt wird.

### VERGLEICH MIT DEM DURCHSCHNITT

In den Jahren 2002 und 2003 organisierte das ISKA eine zentrale Meta-Auswertung der Befragungsergebnisse: Alle Resultate der Einrichtungen wurden zu Durchschnittswerten zusammengeführt. Auf diese Weise konnte jeder Einrichtung ein Vergleich ihrer Ergebnisse mit diesem Durchschnitt zur Verfügung gestellt werden.

### ZIELE

Eltern bekommen durch die Elternbefragung die Möglichkeit,

- Wünsche und Bedürfnisse zu äußern;
- mitzuteilen, wie sie die Arbeit der Einrichtung wahrnehmen;
- die Arbeit der Einrichtung aus der eigenen (subjektiven) Perspektive zu bewerten.

Träger, Kita-Leitung und pädagogisches Personal erfahren,

- welche Wünsche und Bedürfnisse Eltern haben,
- wie Eltern die Arbeit der Einrichtung wahrnehmen,
- wie Eltern die Arbeit der Einrichtung bewerten,
- wie Eltern die Wirkung der Einrichtung auf ihre Kinder erleben.

Dadurch, dass auch die "stille Mehrheit" zu Wort kommt, können Einrichtung und Träger besser abschätzen, welchen quantitativen Stellenwert offen geäußerte Einzelmeinungen haben.

#### ERNSTHAFT BERÜCKSICHTIGEN

Die Befragungsergebnisse sind bei der Planung der Angebotsstruktur und der pädagogischen Arbeit einzubeziehen. Dabei geht es nicht darum, alles zu tun, was Eltern wünschen. In begründeten Fällen kann es durchaus sinnvoll sein, Mehrheitsmeinungen mit pädagogischen Gegenargumenten zu begegnen.

#### DEMOKRATISCHE TEILHABE

Letzten Endes dient die Elternbefragung dazu, solche Aspekte einer Einrichtung zu verbessern, die Eltern im konkreten Fall gut beurteilen können (Elterninformation, Mitwirkungsmöglichkeiten, Öffnungszeiten etc.). Gleichzeitig ist sie ein hervorragendes Instrument der Ausgestaltung der im Bildungs- und Erziehungsplan verankerten Prinzipien der Bildungs- und Erziehungspartnerschaft sowie der demokratischen Partizipation. Elternbeiräte können sich mit der Befragung einen Überblick über die in der Elternschaft anstehenden Themen verschaffen.

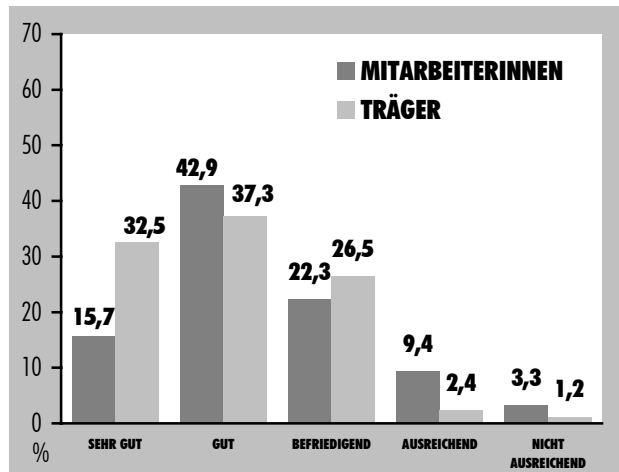
Die flächendeckende Elternbefragung gehört zu den wesentlichen Errungenschaften der Modellerprobung. Unzählige kleine und größere Verbesserungen an den Einrichtungen wurden durch sie angestoßen.

#### WAHRNEHMUNG DER ELTERNBEFRAGUNG DURCH MITARBEITER/INNEN UND TRÄGER

#### GROSSE AKZEPTANZ

Nach anfänglich größter Skepsis wird die Elternbefragung inzwischen von Leiterinnen und Trägern der Modellkindertageseinrichtungen fast durchweg als Mindeststandard akzeptiert und als selbstverständliches Instrument der Qualitätssicherung eingesetzt.

Frage an Mitarbeiter/innen und Träger 2003: Wie beurteilen Sie das neue, gegenwärtig erprobte Fördermodell? - Elternbefragung



NUR VERPFLICHTUNG FÜHRT ZUR FLÄCHENDECKUNG

Angesichts der bei Modellbeginn oft heftig geäußerten Ablehnung der Verpflichtung zur Elternbefragung ist dieses Ergebnis besonders bemerkenswert. Mit Sicherheit gäbe es an den Modellstandorten noch heute keine flächendeckende Elternbefragung, wäre sie nicht als Förderbedingung eingeführt worden. An den Modellstandorten wird diese Einschätzung weitgehend geteilt, außerhalb gibt es immer wieder Stimmen - z. B. vom Bayerischen Gemeindetag -, die den verpflichtenden Charakter der Befragung aus prinzipiellen Gründen ablehnen.

KINDERBEFRAGUNG

BEFRAGUNGSPERSPEKTIVE ERWEITERN

Die Idee, die Kinderbefragung als weiteres Element der mittelbaren Qualitätssicherung zu erproben, entstand im Arbeitskreis der Bayreuther Kita-Leiterinnen. Alle Teilnehmerinnen verabredeten sich, diese Befragung im Jahr 2003 durchzuführen.

Anders als für die Elternbefragung gab es für die Kinderbefragung keinerlei strukturierte Vorgaben. Bei der Kinderbefragung kann es nicht oder nur nachrangig um die Berechnung von Quantitäten gehen, sondern um die Aktion an sich und die mit ihr eingenommene Haltung: Das pädagogische Team befragt Kinder, wie sie sich in ihrer Einrichtung fühlen, was sie erleben, welche Wünsche sie haben und was sie gerne anders hätten.

Dies kann auf eine spielerische Art und Weise geschehen - eine Erzieherin spielte Zeitungsreporterin und interviewte die Kinder, eine andere inszenierte ein Fernsehinterview - aber durchaus auch mit einer strukturierten Gruppenbefragung.

Die Ergebnisse können im Einklang oder in Diskrepanz zu dem stehen, was Eltern oder was Fachkräfte bei ihren Befragungen äußern. In jedem Fall lohnt es sich, die Perspektive der Elternbefragung mit den Ergebnissen einer Kinderbefragung zu erweitern.

---

Die Kinderbefragung ist ein hervorragendes Instrument der Partizipation. Kinder erleben, wie sie ernsthaft um eine Rückmeldung gebeten werden und dass ihre Hinweise ernst genommen und ggf. berücksichtigt werden.

Unserer Meinung nach bewährte es sich, die Kinderbefragung parallel zur Elternbefragung durchzuführen, um Einseitigkeiten der Interpretation zu vermeiden.

## **MITARBEITER/INNEN-BEFragung**

### **INNERBETRIEBLICHE KOMMUNIKATION ANREGEN**

Ausgehend vom Erfolg der Elternbefragung experimentierten wir Ende 2003 mit der Mitarbeiter/innen-Befragung als weiterem Instrument der mittelbaren Qualitätssicherung.

Alle Mitarbeiterinnen in Bayreuth und im Landkreis Landsberg erhielten zwei Fragebögen - einen, der zur Auswertung an das ISKA einzusenden war und einen zweiten, der zur weiteren Auswertung in der Einrichtung verblieb.

Der erste, vom ISKA ausgewertete Fragebogen erhielt standardisierte Fragen zur detaillierten Bewertung von Aspekten

- der Organisation (Zuständigkeiten, Zusammenarbeit, Konzeptionsentwicklung, Qualitätsmanagement, Personalmanagement etc.),
- der Arbeitsbedingungen (Fortbildung, Betriebsklima, Verfügungszeiten, Mitarbeiterbeteiligung etc.),
- der Zusammenarbeit mit dem Träger (Information über Finanzen, Unterstützung bei Problemen, Wertschätzung, Handlungsspielräume, Führungsstil, Arbeitsteilung etc.)
- der Zusammenarbeit zwischen Team und Kita-Leitung,
- der Vernetzung und Kooperation (Jugendamt, Fachberatung etc.) sowie
- der Einrichtung (pädagogische Arbeit, Information der Eltern, Atmosphäre, Ausstattung etc.).

Der zweite, in der Einrichtung direkt ausgewertete Fragebogen enthielt offene Fragen nach Verbesserungsvorschlägen zu den gleichen Bereichen.

Ziel war es - neben der Dokumentation von Modellergebnissen -, die innerbetriebliche Kommunikation zwischen Team, Leitung und Träger anzuregen. Dieses Ziel wurde offensichtlich erreicht. Auch Problem-bereiche (Verfügungszeiten, Arbeitsbedingungen) wurden gut sichtbar.

Fragebögen und Auswertungshilfen werden im Internet veröffentlicht, damit auch Einrichtungen außerhalb der Modellstandorte darauf zurückgreifen können.

Auch bei der Mitarbeiterinnenbefragung kann die Verpflichtung als Mindeststandard die entscheidende Initialzündung für Verbesserungsprozesse der innerbetrieblichen Organisation und Kooperation darstellen.

## ANSTELLUNGSSCHLÜSSEL

### DER ANSTELLUNGSSCHLÜSSEL ALS MAß DER PERSONAL-KIND-RELATION

#### ARBEITSZEIT- BETREUUNGSZEIT-RELATION

Es ist üblich, für Kindertageseinrichtungen einen Mindeststandard der Personal-Kind-Relation festzusetzen. Bisher geschieht dies durch die Zuordnung einer bestimmten Zahl an Fach- bzw. Hilfskräften zu einer Kindergruppe.

In einem kindbezogenen Fördersystem, das die Möglichkeit offen lässt, ob sich Einrichtungen überhaupt in Gruppen organisieren, ist die Personal-Kind-Relation anders zu formulieren. Hierzu kann der sogenannte Anstellungsschlüssel herangezogen werden. Diese Kennzahl wurde im Rahmen dieses Projektes entwickelt und setzt die Summe der täglichen Betreuungszeit der Kinder mit der Summe der täglichen Arbeitszeit des Personals in Beziehung. Der Anstellungsschlüssel hat sich im Modellprojekt als sehr brauchbares Instrument zur Beschreibung und zur Regulation der Auslastung von Einrichtungen erwiesen.

Der Anstellungsschlüssel besagt, wieviele regelmäßige Anwesenheitsstunden von Kindern auf eine Arbeitsstunde des Personals entfallen und berechnet sich nach der folgenden Formel:

$$\text{Anstellungsschlüssel} = \frac{\text{Summe der täglichen Arbeitszeit der pädagogischen Personals}}{\text{Summe der täglichen Betreuungszeiten aller Kinder}}$$

Der Anstellungsschlüssel erwies sich im Modellverlauf als sehr gutes Instrument, um die Auslastung von Einrichtungen zu beschreiben. Er leistet Trägern, Fachberaterinnen, Aufsichtsbehörden und kommunalen Vertretern gute Dienste bei der Beurteilung und dem Vergleich von Einrichtungen.

### MINDEST-, EMPFOHLENER UND REALER ANSTELLUNGSSCHLÜSSEL

#### NORMATIV UND DESKRIPTIV

Der Anstellungsschlüssel kann zur Formulierung von drei Sachverhalten herangezogen werden:

- Ein *Mindest*-Anstellungsschlüssel formuliert den Wert, den eine Einrichtung mindestens erreichen muss, um eine Förderung zu erhalten / behalten. Bei seiner Unterschreitung gilt das Wohl des Kindes als gefährdet.
- Der *empfohlene* Anstellungsschlüssel formuliert den Wert, der unter Abwägung verschiedener Gesichtspunkte als erstrebenswert gelten kann.
- Der *reale* Anstellungsschlüssel beschreibt die Verhältnisse in einer konkreten Einrichtung und kann mit dem Mindest- sowie mit dem empfohlenen Anstellungsschlüssel verglichen werden.

### HÖHE DES MINDEST- UND DES EMPFOHLENE ANSTELLUNGSSCHLÜSSEL

#### MINDESTENS 1:12,5 - EMPFOHLEN: 1:10

Nachdem die ersten Erfahrungen mit dieser Kennzahl gesammelt waren, legt die Modellkommission den Mindestanstellungsschlüssel in Höhe von 1:12,5 fest. Mit 1:10 wurde ein erste Empfehlung zum Anstel-

---

KEINE PUNKTGENAUE  
REALISIERUNG MÖGLICH

lungsschlüssel abgegeben. Sie orientiert sich am statistischen Durchschnitt der Anstellungsschlüssel der Modelleinrichtungen. Dieser lag zum Stichtag 1. Juli 2000 bei 1:9,9.

Gelegentlich unternahmen Einrichtungen in der Anfangszeit Anstrengungen, den empfohlenen Wert von 1:10 punktgenau zu realisieren. Die Stadt Landsberg versuchte ihn anfangs vor dem Hintergrund ihrer freiwilligen Zusatzfinanzierung ("Defizitvertrag" / "Kontraktmanagement") von den Einrichtungen einzufordern - zunächst sogar bei integrativen Einrichtungen. Dieser Umgang mit dem Anstellungsschlüssel führte verständlicherweise zu Irritationen.

Die punktgenaue Realisierung eines Anstellungsschlüssels ist nicht möglich. Der Personaleinsatz kann nicht nur von der Betreuungszeit der Kinder abhängig gemacht werden und ist selbst bei höchster Flexibilität nie so genau auszubalancieren, dass ein exakter Wert bzw. eine enge Wertschere Spanne eingehalten werden können. Diese Erkenntnis setzte sich schließlich bei allen Modellbeteiligten durch.

VERBESSERUNG DES MINDESTANSTELLUNGSSCHLÜSSELS MÖGLICH

MINDEST-  
ANSTELLUNGSSCHLÜSSEL  
ANHEBEN

Die Empfehlung eines Anstellungsschlüssels in Höhe von 1:10 erwies sich im Projektverlauf als brauchbare Arbeitsgrundlage. Der Mindestanstellungsschlüssel in Höhe von 1:12,5 wurde bei Projektbeginn von vier Einrichtungen nicht eingehalten. Da in diesen Einrichtungen die Förderung entsprechend anstieg, stieß die erforderliche Aufstockung des Personals auf keine Schwierigkeiten.

Bei näherer Sicht auf Einrichtungen an der Grenze zu 1:12,5 stellten wir immer wieder fest, dass Anstellungsschlüssel-Werte im Bereich von etwa 1:11,5 bis 1:12,5 unter pädagogischen Gesichtspunkten problematisch sein können - auch wenn sie vom alten BayKiG zugelassen werden. Ausgehend von der Tatsache, dass sich für diese Einrichtungen in der Regel die Förderung erhöht, halten wir es für sinnvoll, den Mindest-Anstellungsschlüssel auf 1:11,5 festzulegen.

Damit wäre sicher gestellt, dass finanzielle Mittel, die bei der Umstellung von der alten Personalkostenbezuschussung zur kindbezogenen Förderung hoch ausgelasteten Einrichtungen zugute kommen, auch tatsächlich in zusätzliches Personal investiert werden.

BAYERNWEITE  
BERECHNUNG

Vor einer Anwendung dieser Werte als bayernweite Norm sind die Durchschnittswerte für ganz Bayern zu berechnen.

ENTWICKLUNG DER REALEN ANSTELLUNGSSCHLÜSSEL IM PROJEKTVERLAUF 2000-2002

ÖKONOMIE ODER QUALITÄT?

Kritiker/innen der kindbezogenen Förderung befürchten, dass sie Träger dazu verleite oder gar zwingen, ihre Einrichtungen nur noch gemäß dem Mindestanstellungsschlüssel auszustatten.

Wir halten diesem Argument entgegen, dass das Gesamtkonzept der kindbezogenen Förderung, vor allem durch seine Mindeststandards der Qualitätssicherung, zwar ökonomische Überlegungen anregt, diese aber gleichzeitig mit Qualitätsanreizen ausbalanciert.

Wie verhalten sich die Träger und ihre Einrichtungen an den Modellstandorten? - Faktisch lässt der Vertrag, den sie mit dem Freistaat Bayern sowie mit ihrer jeweiligen Kommune für die Modelllaufzeit geschlossen hatten, die bloße Orientierung am Mindestanstellungsschlüssel zu.

Wir beobachten die Anstellungsschlüssel aller Modelleinrichtungen seit dem Jahr 2000. Zum 1. Juli 2000 wurden sie erstmals auf der Grundlage einer Anwesenheits- und Personaleinsatzerhebung berechnet. Vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2003 sind uns aus den Jahresabrechnungen die Anstellungsschlüssel sämtlicher Modelleinrichtungen in jedem Kalendermonat bekannt.

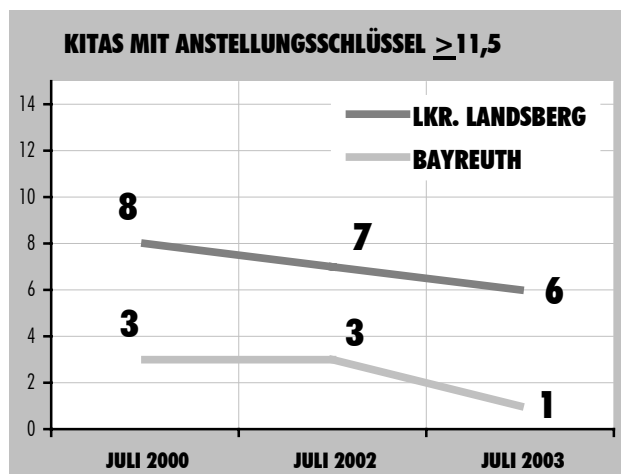
## KAUM KÜNDIGUNGEN

Zu Personalkündigungen kam es im Modellversuch kaum. Dies dürfte zum einen an dem gewährten Bestandsschutz liegen (Einrichtungen, die mit der kindbezogenen Förderung finanzielle Nachteile hatten, konnten unter bestimmten Umständen eine Förderung in Höhe der alten Personalkostenerstattung erhalten), zum anderen aber auch an der Tatsache, dass Träger mit mehreren Einrichtungen interne Personalverschiebungen vornehmen konnten - eine Möglichkeit, die dafür spricht, entsprechende Träger- und Verwaltungsverbände einzugehen.

## WENIGER SCHLECHTE ANSTELLUNGSSCHLÜSSEL

Da in den Modellphasen Einrichtungen mit Verlusten gegenüber der alten Personalkostenerstattung einer besonderen Bestandsschutzregel unterlagen, wäre ein bloßer Vergleich des Personaleinsatzes nicht aussagekräftig. Wir beobachten deshalb die Entwicklung der Zahl der Einrichtungen mit einem Anstellungsschlüssel von 1:11,5 und schlechter.

Beim Vergleich jeweils zum Juli der Jahre 2000 (vor Einführung der kindbezogenen Förderung), 2002 (erstes Jahr der kindbezogenen Förderung) und 2003 zeigt sich ein Rückgang in der Stadt Bayreuth und im Landkreis Landsberg am Lech von insgesamt 11 auf 7.



Eine Tendenz zur Orientierung am Mindeststandard im breiteren Umfang ist nicht festzustellen. Es kann davon ausgegangen werden, dass es die Empfehlung im Hinblick auf die Anstellungsschlüssel sowie die Mindeststandard der Qualitätssicherung sind, die hier unterstützend wirken.

## NORMANSTELLUNGSSCHLÜSSEL FÜR SONDERSITUATIONEN

Der empfohlene Anstellungsschlüssel (derzeit 1:10) sowie der Mindestanstellungsschlüssel (derzeit 1:12,5) ist für den Fall einer Platzreduktion und/oder einer Personalaufstockung, z. B. bei einer integra-

---

tiven Einrichtung nicht sinnvoll anwendbar. Hier sind andere Personal-Kind-Relationen üblich und geboten.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, um Normanstellungsschlüssel für Sondersituationen zu konstruieren:

- Entweder wird die Betreuungszeit der Kinder mit dem jeweiligen Gewichtungsfaktor multipliziert (ähnlich wie der Basiswert mit Zeit- und Gewichtungsfaktoren zu multiplizieren ist). In diesem Fall gelten die Werte von 1:10 bzw. 1:12,5 auch für Sondersituationen als empfohlene bzw. Mindestanstellungsschlüssel.
- Oder es werden einrichtungsbezogene, nur für die jeweilige Einrichtung geltende Normwerte abgeleitet.

Der große Nachteil der ersten Möglichkeit besteht in der Abstraktheit ihrer Aussage. "Auf eine Personalstunde entfallen 10 gewichtete Zeitstunden" ist nur schwer verständlich. Umgekehrt würde bei der Festlegung besonderer Normen für integrative Einrichtungen sehr deutlich, dass in diesen Einrichtungen mit einem deutlich besseren Anstellungsschlüssel zu arbeiten ist als in nicht-integrativen Einrichtungen. Wir empfehlen deshalb, einrichtungsbezogene Normwerte festzulegen. Die Festsetzung einer einrichtungsbezogenen Norm wäre die Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die hierfür rechnerische Entscheidungsregeln an die Hand bekommen kann.

## QUALIFIKATIONSSCHLÜSSEL

Der Anstellungsschlüssel beschreibt die Relation der Gesamtheit des pädagogischen Personals (Sozialpädagog/inn/en, Erzieher/innen, Kinderpfleger/innen, Berufspraktikant/inn/en, nicht Vorpraktikant/inn/en) zu den in einer Einrichtung in Anspruch genommenen Nutzungsstunden. Dabei wird zunächst keine Aussage über die Unterschiede zwischen den Berufsgruppen gemacht.

Das Verhältnis von Fach- zu Hilfskräften wird durch einen Qualifikationsschlüssel bestimmt. Wie der Anstellungsschlüssel kann auch der Qualifikationsschlüssel beschreibend, empfehlend und normativ formuliert werden.

### MINDESTENS 50% FÜR PÄDAGOGISCHE FACHKRÄFTE

Die Modelleinrichtungen sind vertraglich gehalten, mindestens 50% der Arbeitszeit von Erzieher/innen oder Sozialpädagog/inn/en leisten zu lassen. Berufspraktikant/inn/en werden als Hilfskräfte gerechnet.

In Einzelfällen mussten in der Modellphase Einrichtungen den Stundenanteil ihrer Erzieherinnen erhöhen, um den Mindestqualifikationsschlüssel zu erreichen. Größere Probleme wurden uns in diesem Zusammenhang nicht bekannt.

## GRUNDPRINZIPIEN DER KINDBEZOGENEN FINANZIERUNG

### GRUNDLEGENDE NEUE FINANZIERUNGSPRINZIPIEN

Die kindbezogene Finanzierung weicht grundsätzlich von der herkömmlichen Kindergartenbezuschung ab:

- Finanziert wird nicht mehr pro Gruppe, sondern pro Kind.
- Die Höhe der Finanzierung variiert mit der Betreuungszeit des Kindes in der Einrichtung.
- Die Finanzierung erfolgt als Leistungspauschale und nicht mehr nach dem Prinzip der Kostenerstattung.

Operationalisiert werden diese Prinzipien durch die Ermittlung eines sogenannten Basiswertes - der Leistungspauschale für die Bildung, Erziehung und Betreuung eines Regelkindes im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt. Dieser Basiswert ist für jedes Kind zu multiplizieren mit einem Betreuungszeitfaktor sowie mit einem pädagogischen Gewichtungsfaktor.

Bereits bei der herkömmlichen Personalkostenförderung ist es üblich, Einrichtungen mit besonderen Integrationsaufgaben im Hinblick auf eine geringere Gruppenstärke und/oder zeit- bzw. teilweise mit einer Zusatzkraft auszustatten. Damit dies in der kindbezogenen Finanzierung weiterhin möglich wird, werden Gewichtungsfaktoren benötigt für

- behinderte Kinder und für
- Kinder aus Familien nicht-deutschsprachiger Herkunft.

Um den Besonderheiten der Altersgruppen gerecht werden zu können, enthält die kindbezogene Förderung Gewichtungsfaktoren für

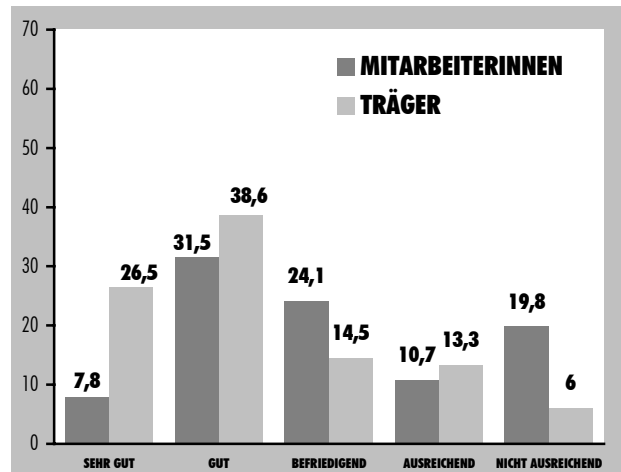
- unter 3-jährige und
- Schulkinder (im Hort).

## RESONANZ BEI MITARBEITER/INNEN UND TRÄGERN

### AKZEPTANZ UND ABLEHNUNG

Die Finanzierung nach Kind und Nutzungszeit wird von einem Fünftel der Mitarbeiterinnen abgelehnt, 63,4 % urteilen mit "sehr gut" bis "befriedigend". Träger schätzen diesen Aspekt der kindbezogenen Förderung auffallend positiv.

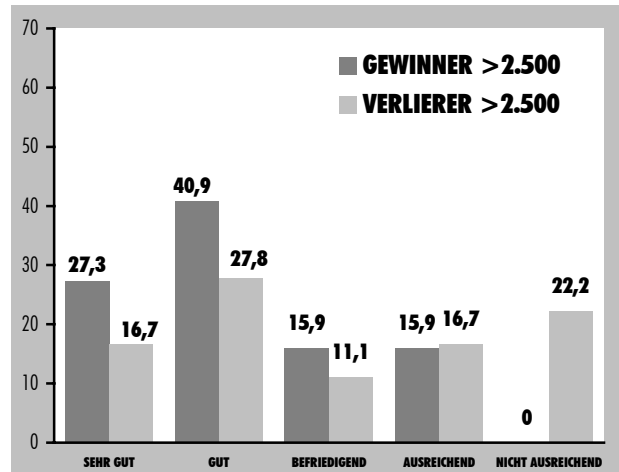
*Frage an Mitarbeiter/innen und Träger 2003: Wie beurteilen Sie das neue, gegenwärtig erprobte Fördermodell? - Finanzierung nach Kind und Nutzungszeit*



**VIEL AKZEPTANZ  
AUCH BEI "VERLIEREN"**

Die kindbezogene Förderung produziert wegen der kostenneutral einzusetzenden Finanzmittel "Gewinner" und "Verlierer". Wie prägt die erlebte finanzielle Auswirkung die Haltung zur Finanzierung nach Kind und Nutzungszeit? - "Gewinner", die im Jahr 2002 über 2.500 Euro staatliche Mehrförderung (d.h. 5.000 Euro insgesamt) verbuchen konnten, waren deutlich positiver gestimmt als "Verlierer" mit dem gleichen Betrag als Minderförderung. Bemerkenswert ist dabei, dass selbst unter den Verlierern sich eine Mehrheit von "sehr guten" bis "befriedigenden" Einschätzungen findet und nur 22,2% diesen Finanzierungsalgorithmus ablehnen. Das heißt, dass die Akzeptanz zumindest bei den Trägern deutlich über den Kreis derjenigen hinausgeht, der sich mit der kindbezogenen Förderung finanziell besser stellt.

*Frage an Träger 2003: Wie beurteilen Sie das neue, gegenwärtig erprobte Fördermodell? - Finanzierung nach Kind und Nutzungszeit (differenzielle Auswertung nach finanziellen Folgen für die eigene Einrichtung)*



## BASISWERT

### ERMITTLUNG DES BASISWERTES

Zur Ermittlung des Basiswertes werden rechnerisch in Beziehung gesetzt:

- die Höhe des bayerischen Staatshaushaltes für Kindergärten (bisher 40% der Personalkosten gemäß einem halb-pauschalieren System),
- die Gesamthöhe der Nutzungsstunden gemäß einer Totalerhebung des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung (seit 2001 jeweils zum 1. Januar durchgeführt),
- Annahmen über die Höhe der Zeiffaktoren sowie
- Annahmen über die Höhe der Gewichtungsfaktoren.

2002: 734,17 EURO  
2003: 753,80 EURO

Wegen der Vorgabe der Kostenneutralität der Berechnung, führen Annahmen über die Höhe der Zeit- und Gewichtungsfaktoren zu unterschiedlich hohen Basiswerten. Für das Abrechnungsjahr 2002 lag der Basiswert bei 734,17 Euro (staatliche Förderung pro Jahr), für das Abrechnungsjahr 2003 bei 753,80 Euro.

---

## KOSTENNEUTRALITÄT

### RECHNERISCHE IST NICHT GLEICH FAKTISCHE KOSTENNEUTRALITÄT

Durch die Art des Rechenweges wird die Kostenneutralität zunächst rechnerisch festgelegt. Der gleiche finanzielle Ansatz wird rechnerisch nach anderen Regeln verteilt.

Die tatsächliche Kostenneutralität hängt von der Entwicklung des Buchungsverhaltens der Eltern ab und von der Regulation des Buchungsverfahrens. Es sind an dieser Stelle Regularien vorzusehen, die die Einhaltung der Kostenneutralität steuern.

## BASISWERTERMITTLUNG IM MODELLVERLAUF

Im Detail treten bei der Basiswertermittlung Probleme dadurch auf, dass die relevanten Daten z. T. erst sehr spät vorliegen. So ist die exakte Höhe der auf ein Kindergarten- bzw. Kalenderjahr entfallenden Personalkostenerstattung wegen der für eine größere Zahl von Einrichtungen enorm verspätet eingereichten Endabrechnung erst über ein Jahr nach Ende des Kindergartenjahres zu ermitteln. Während der Modelllaufzeit wurde deshalb der Basiswert zunächst anhand der besten verfügbaren Näherungswerte ermittelt. Erst gegen Projektende konnten exaktere Berechnungen durchgeführt werden.

Die Grundprinzipien der Basiswertermittlung haben sich im Modellprojekt bewährt. Vor einer eventuellen bayernweiten Einführung sollte jedoch Anfang 2005 eine weitere exakte Basiswertermittlung rückwirkend für 2003 durchgeführt werden.

## AUSLASTUNGSABSENKUNG ZU BEGINN DES KINDERGARTENJAHRES

### SEPTEMBERABSENKUNG

Die skizzierte Basiswertermittlung geht implizit davon aus, dass die Betreuungszeiterhebung zum Stichtag 1.1. einen für das gesamte Abrechnungsjahr repräsentativen Wert ergibt. Nach Ende des Modelljahres 2002 stellte sich heraus, dass dies nicht der Fall ist. Sowohl bezüglich der Zahl der Kinder als auch bezüglich ihrer durchschnittlichen Betreuungszeit lagen die Monate September bis Dezember 2002 unter dem Niveau des 1. Januar 2002.

Diese "Septemberabsenkung" ergibt sich aus der Tatsache, dass zu Beginn eines Kindergartenjahres etwa ein Drittel der Kinder neu aufgenommen wird. Zu diesem Zeitpunkt nehmen ein Großteil der Eltern aus Gründen der Eingewöhnung sowie der familiären Umstrukturierung zunächst kürzere, dann zunehmend längere Zeiten in Anspruch. Die "Septemberabsenkung" wird teilweise kompensiert von einem Anstieg der Betreuungszeiten und Kinderzahlen bis zum Juli/August. Bei der exakten Basiswertermittlung für 2003 wurde sie erstmals berücksichtigt.

## ZUKÜNFTIGE DYNAMISIERUNG

Der momentan ermittelte Basiswert beruht auf der außerhalb der Modellstandorte unveränderten Personalkostenerstattung. Diese berücksichtigt Tarifsteigerungen. Ein bayernweit festzulegender Basiswert wäre von Anfang an entsprechend zu dynamisieren.

Ein dynamisierter, einheitlich festgelegter Basiswert ist die Grundlage der Planungssicherheit für Träger und Einrichtungen.

## ZEITFAKTOREN

### ZEITFAKTOR REGELT HALBTAGS-/GANZTAGS-SYSTEMATIK

Mit Zeitfaktoren wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es im Hinblick auf die erforderliche personelle Infrastruktur einer Einrichtung einen großen Unterschied macht, ob Kinder kürzer oder länger anwesend sind. Dies wird in einer sehr groben und ungenügend Form bereits mit der herkömmlichen Personalkostenerstattung getan: Hier variiert die Förderung danach, ob eine Halbtags- oder Ganztagsgruppe angeboten wird. Diese Tatsache wird oft übersehen, wenn befürchtet wird, die kindbezogene Förderung führe zu finanziellen Verwerfungen vom ländlichen in den städtischen Bereich. Es gibt im ländlichen Bereich wesentlich mehr Halbtagsgruppen als im städtischen. Dieser Unterschied geht zu einem großen Teil auf Unterschiede im Bedarf zurück und wird im Rahmen der herkömmlichen Personalkostenerstattung bereits berücksichtigt. Die Zeitfaktoren tragen dieser gewachsenen Struktur Rechnung wie bisher - auch wenn sie genauer differenzieren.

## BETREUUNGSZEIT

Bei der Definition der Betreuungszeit geht es um die Regelmäßigkeit. Bei unregelmäßigen Zeitverhältnissen können Durchschnittswerte auf Wochen- oder Monatsbasis angesetzt werden. Abwesenheiten in Folge von Urlaub, Krankheit und spontanen Entscheidungen sind nicht einzurechnen. Die Modelleinrichtungen haben die Möglichkeit, Kernzeiten festzulegen.

## FÖRDEROBERGRENZE

Im Modellversuch ist die Zeitkurve ab der Kategorie ">7 bis 8 Stunden" finanziell gedeckelt. Für Kinder mit einer noch längeren regelmäßigen Betreuungszeit erhöht sich die Förderung nicht weiter. Für Einrichtungen, die diese langen Betreuungszeiten ermöglichen, ist dies nicht einsichtig und so war diese Tatsache wiederholt Gegenstand der Kritik inner- und außerhalb der Modellstandorte. Tatsächlich ergibt sich kein Gesichtspunkt, der die Aufrechterhaltung dieser Deckelung rechtfertigt. Bei einer eventuellen bayernweiten Einführung sollten die Kategorien "> 8 bis 9 Stunden" und "> 9 Stunden" eingeführt und linear fortgesetzt werden.

## FÖRDERUNTERGRENZE

### DURCHEINANDER DER UNTERGRENZEN

Im Modellversuch gelten für unterschiedliche Kindergruppen und Einrichtungstypen unterschiedliche Förderuntergrenzen. Die unterste förderfähige Kategorie ist

- für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt "incl. 3 bis incl. 4 Stunden",
- für Schulkinder im Kindergarten "incl. 2 bis incl. 3 Stunden",
- für Schulkinder im Hort "incl. 3 bis incl. 4 Stunden",
- für unter 3-jährige Kinder "incl. 2 bis incl. 3 Stunden".

Dieses Durcheinander ist schwer zu durchschauen und noch schwerer zu erklären, zumal sich je nach Untergrenze auch noch unterschiedliche Abstufungen in der nächst höheren Kategorie für die einzelnen Altersgruppen ergeben. Es führte bei der praktischen Anwendung immer wieder zu Unsicherheiten und

---

UNTERGRENZEN LEISTEN  
NICHT WAS SIE VORGEBEN

Fehlern. Bei einer eventuellen bayernweiten Einführung sollte unbedingt mit einheitlichen Kategorien gearbeitet werden.

Förderuntergrenzen sind unseres Erachtens prinzipiell problematisch. Ihre Begründung finden sie darin, dass erst ab einer gewissen Mindestanwesenheit eine Bildungsarbeit von der Kindertageseinrichtung gewährleistet werden kann. Dies ist richtig, allerdings lässt sich Anwesenheit nicht erzwingen. Eltern, die eine kurze Zeit wünschen, haben in der Regel hierfür einen speziellen Grund. Dieser löst sich auch durch eine Vorgabe seitens der Einrichtung nicht auf. Eine solche führt nur dazu, dass die betroffenen Kinder zwar in der untersten förderfähigen Kategorie aufgenommen werden, real aber doch nur eine kürzere Zeit anwesend sind. Dadurch wird keinerlei Bildungseffekt erzielt. Obendrein wird diese Situation durch den hierfür überhöhten Zeitfaktor auch noch unverhältnismäßig hoch finanziert. An dieser Stelle Druck auf die Einrichtungen auszuüben, in solchen Fällen die Aufnahme der Kinder zu verweigern, ist unrealistisch. Die entsprechenden "grauen" Arrangements zwischen Eltern und Einrichtungen existieren an den Modellstandorten und sie werden außerhalb angedacht. Es gibt keinen realistischen Kontrollmechanismus, dies zu unterbinden.

Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen erfolgt mit dem Auftrag von Bildung, Erziehung und Betreuung. Auch wenn Bildung erst ab einer (im übrigen fachlich gar nicht einfach zu definierenden) Mindest-Anwesenheitszeit geleistet werden kann, spricht aus unserer Sicht nichts dagegen, unter dem Aspekt der Betreuung auch kürzere Zeiten (geringer gewichtet) zu finanzieren.

Damit soll in keinster Weise für den Kurzaufenthalt in Kindertageseinrichtungen plädiert werden. Natürlich ist anzustreben, dass jedes Kind eine optimale Bildungsförderung erhält. Es kann jedoch nur argumentativ auf Eltern eingewirkt werden. Dass die Kindertageseinrichtungen diese kommunikative Aufgabe - schon im Eigeninteresse - übernehmen, kann im Rahmen der kindbezogenen Förderung vorausgesetzt werden.

PROBLEMATISCHE WIRKUNG  
VON UNTERGRENZEN AUF  
HORTE

Besonders problematisch wirkt die an den Modellstandorten realisierte Förderuntergrenze für Schulkinder im Hort. Ein beträchtlicher Teil des Bedarfs an außerschulischer Betreuung liegt gerade unter drei Stunden. Horte, die auf diesen Bedarf reagieren und weiterhin reagieren möchten, werden von den Finanzierungsmöglichkeiten abgeschnitten.

#### ZEITFAKTORENKURVEN

Von der Förderunter- bis zur Förderobergrenze gilt im Modellversuch eine linear-proportionale Zeitfaktorenkurve. Im Jahr 2003 diskutierte die Modellkommission unterschiedliche Zeitfaktorenkurven (linear-flach, linear-steil, treppenförmig, linear-proportional ohne Unter-/Obergrenzen, progressiv steigend, degressiv steigend u. a.). Auch das Modell einer zeitfaktorenlosen Pro-Kopf-Finanzierung wurde berechnet. Zusammenfassend lässt sich sagen,

- dass linear-flache Zeitfaktorkurven zwar zu höheren Basiswerten, aber zu extremen Umschichtungen vom städtischen in den ländlichen Bereich führen (wegen der momentan im ländlichen Bereich häufiger anzutreffenden Halbtagsgruppen. Diese wären dann höher gefördert zu Lasten der im städtischen Bereich häufigeren Ganztagsgruppen.);
- dass dieser Effekt am extremsten bei einer reinen Pro-Kopf-Finanzierung ohne Zeitfaktoren auftritt;

- dass linear-steile Zeitfaktorenkurven in die umgekehrte Richtung tendieren und
- dass das anfangs intuitiv gewählte linear-proportionale Modell - abgesehen von den problematischen Ober- und Untergrenzen die Umschichtungseffekte minimiert.

## SOCKELMODELLE UND ZEITFAKTORENKURVE

Von verschiedenen Seiten wurden Sockelmodelle der Finanzierung zur Diskussion gestellt mit einer evtl. gruppenbezogenen Grundförderung und einer kind- und nutzungszeitbezogenen Komponente. Dabei wird regelmäßig übersehen, dass sich die kindbezogene Förderung in der hier dargestellten Form ohne weiteres als "Sockelmodell" darstellen lässt - mit rechnerisch gleichem Fördervolumen pro Einrichtung.

Auch die Höhe der kindbezogenen Finanzierung setzt sich nämlich zusammen aus

- einem nicht zeitabhängigen und
- einem zeitabhängigen Betrag.

Es lässt sich berechnen, dass der nicht zeitabhängige Finanzierungsanteil beim erprobten linear-proportionalen Fördermodell bei 69% liegt. Nur 31% der Mittel werden demnach zeitabhängig vergeben.

Um die kindbezogene Förderung als Sockelmodell darzustellen, wäre ein beliebiger Betrag mit maximal 69% aus den Förderbeträgen herauszurechnen und mit der Zahl der Kinder entsprechend der Gruppengröße zu multiplizieren. Zu diskutieren wäre dann die Zeitfaktorenkurve für das verbleibende Fördervolumen. Möchte man keine Verwerfungen wie bei einer flachen Zeitkurve, muss nun allerdings mit einer sehr steilen Kurve gearbeitet werden.

Sockelmodelle verändern per se nicht unbedingt etwas an den auf eine Einrichtung entfallenden Förderbeträgen, sie verführen aber zu unangemessen flachen Zeitfaktorenkurven und damit im Resultat zu einer Umschichtung zu den Halbtagsgruppen. Darüber hinaus führen sie zu einer Verdoppelung des Verwaltungsaufwandes, da die gleichen Finanzmittel nach zwei verschiedenen Finanzierungsalgorithmen verteilt werden.

## GEWICHTUNGSFAKTOREN

Bereits in der herkömmlichen Personalkostenerstattung ist es üblich, Einrichtungen mit besonderen Integrationsaufgaben im Hinblick auf eine geringere Gruppenstärke und/oder zeit- bzw. teilweise mit einer Zusatzkraft auszustatten. Damit dies in der kindbezogenen Finanzierung weiterhin möglich wird, waren Gewichtungsfaktoren einzuführen für

- behinderte Kinder und für
- Kinder aus Familien nicht-deutschsprachiger Herkunft.

Um den Besonderheiten der Altersgruppen gerecht werden zu können, waren Gewichtungsfaktoren einzuführen für

- unter 3-jährige und
- Schulkinder (bisher nur im Hort, nicht im altersgeöffneten Kindergarten).

#### KEINE EINZELFALLFÖRDERUNG, SONDERN EINRICHTUNGSFINANZIERUNG

#### ALLE KINDER PROFITIEREN VON GEWICHTUNGSFAKTOREN

Bei den pädagogischen Gewichtungsfaktoren handelt es sich nicht um eine "Einzelfallförderung" wie z. B. bei den Hilfen zur Erziehung, sondern um einen Algorithmus der Einrichtungsfinanzierung. Während bei einer Einzelfallförderung der Betrag dem Betroffenen direkt zugute kommt, profitiert beim kindbezogenen Gewichtungsfaktor die gesamte Einrichtung. Dies wird bei Diskussionen um diese Faktoren immer wieder übersehen. So geht es z. B. beim Faktor für Kinder aus Familien nicht deutschsprachiger Herkunft nicht um eine "höhere Förderung" dieser Kinder, sondern um die personelle Entlastung der Einrichtungen mit einem hohen Ausländeranteil. Von der dadurch möglichen Integrationsarbeit profitieren die deutschen Kinder im gleichen Maß wie die nicht deutschen.

Auch der Faktor für behinderte Kinder ersetzt nicht die Einzelfallförderung, wie sie von den Bezirken zusätzlich auf Tagessatzbasis geleistet wird, sondern zielt lediglich darauf, akzeptable pädagogische Verhältnisse in Gruppen zu realisieren, in denen behinderte Kinder aufgenommen sind. Auch hiervon profitieren die nicht behinderten Kinder in einer integrativen Einrichtung genauso wie die behinderten.

#### FAKTOR FÜR BEHINDERTE KINDER

#### 4,5 REICHEN NICHT

Der Faktor für behinderte Kinder liegt im Modellprojekt bei 4,5. Schon frühzeitig wurde klar, dass diese Faktorenhöhe zwar die Absenkung der Gruppenstärke von 25 auf 15 Kinder ermöglicht, nicht unbedingt aber eine Zusatzkraft ermöglicht.

Die Höhe des zur Finanzierung einer Platzreduktion um 10 Kinder sowie der Aufstockung des Personals um eine dritte Kraft (entspricht einer Platzreduktion um 12,5 Kinder) nötigen Gewichtungsfaktors hängt dabei entscheidend von der Zahl der behinderten Kinder in der Gruppe ab:

- Befinden sich drei behinderte Kinder in einer Gruppe, so ist die Herabsetzung der Platzzahl um 10 auf diese drei Kinder zu verteilen ( $10:3 = 3,33$ ). Diese sind demnach mit dem Faktor  $1 + 3,33 = 4,33$  anzusetzen, um zunächst nur die Platzreduktion zu finanzieren. Verteilt man darüber hinaus die Personalaufstockung auf diese drei Kinder, so ergeben sich  $12,5:3 = 4,17$  zusätzliche Faktorenpunkte. Möchte man eine integrative Gruppe mit drei behinderten Kindern mit einer Platzreduktion um 10 Kinder und einer Personalaufstockung um eine dritte Kraft ausstatten, so wird ein Gewichtungsfaktor in Höhe von  $(1 + 3,33 + 4,17) = 8,5$  notwendig.
- Befinden sich fünf behinderte Kinder in einer Gruppe, so verteilt sich die Platzreduktion um 10 auf fünf Kinder ( $10:5 = 2$ ). Auch die Personalaufstockung kann nun breiter verteilt werden ( $12,5:5 = 2,5$ ). Möchte man eine integrative Gruppe mit fünf behinderten Kindern um 10 Kinder reduzieren und mit einer dritten Kraft ausstatten, so wird ein Gewichtungsfaktor in Höhe von  $(1 + 2 + 2,5) = 5,5$  notwendig.

Es gelang im Verlaufe des Modellprojektes nicht, die Spanne zu vereinheitlichen. Zu unterschiedlich ist hier die Praxis in den Bezirken bzw. Landkreisen / Städten.

<p>"4,5+X"?</p>	<p>Als einziger Ausweg erscheint im Moment die Lösung den Faktor für behinderte Kinder nach dem Verfahren "4,5 + x" zu gestalten, wobei x in das Ermessen der Aufsichtsbehörde gestellt wird. Diese Lösung ist insofern unbefriedigend, als sie die unbegründeten regionalen Ungleichheiten festschreibt.</p>
<p>SPRACHFAKTOR FÜR KINDER VON ELTERN NICHT-DEUTSCHSPRACHIGER HERKUNFT</p>	
<p>SPRACHFAKTOR STATT "5.3-REGELUNG"</p>	<p>Der Faktor für Kinder von Eltern nicht-deutschsprachiger Herkunft überführt die Praxis, bei hohem Ausländeranteil im Rahmen des § 5.3 der 3. DV zum BayKiG zeit- und teilweise eine Zusatzkraft zu fördern, regelhaft in die kindbezogene Finanzierung.</p> <p>Im Modellversuch wurde er auf 1,3 festgesetzt. Damit soll der in Einrichtungen mit besonderen Integrationsaufgaben anfallende erhöhte Integrationsaufwand kompensiert werden und die Möglichkeit geschaffen, kulturell integrativ und unter erschwerten Bedingungen sprachfördernd zu arbeiten. Mit dem Faktor wird keine einzelfallbezogene Hilfe für Kinder aus Familien mit einer anderen Muttersprache angestrebt, vielmehr wirkt er in der Summe gleichermaßen für alle Kinder der betroffenen Kindertageseinrichtung - unabhängig von ihrer familiären bzw. sprachlichen Herkunft.</p> <p>Während der Modellerprobung wurde schnell klar, dass die Staatsangehörigkeit des Kindes kein sinnvolles Kriterium sein kann. Der Faktor ist dann anzusetzen, wenn beide bzw. das allein erziehende Elternteil/e nicht deutsch-sprachiger Herkunft sind. Die Staatsangehörigkeit spielt dabei keine Rolle.</p>
<p>SPRACHFAKTOR BEWÄHRT SICH</p>	<p>Dieser Sprachfaktor hat sich im Modellversuch in besonderer Weise bewährt. Er ist offensichtlich auch in der Höhe angemessen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er stärkt systematisch Einrichtungen mit hohem Ausländeranteil durch die Möglichkeit, zusätzliches Personal zur Sprachförderung und Integrationsarbeit einzustellen.</li> <li>• Er ermöglicht Einrichtungen mit geringem Ausländeranteil, kleinere Projekte der Sprachförderung und Integrationsarbeit durchzuführen.</li> <li>• Er schwächt nicht – wie außerhalb der Modellstandorte gelegentlich behauptet – Einrichtungen ohne Ausländerkinder.</li> <li>• In sozial belasteten Stadtteilen finden sich herkömmlicherweise oft Einrichtungen mit unterdurchschnittlichem Ausländeranteil in direkter Nachbarschaft von Einrichtungen mit überdurchschnittlich hohem (bis über 60-80%) Ausländeranteil. Der Sprachfaktor schafft den Anreiz, Ausländerkinder zu integrieren und wirkt dieser Entmischung entgegen.</li> <li>• Die Gewährung des Faktors erfolgt frei von bürokratischen Hürden.</li> </ul>
<p>KEIN RÜCKSCHRITT ZU ANDEREN FÖRDERFORMEN</p>	<p>Ein Missbrauch der Form, dass die mit dem Faktor verbundenen finanziellen Mittel zweckfremd verwendet werden, ist im Modellversuch nicht zu erkennen.</p> <p>Im Modellverlauf wurde zur Diskussion gestellt, ob eine Sprachprojektförderung sachdienlicher sein kann. Eine derartige Projektförderung anstelle eines kindbezogenen Faktors wäre ein Rückschritt im Hinblick auf Verwaltungsaufwand und vor allem im Hinblick auf die Gestaltungsfreiheit der Einrichtungen.</p> <p>Der Gewichtungsfaktor für Kinder von Eltern nicht-deutschsprachiger Herkunft ist ein hervorragendes, einfach zu handhabendes und effizientes Instrument der Sprach- und Integrationsförderung. Er hat sich</p>

---

bewährt und es gibt keinen sachlichen Grund, davon wieder abzurücken. Dem manchmal in oberflächlichen Diskussionen geäußerten Eindruck, dass dieser Faktor Ausländerkindern mehr „Wert“ beimesse als deutschen, kann einfach entgegengewirkt werden: Es handelt sich schließlich nicht um Finanzen, die an oder für bestimmte Kinder oder Familien fließen, sondern um Fördergelder, mit denen gerade die Einrichtungen, die sich unbestrittenen Integrations- und Sprachförderungsaufgaben stellen, angemessen ausgestattet werden. Davon profitieren alle Kinder dieser Einrichtungen - gleich welcher Herkunft.

#### FAKTOR FÜR UNTER 3-JÄHRIGE KINDER

Ebenso wie der Sprachfaktor hat sich der Faktor für unter 3-Jährige in Höhe von 2,0 bewährt. Dieser fand bereits Eingang in die neue Krippenfinanzierung und erleichtert altersgemischtes Arbeiten.

#### FAKTOR FÜR HORT- BZW. SCHULKINDER

Aufgrund erster überschlägiger Berechnungen startete der Modellversuch mit dem Faktor 1,2 für Schulkinder in Horten. Ob die Höhe dieses Faktors angemessen ist, bleibt wegen der sehr geringen Zahl der teilnehmenden Horten an den Modellstandorten weiterhin offen. Für diese reicht er allerdings aus. Um mehr Aufschluss über die Auswirkungen des Modells auf die Horten zu erlangen, wurde vom IFP eine Untersuchung von 25 Horten außerhalb der Modellregionen durchgeführt.

#### SCHULKINDFAKTOR STATT HORTKINDFAKTOR

In jedem Fall ist die Diskrepanz des Faktors von Schulkindern im Kindergarten und Schulkindern im Hort nicht darstellbar. Dieser sollte als einheitlicher Schulkindfaktor (und mit gleich niedriger Förderuntergrenze) sowohl in Kindergärten als auch in Horten gelten. Es ist ein Widerspruch in sich, einrichtungsbezogene Merkmale ("Hort" vs. "Kindergarten") kindbezogen ("Hortkind") zu definieren.

#### WEITERE GEWICHTUNGSFAKTOREN?

#### KINDER MIT BESONDEREM FÖRDERBEDARF

Im Laufe des Modellprojektes wurde immer wieder vorgeschlagen, weitere Gewichtungsfaktoren in die Systematik der kindbezogenen Förderung aufzunehmen - insbesondere für Kinder mit besonderem Förderbedarf.

Unter der Vorgabe der Kostenneutralität macht es keinen Sinn, diesen Faktor zu konzipieren. Eine bloße Faktorisierung ohne Bereitstellung von mehr finanziellen Mitteln kann allenfalls eine Umschichtung bewirken - allerdings auch nur dann, wenn sich diese Kinder sehr ungleich auf die Einrichtungen verteilen, was sogar bezweifelt werden kann. Geht man davon aus, dass von der steigenden Zahl von Kindern mit besonderem Förderbedarf alle Kindertageseinrichtungen etwa gleichermaßen betroffen sind, dann hätte ein Faktor für diese Kinder nicht einmal einen Umschichtungseffekt, sondern wäre eine rechnerische und obendrein noch äußerst verwaltungsaufwändige Spielerei.

Unabhängig davon wäre bei Einführung eines derartigen Faktors die Frage der damit verbundenen Feststellungsmethode sehr problematisch. Ob ein Förderfaktor für die Einrichtung gewährt wird, sollte schnell und ohne unnötigen Aufwand für Kinder und Familien entschieden werden können. Individuelle Testverfahren o. ä. schließen sich hier von vornherein aus.

## ERHÖHUNG DES BASISWERTES STATT FÖRDERFAKTOR

Geht man davon aus, dass der Anstieg der Zahl der Kinder mit besonderem Förderbedarf alle Kindertageseinrichtung in etwa gleich trifft, so lässt sich hieraus kein Bedarf für eine Faktorenlösung ableiten, sehr wohl aber die Forderung, den Etat für Kindertageseinrichtungen insgesamt so zu erhöhen, dass die Betreuung in kleineren Gruppen möglich wird.

## RISIKO KRANKHEITSAUSFÄLLE

### ZUNÄCHST KEINE ABSICHERUNG DES AUSFALLRISIKOS

Im Rahmen der herkömmlichen Personalkostenerstattung werden Kosten, die einem Träger durch Krankheitsausfälle oder Mutterschaft des Personals entstehen, zu einem großen Teil (etwa 80%) berücksichtigt.

Bei der kindbezogenen Förderung ist dies zunächst nicht der Fall. Hier wird die gesamte Förderung, inklusive der seitens des Staatshaushaltes für Krankheitsausfälle vorgesehenen Mittel, gemäß der Fördertabelle ausgeschüttet. Da die staatlichen Mittel kein Risikopolster enthalten, sondern lediglich den statistischen Durchschnitt über eine große Zahl von Einrichtungen, wäre das finanzielle Risiko für Einrichtungen mit besonders hohen Ausfallzeiten, die von diesem statistischen Durchschnitt stark abweichen, nicht zu verkraften.

Theoretisch können Einrichtungen Rücklagen für zukünftige Ausfälle bilden, praktisch ist dies zumindest während einer langen Einführungszeit nicht realisierbar.

Tatsächlich gab es während der Modelllaufzeit Einrichtungen, deren Finanzhaushalt durch außergewöhnlich lange Ausfälle bei einer rein kindbezogenen Förderung gesprengt worden wäre und die das Netz des Bestandschutzes in Anspruch nehmen mussten. Dies war der Anlass dafür, im Jahr 2003 Personalausfälle im Landkreis Landsberg am Lech exemplarisch für den Zeitraum von zwei Kindergartenjahren (2000/01 und 2001/02) vollständig zu erheben und in ihren Folgen zu berechnen. Die Zahl der Ausfalltage pro Einrichtung in diesem Zeitraum bewegte sich zwischen 7 und 596.

Überlegungen, eine Art Versicherungsfonds auf der Ebene von Verbänden oder Verbandsgruppierungen zu organisieren, fanden keine Resonanz. Der Gedanke, den Teil der Finanzmittel, der bisher für Aushilfen vorgesehen war, aus der kindbezogenen Finanzierung nach der Fördertabelle herauszunehmen und von Seiten Staat und Kommune für Personalausfälle auszuschütten, wurden zunächst wegen des dann zu erwartenden Bürokratie- und Verwaltungsaufwandes bei allen Beteiligten wieder verworfen.

### LOHNFORTZAHLUNGS-VERSICHERUNG

Mitglieder der Modellkommission bzw. der lokalen Arbeitsgemeinschaften machten Versicherungsgesellschaften auf das Problem aufmerksam und erreichten die Berechnung einer entsprechenden Lohnfortzahlungsversicherung. Dieser aussichtsreich erscheinende Weg wird gegenwärtig vom Sozialministerium geprüft.

Sollte diese Prüfung gravierende Nachteile ergeben, so wäre als Alternative die kombiniert staatlich und kommunale Finanzierung des Ausfallrisikos wieder in Erwägung zu ziehen. Im Sinne eines geringen Verwaltungsaufwandes sollten allerdings auf keinen Fall detaillierte Personalkostenberechnungen und Personaleinsatzprüfungen vorgelegt werden müssen wie bei der herkömmlichen Personalkostenerstattung. Es genügt, hier mit einer Durchschnittspauschale pro Ausfalltag zu arbeiten - auch wenn auf diese Weise das Ausfallrisiko nicht punktgenau erfasst wird.

**RISIKOABFEDERUNG  
UNABDINGBAR**

Auf keinen Fall ist es verantwortbar, das finanzielle Personalausfallrisiko den Einrichtungsträgern zu überlassen. Auch wenn statistisch gesehen, die Mittel für Ersatzkräfte im Basiswert enthalten sind, verteilt sich das Risiko zu ungleich. Nach unseren Beobachtungen im Modellprojekt würde dies jährlich einen zwar nicht großen Prozentanteil, in der Summe aber doch eine beträchtliche Zahl von Einrichtungen finanziell ernsthaft und unverschuldet in existenzielle Schwierigkeiten bringen.

**PLANUNGSSICHERHEIT**

In der Anfangszeit des Modellprojektes wurde die vermeintliche Planungsunsicherheit der kindbezogenen Förderung bei Diskussionen in- und außerhalb der Modellstandorte oft diskutiert. Durch Veränderungen der Buchung stehe jedes Jahr die Existenz der Einrichtung und die Sicherheit der Arbeitsplätze auf dem Spiel, so die Befürchtung.

**KEINE GROßEN SPRÜNGE BEI  
EINFÜHRUNG DER  
KINDBEZOGENEN FÖRDERUNG**

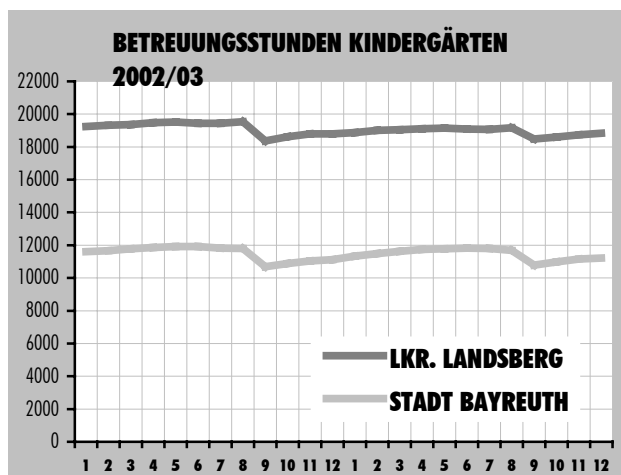
Spätestens beim zweiten Buchungsdurchgang erlebten die Modelleinrichtungen, dass das Buchungsverhalten der Eltern durchaus keine großen Sprünge macht. In vielen Fällen veränderte es sich im Durchschnitt überhaupt nicht. Auch der befürchtete Einbruch der Buchungszeiten fand nicht statt. Dies zeigt die Entwicklung der Betreuungszeiten vor bzw. bei Einführung der kindbezogenen Förderung mit ihren gestuften Elternbeiträgen:

Kindergärten in der Stadt Bayreuth	Erhebung zum 1.7.2000	Buchung zum 1.7.2002	Buchung zum 1.7.2003
Summe der täglichen Betreuungsstunden	11.807 Std.	11.820 Std.	11.807 Std.
Zahl der Kinder	1.949 Kinder	1.990 Kinder	2.015 Kinder
Durchschnittliche tägliche Anwesenheit pro Kind	6,06 Std.	5,96 Std.	5,86 Std.

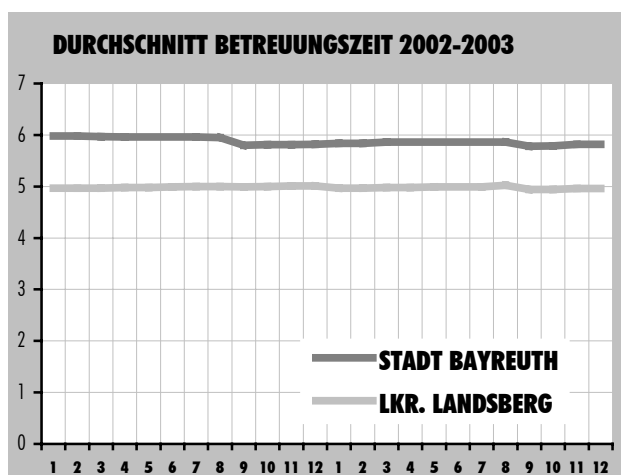
Kindergärten im Landkreis Landsberg am Lech	Erhebung zum 1.7.2000	Buchung zum 1.7.2002	Buchung zum 1.7.2003
Summe der täglichen Betreuungsstunden	17.879 Std.	19.437 Std.	19.078 Std.
Zahl der Kinder	3.537 Kinder	3.815 Kinder	3.811 Kinder
Durchschnittliche tägliche Anwesenheit pro Kind	5,05 Std.	5,0 Std.	4,99 Std.

**KEINE GROßEN SPRÜNGE  
ZWISCHEN DEN JAHREN**

Der Verlauf der Summe der täglichen Betreuungsstunden in den Kindergärten zeigt über die 24 Monate der kindbezogenen Förderung hinweg zwar saisonale Bewegungen, aber nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Jahren.



Ein ähnliches Bild ergibt der Verlauf der durchschnittlichen Betreuungszeit.



## LANDKINDERGÄRTEN UND ZURÜCKGEHENDE KINDERZAHL

KITAS ALS  
FAMILIENINFRASTRUKTUR

Bereits in der Anfangszeit des Modellprojektes wurden wir auf Regionen (Rhön, Frankenwald u. a.) hingewiesen, in denen die Zahl der Kinder so dramatisch zurückgeht, dass Einrichtungen selbst dann nicht gehalten werden können, wenn sie sich für ein breites Altersspektrum öffnen. Das Problem stellt sich bei der herkömmlichen Personalkostenerstattung wie auch bei der kindbezogenen Förderung gleichermaßen, wenn auch in etwas anderer Form.

Weder unter pädagogischen noch unter bildungs- oder familienpolitischen Gesichtspunkten ist es wünschenswert, Kindertageseinrichtungen als letzten Ort der familiären Infrastruktur in einer Gemeinde oder einem Ortsteil untergehen zu lassen - gerade dann, wenn die Zahl der Kinder so dramatisch zurückgeht.

STRUKTURAUSGLEICH

Im Modellprojekt wurde dem in der Form Rechnung getragen, dass die Förderung in eingruppigen Einrichtungen in der isolierten Lage einer Gemeinde bzw. eines Ortsteils rechnerisch auf die Kinderzahl von

---

22 (für eine Kindergartengruppe ab 11 Kindern) bzw. auf 11 (für eine Kleinsteinrichtung mit 7 bis 10 Kindern) aufgefüllt werden kann.

An den Modellstandorten musste keine Einrichtung diese Regel in Anspruch nehmen. Sie weist allerdings den Weg für eine eventuell bayernweite Übertragung der kindbezogenen Förderung.

Der Strukturausgleich kann auch als einrichtungsbezogener Multiplikationsfaktor dargestellt werden.

WEITERGEHENDER  
BESTANDSSCHUTZ?

Warum auch für zwei- oder sogar dreigruppigen Kindergärten eine Bestandsschutzförderung in dieser Form eingerichtet werden soll, wie politisch gefordert, ist schwer zu begründen, letzten Endes aber sicher in erster Linie eine Frage der finanziellen Möglichkeiten.

STRUKTURAUSGLEICH  
LANGFRISTIG  
KOSTENNEUTRAL

Der beschriebene Strukturausgleich kann langfristig durch den allgemeinen Rückgang der Kinderzahlen und die damit frei werdenden finanziellen Mittel finanziert werden. Allerdings ergibt sich hier kurz- bzw. mittelfristig das Problem, dass diese Mittel erst dann frei werden, wenn Einrichtungen, die diesem Rückgang unterliegen, ihre Möglichkeiten zur Altersöffnung ausgeschöpft haben. Dieser Effekt verzögert das Freiwerden der Mittel für den Strukturausgleich bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der örtliche Bedarf an Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige und für Schulkinder jeweils gedeckt ist und die Kinderzahlen weiter sinken.

## **EINRICHTUNGSBEZOGENE FAKTOREN?**

Mehrere Diskussionslinien führten im Jahr 2003 dazu, zu prüfen, ob die kindbezogene Förderung nicht um einrichtungsbezogene Multiplikationsfaktoren erweitert werden sollte. Merkmale der Einrichtung (Einrichtungstyp, besondere Angebotsformen, Unterschiede in den Schließtagen, Besonderheiten der Kostenstruktur etc.) könnten als Multiplikationsfaktor Eingang in die Förderung finden. Durch Multiplikation mit dem kindbezogenen Budget bliebe die grundsätzliche Förderlogik trotz des Bezugs auf Angebotsmerkmale erhalten.

### ÖFFNUNGSZEITFAKTOR?

ÖFFNUNGSZEITFAKTOR ALS  
STEUERUNGSMITTEL  
FÜR MEHR  
GANZTAGSANGEBOTE

Ein ernsthaftes Argument für einen einrichtungsbezogenen Faktor wurde mit der Beobachtung an den Modellstandorten begründet, dass Einrichtungen mit langen Öffnungszeiten nicht in allen Fällen auch lange Betreuungszeiten der Kinder haben, sondern sich kürzere Betreuungszeiten sehr ungünstig über den Tag verteilen können. Dieser Fall ist auch bei intelligent verteiltem Personaleinsatz logistisch schwerer zu bewältigen als die Häufung gleich langer Betreuungszeiten in einem begrenzten Öffnungszeitenraum. Die hier zu treffende Entscheidung ist politischer Natur: Möchte man die Zahl der Einrichtungen mit längeren Öffnungszeiten erhöhen, so könnte dies mit dem Instrument eines einrichtungsbezogenen Öffnungszeitfaktors sehr gezielt geschehen. Ein solcher Faktor sollte unseres Erachtens aber nicht kostenneutral als Umschichtung zu Lasten der Einrichtung mit kürzeren Öffnungszeiten konzipiert werden.

## SCHLIEßZEITFAKTOR?

SCHLIEßZEITFAKTOR  
WÜNSCHENSWERT, ABER  
NICHT KOSTENNEUTRAL  
MÖGLICH

Ein einrichtungsbezogener Faktor wäre auch die Methode der Wahl, um Unterschiede in den Schließtagen zu berücksichtigen. Im Moment spielt es weder bei der herkömmlichen Personalkostenerstattung noch bei der kindbezogenen Förderung finanziell eine Rolle, ob Einrichtungen das ganze Jahr durchgehend geöffnet haben oder ob sie die möglichen 30 Tage Schließzeit in Anspruch nehmen. Es macht allerdings finanziell und organisatorisch sehr wohl einen Unterschied, ob eine Einrichtung 30 Tage geschlossen wird oder nicht. Da jedoch die Personalkostenerstattung auf 30 Tage Schließzeit kalkuliert und ausgerichtet ist, wäre die Einführung einer höheren Förderung für Einrichtungen mit weniger oder gar keiner Schließzeit nicht kostenneutral. Die Reduzierung der Schließtage ist wünschenswert, sie wäre mit einem einrichtungsbezogenen Multiplikationsfaktor leicht und systemkongruent in die kindbezogene Förderung einzubauen, aber sie kann nicht kostenneutral umgesetzt werden.

## FASS OHNE BODEN?

Es wären natürlich sehr viele andere Angebots- und Einrichtungsmerkmale denkbar, die ein einrichtungsbezogener Faktor berücksichtigen und honorieren könnte. Das zeigten dann auch schnell die Diskussionen um die Möglichkeit einrichtungsbezogener Faktoren an den Modellstandorten und in der Landesmodellkommission. Es besteht die Gefahr, dass mit einer eventuellen Einführung einrichtungsbezogener Faktoren alle verwaltungsaufwändigen Überdifferenzierungen der herkömmlichen Fördersysteme in einer neuen Variante wieder auferstehen und die Klarheit der kindbezogenen Förderung verloren geht.

## SONDERBUDGET?

In der ersten Konzeption des neuen Fördermodells war der Gedanke eines Sonderbudgets verankert. Dieses wäre nicht nach kindbezogenen Regeln zu verteilen und war ansonsten nicht näher definiert. Seine Einrichtung würde die Höhe des Basiswertes mindern. Im Modellversuch wurde es in dieser Form nicht realisiert.

Aber es wurde an den Modellstandorten und in der Landesmodellkommission immer wieder und vor verschiedenen Hintergründen diskutiert. Die im Zusammenhang mit dem einrichtungsbezogenen Faktor genannten Sachverhalte (Öffnungszeiten, Schließtage) spielten dabei eine Rolle, das ebenfalls bereits angesprochene Krankheitsausfallrisiko, aber auch die Schwierigkeiten bei der Definition des Gewichtungsfaktors für behinderte Kinder, besondere Personalkostenstrukturen (älteres Personal) etc.

SONDERFAKTOREN  
ANDERS REGELN

Im Laufe der Diskussionen wurde deutlich, dass es für die Verwaltung dieses Sonderbudgets, das nur einen kleinen Teil der Gesamtförderung ausmachen kann, sowohl auf Seiten der Antragsteller als auch auf Seiten der Antragsbearbeiter vermutlich mehr Verwaltung braucht als für die Abrechnung des ungleich größeren Finanzvolumens der kindbezogenen Finanzierung im engeren Sinne.

Als Essenz dieser Diskussionen halten wir heute ein Sonderbudget nicht mehr für nötig und sinnvoll, wenn die angesprochenen Sachverhalte in der jeweils an anderer Stelle dieses Berichtes empfohlenen Form einbezogen werden.



# FÖRDERGERECHTIGKEIT

## UMSCHICHTUNG NACH DEM GRAD DER AUSLASTUNG

### UNGERECHTIGKEITEN DER PERSONALKOSTEN- FÖRDERUNG

Zu den Zielen der Entwicklung eines neuen Fördermodells für die bayerischen Kindertageseinrichtungen gehört die Fördergerechtigkeit. Mit den zu Beginn des Modellprojektes durchgeführten Erhebungen zur Auslastung der Einrichtungen wurde erstmals dokumentiert, in welchem Ausmaß sich Einrichtungen unterscheiden können, die nach der alten Personalkostenerstattung die gleiche finanzielle Förderung erhalten. Sind bei den einen die Zahl der Kinder und deren Betreuungszeit minimiert, so müssen andere an der Obergrenze von Gruppenstärke und Betreuungszeit mit der gleichen Personalausstattung auskommen.

Im Rahmen der herkömmlichen Personalkostenerstattung sind enorme Ungerechtigkeiten entstanden:

- Ungerechtigkeit gegenüber Einrichtungen, die unter schwierigeren Bedingungen arbeiten als andere, und
- Ungerechtigkeit gegenüber Kindern, die bereits vor Schuleintritt äußerst unterschiedlichen Bildungs- und Erziehungsvoraussetzungen unterliegen.

### SCHICHTSPEZIFISCHE UNGLEICHHEITEN IM STÄDTISCHEN BEREICH

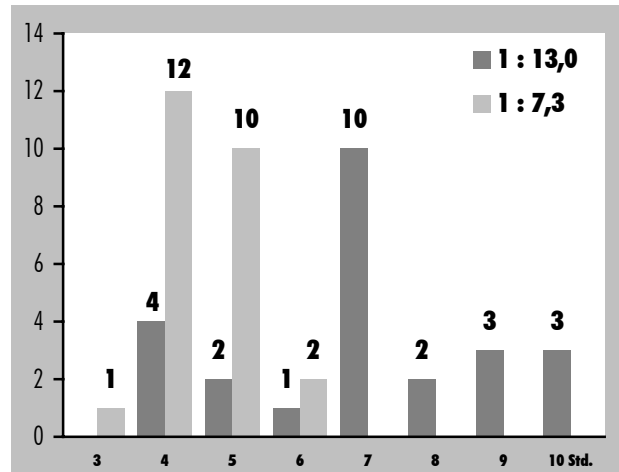
Im städtischen Bereich (nicht im ländlichen) sind offensichtlich die Bildungs- und Erziehungsvoraussetzungen bei Einrichtungen in sozial eher belasteten Stadtteilen systematisch ungünstiger - eine Beobachtung, die im Kontext der viel diskutierten PISA- und der jüngsten Iglu-Ergebnisse von höchster Brisanz ist.

Die Spanne der Anstellungsschlüssel lag zu Beginn des Modellprojektes zwischen 1:3,7 und 1:13,1 bei einem Durchschnitt von 1:10.

### ENORME UNTERSCHIEDE - GLEICH GEFÖRDERT

Die folgenden Fallbeispiele aus der Anfangszeit des Modellprojektes verdeutlichen den Unterschied der Einstellungsschlüssel 1:7,3 und 1:13,0. Während die Einrichtung mit einem Anstellungsschlüssel von 1:7,3 kein einziges Kind länger als 6 Stunden betreut, beginnt der Arbeitsschwerpunkt der Einrichtung mit dem Schlüssel 1:13,0 bei 7 Stunden.

# FÖRDERGERECHTIGKEIT



Beide Gruppen werden als Ganztagsgruppen und in fast der gleichen Höhe bezuschusst.

Die genannten Werte kommen nicht nur als vereinzelte Extremfälle vor. Die herkömmliche Personalkostenerstattung hat systematisch zu einem Drei-Klassen-System geführt.

#### UMVERTEILUNG DURCH KINDBEZOGENE FÖRDERUNG

Mit der kindbezogenen Förderung ergibt sich eine Umverteilung. Wer mehr Kinder längere Zeit bildet, erzieht und betreut erhält auch mehr finanzielle Förderung. Dieser einfache und plausible Grundsatz war durch die herkömmliche Personalkostenerstattung, die nicht berücksichtigt, was vom jeweiligen Personal zu leisten ist, außer Kraft gesetzt.

Bei 62,2% der Kindergärten an den Modellstandorten veränderte sich die Förderhöhe im ersten Jahr der kindbezogenen Förderung (2002) um mehr als 5.000 Euro nach oben oder nach unten, verglichen mit der Personalkostenerstattung des Kindergartenjahres 2000/01. Unter diesen 62,2 % finden sich Einrichtungen, die ihr Angebot ausgebaut haben, aber eben auch die Umschichtungen, die nach der kindbezogenen Förderung zu erwarten sind.

Das alte Fördermodell ignoriert die unterschiedliche Auslastung der Einrichtungen. Folge hiervon sind ungerechte Förderverhältnisse - für Personal und Kinder. Die Auslastungsunterschiede kommen bei der Berechnung nach dem neuen kindbezogenen Fördermodell zum Tragen und führen zu Umschichtungen.

#### UMSCHICHTUNGSEFFEKTE ERSCHWEREN DISKUSSION

Die Massivität der gegenwärtigen Förderungsgerechtigkeit erschwert die Debatte um das neue Fördermodell erheblich, da nun ein nicht kleiner Teil der Einrichtungen mehr oder weniger offen (meist versteckt hinter pädagogischen Argumenten) Bestandsschutz fordert.

Allerdings wird man diese Diskussion nicht mehr führen können, ohne die Chancengerechtigkeit für Kinder zu berücksichtigen.

### UMSCHICHTUNG NACH ANDEREN STRUKTURMERKMALEN?

Seit Veröffentlichung der Grundprinzipien der Kitaförderung im Modellversuch hörten wir unzählige Prognosen über anstehende Umschichtungen. Am häufigsten wird vermutet, dass

- 
- eingruppige Kindergärten,
  - Kindergärten in ländlichen Regionen und
  - Kindergärten mit überdurchschnittlich altem Personal

zu den Verlierern zählen.

Alle diese Vermutungen bestätigen sich an den Modellstandorten nicht. Eingruppige Kindergärten werden per se von der kindbezogenen Förderung nicht negativer betroffen als mehrgruppige. Die Stadt Bayreuth profitiert in ihrer Gesamtheit nicht von der Einführung der kindbezogenen Förderung, wohl aber der Landkreis Landsberg am Lech.

Selbst Kindergärten mit überdurchschnittlich altem Personal zählen zu unserer Überraschung nicht per se zu den Verlierern. Dass dieser Faktor kaum zu Buche schlägt, liegt daran, dass das Durchschnittsalter des pädagogischen Personals bereits relativ hoch liegt (und damit die Personalkostenerstattung bereits ein recht hohes Altersniveau im Durchschnitt berücksichtigt) und dass in den weitaus meisten Fällen eine (ohnehin wünschenswerte) Altersmischung im Personal besteht.

Darüber hinaus wird kein Verband bzw. keine Verbandsgruppierung besonders getroffen, die Umschichtungen spielen sich jeweils immer auch zwischen Einrichtungen mit gleichem verbandlichem Hintergrund ab. Es ist überall der unterschiedliche Auslastungsgrad, der die Umschichtungen bedingt. Und diese Unterschiede finden sich in allen Regionen, in allen Einrichtungsgrößen und in allen Verbänden.



## VERFAHREN

# VERFAHREN

### DE-/REGULATION

#### MEHR GESTALTUNGSSPIELRÄUME

Die kindbezogene Förderung schafft neue Freiräume für Einrichtungen bei der Ausgestaltung ihrer Angebote. Dieser Freiraum wird möglich, weil nicht mehr Kosten eines Angebotes erstattet, sondern Leistungen bezahlt werden. Auf diese Weise entfällt die Notwendigkeit, festzulegen, welche Kosten förderfähig sind und welche nicht - was automatisch die Ausgestaltung der Angebote standardisiert und die Gestaltungsfreiheit einengt.

Natürlich kommt auch die kindbezogene Förderung nicht völlig ohne Vorgaben aus. Hierzu gehören

- die Regelung der Abrechnung der Anwesenheits- bzw. Buchungszeiten,
- die Regelung von Mindeststandards der Personal-Kind-Relation in der Form von Mindestanstellungs- und -qualifikationsschlüsseln,
- die Regelung von Mindeststandards der Qualitätssicherung.

An den Modellstandorten dauerte es einige Zeit, bis Einrichtungen die neuen Freiräume tatsächlich nutzten. Inzwischen werden sie dort hoch geschätzt.

### BUCHUNG

Grundlage der Förderhöhe ist die Betreuungszeit des einzelnen Kindes in der Einrichtung. Wie lässt sich diese am einfachsten feststellen / operationalisieren? An den Modellstandorten ist eine Buchung der Eltern, die diese im Kontext ihres Betreuungsvertrages auf einem angehängten Buchungsbeleg vornehmen, Grundlage der Förderung.

Einrichtungen werden natürlich, im eigenen Interesse sowie im Interesse der Familien, Veränderungen zulassen. Hierzu können sie Fristen festlegen. Wenn Änderungen erfolgen, dann sind diese entsprechend abzurechnen.

#### ZUVIEL ODER ZU WENIG FLEXIBILITÄT?

Anfangs begegneten wir zwei Befürchtungen:

- Einrichtungen, die bereits sehr flexibel arbeiten und den Eltern anbieten, ihre Kinder jederzeit zu bringen und abzuholen, vermuteten, dass diese Praxis durch das Buchungsverfahren behindert wird und sie weniger flexibel anbieten müssen als zuvor.
- Einrichtungen mit festen Bring- und Abholzeiten dachten, dass sie nur noch einem ständigen Kommen und Gehen unterliegen.

Schon im Verlauf des ersten Buchungsdurchgangs zeigte sich, dass beide Befürchtungen unbegründet sind und beide Einrichtungsprofile ihren Stil im Umgang mit der Buchungssituation finden können. Gab

---

es im ersten Jahr teilweise noch Umstellungsprobleme, so erfolgten im zweiten Jahr sowohl die Buchungen als auch Veränderungen routinemäßig und ohne nennenswerte Probleme.

#### KONTROLLE DER BETREUUNGSZEIT?

KEIN GROSSER  
VERWALTUNGS-AUFWAND  
ERFORDERLICH

Anfänglich dachten einige Einrichtungen, sie könnten Buchungszeiten und tatsächliche Anwesenheit der Kinder nur dann abgleichen, wenn sie minutiöse Anwesenheitslisten führen. Sehr bald stellte sich heraus, dass dies nicht nötig ist und nur unnötigen Verwaltungsaufwand bringt. Der Großteil der Einrichtungen ging mit der Zeit dazu über, hier keine umfangreichen Kontrollmechanismen einzubauen, sondern es bei dem sich im Alltag ergebenden Eindruck zu belassen.

#### BUCHUNGS- UND BETREUUNGSZEIT

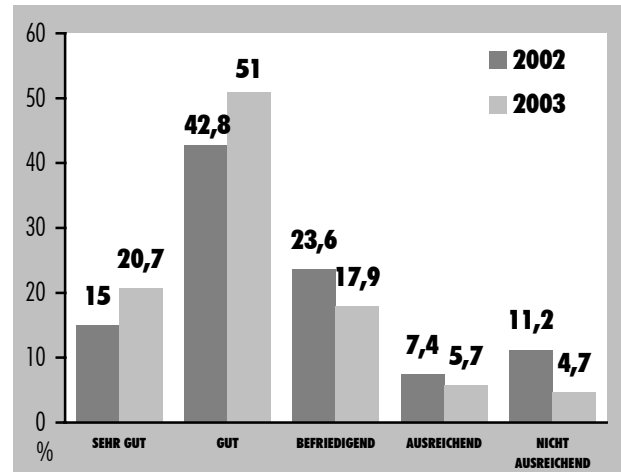
Im Modellversuch wurde großer Wert darauf gelegt, dass Betreuungszeit und Buchungszeit nicht sehr auseinanderklaffen. Diese Anforderung ergibt sich daraus, dass der Basiswert auf der Grundlage von tatsächlichen Betreuungszeiten, nicht auf der von Betreuungswünschen berechnet wurde. Die von den Eltern gewünschten Betreuungszeiten liegen in der Regel höher als die tatsächliche Betreuungszeit der Kinder. Klaffen Buchungs- und Betreuungszeit regelhaft auseinander und wird die Buchungszeit Grundlage der Förderung, dann erhöht sich diese systematisch. Bei einer etwaigen bayernweiten Einführung sind daher Regularien zur Gegensteuerung vorzusehen.

#### WAHRNEHMUNG DES ZEITBUCHUNGSVERFAHRENS DURCH DIE ELTERN

ANLAUFSCHWIERIGKEITEN

Im Hinblick auf das neue Zeitbuchungsverfahren erwarteten wir im Jahr 2002 eher negative Reaktionen der Eltern. Ende 2001 hatten einige Einrichtungen, vor allem in Bayreuth, das Buchungsverfahren mit unnötig rigiden Vorgaben für die Eltern eingeführt. Dass dann trotzdem gut zwei Drittel der Eltern das in ihrer Einrichtung praktizierte Buchungsverfahren für "gut" oder "sehr gut" einschätzten, war unter den gegebenen Umständen fast überraschend. Im Laufe des Jahres 2002 fanden praktisch alle Einrichtungen plausible und allseits akzeptable Wege, das Buchungsverfahren auszugestalten. 2003 vergeben schließlich fast drei Viertel der Eltern die Note „sehr gut“ oder „gut“.

Frage an die Eltern: Wie beurteilen Sie das neue Zeitbuchungsverfahren?



Dabei zeigten sich zunächst im Jahr 2002 deutliche Unterschiede beim Vergleich der Stadt Bayreuth mit dem Landkreis Landsberg (77,7% Einstufungen mit "sehr gut" bzw. "gut" gegenüber 40,9% in Bayreuth). Im Jahr 2003 urteilten auch die Bayreuther Eltern positiver (56,7%).

Beim Vergleich einzelner Einrichtungen zeigten sich noch wesentlich größere Unterschiede: Es gab Einrichtungen mit 100% positiver ebenso wie andere mit 100% negativer Einschätzung.

ES KOMMT DARAUF AN, WAS MAN DARAUS MACHT...

Der Art der Einführung des Buchungsverfahrens kommt eine zentrale Rolle zu. Es liegt ganz in der Hand der Einrichtungen, hier positive oder negative Effekte bei den Eltern zu erzielen. Bei einer eventuellen Übertragung der kindbezogenen Förderung auf ganz Bayern muss damit gerechnet werden, dass Einrichtungen mit negativer Voreinstellung gegenüber dem Fördermodell, dieses in den Augen der Eltern zunächst durch unnötige Bürokratien karikieren und entsprechend negative Reaktionen hervorrufen. In Bayreuth zeigt sich allerdings auch, dass diese Haltung von den Einrichtungen nicht lange durchgehalten werden kann. Schließlich provoziert sie nur allseitigen Unmut. Das oft fälschlich vorgebrachte Argument für bürokratisch-rigide Vorgehensweisen – „Wir müssen das jetzt wegen der kindbezogenen Förderung so machen“ - bricht spätestens dann in sich zusammen, wenn Eltern erleben, dass es an anderen Orten und in anderen Einrichtungen auch anders geht – flexibel und mit Augenmaß.

## ABRECHNUNG

### EDV-GESTÜTZTE ABRECHNUNG

Die Abrechnung der Einrichtung mit der Bewilligungsstelle erfolgt im Modellversuch durch den Versand einer zu diesem Zweck erstellten Excel-Abrechnungsdatei (abrufbar unter [www.iska-nuernberg.de/kita-bayern](http://www.iska-nuernberg.de/kita-bayern)) mit einer anonymen, monatlich aufgeschlüsselten Liste der anwesenden Kinder und ihrer jeweiligen Zeit- und Gewichtungskategorien. Diese Abrechnungsdatei berechnet Anstellungs- und Qualifikati-

---

onsschlüssel, die Höhe der Förderung sowie die der Abschlagszahlungen für das Folgejahr und enthält einen vom Träger auszudruckenden und zu unterschreibenden Antrag.

Es überraschte alle Modellteilnehmer- und -beobachter/innen, dass diese PC-gestützte Abrechnungsform schon im ersten Jahr - von wenigen Ausnahmen abgesehen - gewählt wurde. Viele Einrichtungen nutzten obendrein die Abrechnungsdatei im Jahresverlauf zur Kontrolle ihrer Belegungs- und Einnahmensituation.

Ein entsprechendes Verfahren könnte durchaus flächendeckend eingeführt werden. Hierzu wäre die im Modellversuch entstandene Abrechnungsdatei auf Grund technischer Erfahrungen zu modifizieren.

## **VERWALTUNGSAUFWAND**

### "EIGENTLICH" SPARSAME VERWALTUNG

Worin besteht die Verwaltung der kindbezogenen Finanzierung?

- Beim Abschluss des Betreuungsvertrages kreuzen Eltern in einem anhängenden Buchungsbeleg die Zeitkategorie an, bzw. bestätigen die Informationen für einen eventuellen Gewichtungsfaktor (Herkunft, anerkannte Behinderung, Alter des Kindes).
- Im Laufe des Jahres werden von der Einrichtung eventuelle Änderungen auf dem gleichen Buchungsbeleg vermerkt.
- Spätestens zum Jahresende werden alle Buchungsbelege entweder in ein Formular oder in eine Excel-Datei eingetragen. Formular bzw. ein einseitiger Datei-Ausdruck werden vom Träger unterschrieben und an das Jugendamt gesandt.

Das Vorgehen ist wenig aufwändig, trotzdem wurde immer wieder argumentiert, die kindbezogene Förderung produziere einen übermäßigen Verwaltungsaufwand. Auch bei unseren Träger- und Leiterinnenbefragungen an den Modellstandorten wird dieser Mehraufwand genannt. Wie kommt es zu diesen Einschätzungen an den Modellstandorten?

Tatsächlich war der Mehraufwand während der Modelllaufzeit für alle Beteiligten in jeder Hinsicht größer:

- Träger berechneten parallel sowohl die neue kindbezogene als auch die alte Personalkostenförderung (um zu vergleichen).
- Veränderungen im Abrechnungsverfahren schafften im ersten Erprobungsjahr Unsicherheiten und machten zusätzliche Informationsaktivitäten nötig.
- Alle neuen Verfahren mussten erst erprobt werden. Eltern waren zu informieren, Teams mussten ihre Arbeitsgewohnheiten darauf abstimmen. Dies kostet Zeit, die nicht mehr nötig ist, wenn Routine eintritt. Das kann erst nach etwa 2 Abrechnungsdurchgängen der Fall sein.
- Verwaltungsmehraufwand war aber auch oft ein Synonym für "mehr Aufwand für Management". Tatsächlich stellt die kindbezogene Förderung wesentlich größere Anforderungen an das Management einer Kindertageseinrichtung als die herkömmliche Personalkostenersatzung. Dieser Mehraufwand kommt jedoch direkt der Qualität der Einrichtung zu Gute.

WAHRNEHMUNG DES VERWALTUNGSAUFWANDES DURCH LEITERINNEN UND TRÄGER

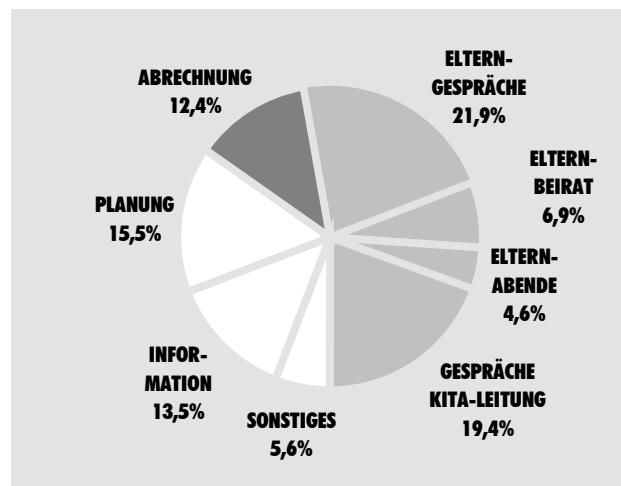
MEHR VERWALTUNGSAUFWAND

93,2 % der Leiterinnen und 61,5 % der am Modellversuch beteiligten Träger beantworteten unsere Frage, ob sich der Verwaltungsaufwand für sie erhöht habe, mit "ja".

Ein erheblicher Teil dieser Einschätzung wird auf das Konto der modellbedingten Belastungen gehen. Einen Hinweis darauf, was gemeint ist, wenn von "höherer Verwaltungsaufwand" die Rede ist, ergibt sich aus der Verteilung der Zahl der Mehrstunden, die von den Betroffenen für verschiedene Bereiche als Verwaltungsaufwand genannt wurden. Hier zeigt sich, dass "echte" Verwaltung im engeren Sinn nur einen kleinen Teil dessen ausmacht, wovon geredet wird:

WAS HEISST "VERWALTUNGS"-MEHRAUFWAND

*Frage an Träger 2003: Hat das neue Fördermodell für Sie persönlich ein Mehr an Verwaltungsaufgaben gebracht? - Wenn Sie "mehr Verwaltungsaufwand" angekreuzt haben: Was verstehen Sie darunter? (vorgegebene und offene Kategorien)*



Wenn die kindbezogene Förderung dazu führt, dass für Einrichtungsmanagement oder z. B. für die Gespräche zwischen Kita-Leitung und Träger mehr Zeit aufgewendet wird, dann ist dies durchaus im Sinne einer Qualitätsentwicklung.

Trotzdem sollte das Ergebnis Anlass geben, weiter darüber nachzudenken, wo und wie Verwaltungsaufwand in Kitas reduziert werden kann.

**EDV-GESTÜTZTE KITA-VERWALTUNG**

Als "Modell im Modell" stattete das ISKA einige Einrichtungen mit einer Kita-Verwaltungssoftware aus, die sowohl die Abrechnung der kindbezogenen Förderung als auch sämtliche anderen Verwaltungsvorgänge (Elternbeitragsverwaltung, Buchhaltung, Arbeitszeitverwaltung etc.) unterstützt.

---

GROSSES POTENZIAL DER  
VERWALTUNGS-  
VEREINFACHUNG

Im Verlauf der Implementation zeigte sich ein großes Potenzial der Verwaltungsvereinfachung, das allerdings mit einem nicht geringen Aufwand der Organisationsentwicklung "erkauft" wird. Die Abrechnung der kindbezogenen Förderung spielte in diesem Vorgang nur eine marginale Rolle. Sie ist EDV-gestützt sehr einfach und "nebenbei" zu bearbeiten. Wesentlich aufwändiger erweisen sich die Einführung eines effizienten Beitragswesens oder einer Buchhaltung ohne Doppel- und Dreifacherfassung etc.

### **STAATLICH-KOMMUNALE KO-FINANZIERUNG**

Die kindbezogene Förderung macht nur dann einen Sinn, wenn sie von Staat und Kommune in jedem einzelnen Fall gemeinschaftlich getragen wird. Jeder der beiden Förderungspartner kann die angestrebten Effekte unterlaufen oder zunichte machen. Im Laufe des Modellversuchs gerieten diesbezüglich zwei Problemfelder ins Blickfeld:

- Verträge von Kommunen mit freien Trägern über eine erhöhte kommunale Finanzierung (Defizitdeckungsverträge, Kontraktmanagement u. ä.),
- Vereinbarungen zwischen Kommunen über die Aufnahme von Kindern aus anderen Kommunen (Gastkinder).

### VERTRÄGE ÜBER EINE ERHÖHTE KOMMUNALE FINANZIERUNG

UMSTELLUNG DER VERTRÄGE  
ÜBER FREIWILLIGE  
LEISTUNGEN

Im Landkreis Landsberg am Lech stocken - ebenso wie an vielen anderen Orten in Bayern - viele Gemeinden ihren kommunalen Pflichtanteil an der Finanzierung um eine freiwillig geleistete Komponente auf. Dies geschieht im Rahmen von Verträgen, die auf der Grundlage von mehr oder weniger detaillierten Leistungsbeschreibungen Vereinbarungen über eine erweiterte Kostenübernahme enthalten. Sie beruhen bisher auf dem Prinzip der Kostenerstattung.

Mit der Umstellung der staatlichen Finanzierung von der Kostenerstattung auf eine Leistungspauschale besteht die Möglichkeit, dass in Folge eines solchen Vertrages der gewünschte Effekt der Anpassung einer Einrichtung an den örtlichen Bedarf, finanziell zu Lasten der ko-finanzierenden Gemeinde geht.

Um diesem systemwidrigen Effekt vorzubeugen, haben wir sowohl den Kommunen, die sich in dieser Weise engagieren, als auch ihren Vertragspartnern auf der Trägerseite empfohlen, ihre Verträge vom Prinzip der Kostenerstattung auf das Prinzip der Leistungspauschale umzustellen. Dies kann durch einen Festbetrag geschehen, der auf Grund der Zusatzförderung der letzten Jahre festgeschrieben wird oder durch einen prozentualen Aufschlag auf den Basiswert. Leider wurde dieser Vorschlag bisher nicht aufgegriffen.

### AUFNAHME VON KINDERN AUS ANDEREN KOMMUNEN

Die Aufnahme von Kindern aus anderen Kommunen geriet durch zwei Entwicklungen an den Modellstandorten in den Fokus:

- die Empfehlung zu einer Gastkinderregelung des Bayerischen Sozialministeriums und

## MEHR WOHNORTNAHE ANGEBOTE

- die Aufforderung der Stadt Bayreuth an ihre Umlandgemeinden, für Kinder in Bayreuther Kinderkrippen und später auch in Kindergärten den Kostenanteil der Finanzierung zu übernehmen.

Beide Entwicklungen sind in ihren Auswirkungen noch nicht zu übersehen. Positiv zu vermerken ist, dass Gemeinden über die Schaffung von Krippenplätzen nachdenken, die sich bei diesem Thema bisher zurückgehalten hatten. Gleichzeitig ist aber in Bayreuth und Umgebung auch eine besorgniserregende Tendenz zu erkennen, Auseinandersetzungen, die eigentlich ausschließlich zwischen den Kommunen zu führen sind, auf dem Rücken von Einrichtungen und sogar auf dem Rücken von Familien auszutragen.

## WUNSCH- UND WAHLRECHT DER ELTERN

Wir empfehlen daher, sich bei der Aufnahme von Kindern aus anderen Kommunen sowohl konsequent und ohne Einschränkungen am Wunsch- und Wahlrecht der Eltern zu orientieren als auch am Prinzip der Zahlungsverpflichtung der Wohnsitzgemeinde.

Wenn Eltern ihre Kinder nicht an der Wohnsitzgemeinde anmelden, so haben sie hierfür besondere persönliche Gründe. Es macht in dieser Situation wenig Sinn, sie in eine ungewollte Situation zu zwingen.

Gegen eine konsequente Orientierung am Wunsch- und Wahlrecht der Eltern wird vorgebracht, dass es nicht sein könne, dass eine Gemeinde womöglich leer stehende Plätze vorhalte und gleichzeitig für Kinder in einer anderen Gemeinde zahle. Der Fall dürfte nicht oft vorkommen. Wenn er vorkommt, hat er aber sicher Hintergründe, denen inhaltlich nachzugehen lohnt. Dies würde bei einer Einschränkung der elterlichen Wahlfreiheit überdeckt und wäre unseres Erachtens nicht im Sinne der Prinzipien der kindbezogenen Förderung.



## AUSBLICK

# AUSBLICK

INNOVATIONSSCHUB	Die Erprobung der kindbezogenen Förderung hat eine beispiellose Diskussion um Qualität und Selbstverständnis von Kindertageseinrichtungen in Gang gesetzt. An den Modellstandorten mündete diese anfangs hitzig und ablehnend geführte Auseinandersetzung schließlich in eine von viel Kreativität und innovativem Geist getragene Arbeit an kleinen und großen Verbesserungen. Diese zeigen sich vor allem an der Schnittstelle zwischen Kita-Leitung und Träger, der einrichtungswirtschaftlichen Organisation und Kooperation sowie an der Information und der Einbeziehung der Eltern. Eine ganze Reihe von Einrichtungen wurde darüber hinaus angeregt, ihr pädagogisches Konzept zu überarbeiten, bzw. es überhaupt erstmals zu formulieren, und die Hälfte der Einrichtungen verbesserte nach Meinung der Leiterinnen ihr Qualitätsmanagement.
MEHR WERTSCHÄTZUNG FÜR KITAS	Der Modellversuch rückte die Arbeit der Kindertageseinrichtungen in den Fokus der Öffentlichkeit. Deutlich zu beobachten war in diesem Zusammenhang ein zunehmendes Interesse seitens der örtlichen politischen Entscheidungsträger an der Arbeit der Kitas sowie eine größere Wertschätzung für diesen Bereich.
ENGAGEMENT ALLER BETEILIGTEN	Es ist nicht der Verdienst der kindbezogenen Förderung, dass sich die Qualität der Modelleinrichtungen verbesserte. Dieser gebührt dem pädagogischen Personal und den Trägern. Die kindbezogene Förderung war bracher Boden für diese Entwicklung. Sie hätte nichts bewirkt, wenn engagierte Kita-Leiterinnen, Teams, Träger und Elternbeiräte die neuen Freiräume nicht ergriffen und aus den wenigen Vorgaben nicht das Beste für sich und ihre Kita-Kinder gemacht hätten.
KOSTENNEUTRALITÄT SCHAFFT AKZEPTANZPROBLEME	Dass ein neues Fördermodell, das die gleichen Finanzmittel nach neuen Regeln verteilt und damit zwangsläufig Gewinner und Verlierer produziert, nicht nur Freunde findet, versteht sich von selbst. An den Modellstandorten wuchs jedoch die Einsicht, dass die neue Förderung gerechter und sachgemäßer ist als die bisherige, selbst bei vielen, die finanzielle Nachteile erlitten.
ERMÖGLICHEN STATT VORSCHREIBEN	Erst mit der Zeit lernten die pädagogischen Mitarbeiter/innen und Träger an den Modellstandorten die kindbezogene Förderung schätzen: Der Wert eines Fördermodells zeigt sich in dem, was es ermöglicht und nicht in dem, was es vorschreibt.

---

31. März 2004

Günter Krauß

Institut für Soziale und Kulturelle Arbeit (ISKA)

Gostenhofer Hauptstr. 61

90443 Nürnberg

Tel. (09 11) 27 29 98-0

Fax (09 11) 9 29 66 90

E-Mail: [krauss@iska-nuernberg.de](mailto:krauss@iska-nuernberg.de)

[www.iska-nuernberg.de](http://www.iska-nuernberg.de)

