

KiTa-Finanzierung in der Revision – ohne Geld geht es nicht

Ein wirksames System der KiTa-Finanzierung braucht transparente Zielsetzungen ■ und diese leiten sich aus den Anforderungen und Aufgaben an Kindertageseinrichtungen ab. Deshalb müssen Pädagogen/innen mitreden. Sie wissen was KiTas brauchen.



Kathrin Bock-Famulla

Dipl.-Pädagogin, Senior Projektmanagerin, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh



Katharina Keinert

Projektmanagerin, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

U3-Ausbau, Familienzentren, Sprachförderprogramme, Kooperation mit Grundschulen, Gesundheitsvorsorge, Elterngespräche, Vernetzung mit Fachdiensten – die Liste der Erwartungen und Anforderungen an Kindertageseinrichtungen (KiTas) wird jedes Jahr länger. Zwar sind die öffentlichen Ausgaben für KiTas in den letzten Jahren auch gestiegen, dennoch wird bundesweit von verschiedenen Seiten immer wieder hervorgehoben, dass eine »gute« Qualität der pädagogischen Praxis aufgrund der bestehenden – unzureichenden – Rahmenbedingungen nicht zu realisieren sei. Wenn dies zutrifft, muss davon ausgegangen werden, dass die zu erwartenden positiven – auch langfristigen – (volkswirtschaftlichen) Wirkungen institutioneller frühkindlicher Bildung nicht entfaltet werden können (Kucera/Bauer 2000). Denn der Besuch einer KiTa kann sich nur dann positiv auf die Bildung und Entwicklung der Kinder auswirken, wenn sich »Leben und Lernen« in der KiTa an den Anforderungen und Bedürfnissen der Kinder orientiert.

Grundsätzlich stellt sich damit die Frage nach der Höhe der Finanzmittel, die erforderlich sind, damit eine KiTa qualitativ gute Bildungs- und Betreuungsangebote realisieren kann.

Neben der Frage nach dem angemessenen Finanzvolumen (»Wie viel Geld

braucht die KiTa?«), wird auch über Formen und Wege der Verteilung der Finanzmittel diskutiert (»Wie wird das Geld verteilt?«). Die vergangene Welle der Reformierungen der Finanzierungssysteme für frühkindliche Bildungssysteme auf Landesebene war dabei insbesondere durch eine Stärkung von nachfrageorientierten Finanzierungsprinzipien gekennzeichnet. Indem z.B. nur ein belegter Platz finanziert wird (vgl. Bayern und auch Nordrhein-Westfalen) oder Eltern einen Gutschein erhalten (vgl. Hamburger KiTa-Gutscheinsystem oder das Berliner Gutscheinsystem) sollen öffentliche Mittel nur für tatsächlich nachgefragte Angebote bzw. Betreuungsstunden bereitgestellt werden. Die Eltern werden in ihrer Rolle als »Nachfrager« hier als Einflussnehmer auf die Angebotsqualität gesehen. So wird angenommen, dass nur jene KiTa genutzt werde, die den Vorstellungen der Eltern entspricht. Neben der Frage, ob und welche Qualität Eltern nachfragen (können), ist bislang auch nur vereinzelt diskutiert worden, wie sich in diesem Zusammenhang sehr differenzierte Buchungszeiten als Finanzierungsmechanismus auf die pädagogische Praxis in der KiTa auswirken.

Aufschlussreich sind hier allerdings Fallberichte, die Hinweise geben, dass von Finanzierungs Konzepten jeweils bestimmte Effekte auf die Gestaltungsspielräume der pädagogischen Praxis ausgehen (z.B. Pfenning 2010, Voigtsberger 2010).

Erfahrungen mit dem Hamburger Gutscheinmodell weisen bspw. darauf hin, dass durch die Nutzung von sehr flexiblen Buchungszeiten kaum mehr eine gemeinsame Kernzeit der Kinder in den KiTas realisiert werden kann (Albers u.a. 2008: 22). Aufgrund einer so entstehenden mangelnden Kontinuität in den Kindergruppen fehlt eine Grundlage für andauernde Peerbeziehungen und gemeinsame Bildungsprozesse der Kinder. Darüber hinaus führen lange

Öffnungszeiten bei der gegebenen Personalausstattung zu einer vergleichsweise schlechten Fachkraft-Kind-Relation (Haug-Schnabel und Bensel 2008). Zusammenfassend lässt sich folglich festhalten, dass die Möglichkeit, sehr individuelle Betreuungszeiten für ein Kind zu nutzen, zwar aus ökonomischer Perspektive vorteilhaft sein kann: Der Ressourceneinsatz durch die öffentliche Hand kann minimiert werden, da nur Finanzmittel für die tatsächlich genutzten Zeiten gezahlt werden. Aus pädagogischer Sicht ist allerdings zu problematisieren, dass auf diese Weise bspw. die Beziehungen zwischen den Kindern sowie auch zwischen Kindern und Erziehern/innen so beeinträchtigt werden können, dass negative Wirkungen auf die Bildungs- und Entwicklungsprozesse zu erwarten sind.

Dieses und andere Beispiele führen zu der Annahme, dass nicht nur die Höhe der eingesetzten Finanzmittel, sondern auch das gewählte Finanzierungsverfahren die Handlungsspielräume für die pädagogische Praxis und damit die Angebotsqualität mitbestimmen (Bock-Famulla u.a. 2010: 137). Finanzierungsverfahren sind deshalb nicht nur als Verwaltungsverfahren zu betrachten, sondern auch in ihrem Einfluss auf die Bildungsprozesse der Kinder in der KiTa.

Hier offenbart sich ein zentrales Dilemma bei der Entwicklung von Finanzierungs Konzepten für KiTas: Entscheidungsträger gestalten die Finanzierung von KiTas in der Regel nach politischen, administrativen und vor allem ökonomischen Bewertungsmaßstäben (Budäus 1996: S. 82). Pädagogische Anforderungen bleiben dabei oftmals unberücksichtigt, obwohl sich die professionelle Handlungspraxis an diesen orientiert, und auch nur so die pädagogisch gesetzten Ziele erreichen kann.

Grundsätzlich ist deshalb zu verhindern, dass eine Finanzierungssystematik

zum Selbstzweck (vgl. auch Ulrich 2006) wird. Das ökonomische Prinzip kann nicht die Inhalte der Bildungsarbeit definieren. Vielmehr kann es unterstützen, den Weg zu identifizieren, um die gewünschten (Bildungs-) Ziele, »so wirtschaftlich wie möglich zu erreichen.« (Finis Siegler 1997: 14)

Im Folgenden wird der Ansatz des Projektes »KiTa-Zoom: Ressourcen wirksam einsetzen« der Bertelsmann Stiftung dargestellt, in dem ausgehend von pädagogischen Zielsetzungen ein Vorschlag für ein Finanzierungssystem entwickelt wird.

KiTa-Zoom: Ressourcen wirksam einsetzen

Im Rahmen des Projektes »KiTa-Zoom« ist ein Rahmenkonzept für die »gute« KiTa entwickelt worden, das die zentralen pädagogischen und unterstützenden Handlungsfelder der Einrichtungen bestimmt. Damit wird eine notwendige Grundlage für eine systematische Ermittlung der Ressourcen geschaffen, die KiTas benötigen, um die definierten Aufgaben erbringen zu können. Auf diese Weise wird z.B. eine differenziertere Bestimmung des erforderlichen pädagogischen Personal sowie des Leitungspersonals ermöglicht.

Eine systematische Ermittlung aller entstehenden Kosten wird durch eine Betriebskostensystematik unterstützt, mit deren Hilfe z.B. berechnet werden kann, was ein Platz mit einer spezifischen Ausstattung kostet. Damit können auch Entscheidungen über die Höhe der öffentlichen Finanzierung auf der Basis von fundierten Informationen über die Kostenstrukturen getroffen werden. Damit im Finanzierungskonzept individuelle Angebots- und Anforderungsprofile jeder einzelnen Einrichtung berücksichtigt werden können, müssen bei der Ressourcenbemessung auch die wichtigsten Ursachen für Mehrbedarfe erfasst werden. Hier geht es um höhere Kosten für erweiterte pädagogische Angebote, wie z.B. Familienzentren oder für bestimmtes pädagogisches Personal, wie z.B. Heilpädagogen/innen. Auf dieser Basis können gezielt Informationen für das Finanzierungskonzept abgeleitet werden, damit die KiTas unterschiedliche Ressourcen in Abhängigkeit von bestimmten Merkmalen der Kinder, ihrer Gruppenzusammensetzung, dem Sozialraum oder dem Angebotspektrum der Einrichtung erhalten (vgl. für den Schulbereich Ross und Levacic 1999).

Nach welchen Prinzipien sollen nun den KiTas die erforderlichen Finanzmittel zugeteilt werden?

KiTa-Zoom: Das Finanzierungskonzept

Das Projekt »KiTa-Zoom: Ressourcen wirksam einsetzen« hat zur Ermittlung des individuellen Gesamtbudgets, das eine KiTa zur Finanzierung ihrer Betriebskosten erhält, ein Finanzierungskonzept entwickelt, das aus drei Bausteinen besteht:

1. Auslastungsunabhängige Grundausrüstung

Die Basisrate I stellt als konstanter, auslastungsunabhängiger Baustein des Finanzierungskonzepts die Grundausrüstung einer jeden KiTa dar. Mit Hilfe der Basisrate I werden für eine definierte Platzkapazität in einer KiTa (z.B. die genehmigten Plätze) die entstehenden Betriebskosten finanziert. Diese werden als Fixkosten verstanden, da sie unabhängig von einer konkreten Nutzung der Plätze entstehen. Es ist erforderlich zu definieren, für welchen Zeitraum Kapazitäten vorzuhalten sind, wenn sie nicht belegt werden. Desweiteren ist auch zu bestimmen, wie viele Betreuungsstunden die bereitzustellenden Kapazitäten umfassen sollen (z.B. pro Platz 25 Stunden pro Woche). Durch diese belegungsunabhängige Grundausrüstung, die auch eine Mietkostenerstattung in Abhängigkeit von regionalen Kostenniveaus enthält, wird eine zeitlich befristete Planungssicherheit für Träger und Einrichtungen sichergestellt (Bock-Famulla 2010: 197; ISS o.J.: 31). Eine solche Planungssicherheit wird als zentrale Voraussetzung für Angebote hoher pädagogischer Qualität eingeschätzt, da Träger in einem solchen Rahmen, der nicht permanent durch kurzfristige Nachfrageschwankungen gefährdet wird, verlässlichere Beschäftigungsverhältnisse bieten können. Auf diese Weise kann z.B. ein häufiger Wechsel beim pädagogischen Personal vermieden und so kontinuierliche Beziehungen zu den Kindern gewährleistet werden.

2. Auslastungssensiblen Budgets

Die auslastungsunabhängige Grundausrüstung wird durch auslastungssensible Budgets ergänzt. Hierbei handelt es sich konkret um Kindpauschalen pro belegtem Platz, die die tatsächliche Nutzung berücksichtigen. Entsprechend dem Alter und der Betreuungszeiten der Kinder ge-

wichtet, ermöglichen diese die Deckung der variablen Kosten. Die variablen Kosten bezeichnen z.B. jene Kosten, die entstehen, wenn Kinder mehr Betreuungsstunden nutzen als mit der vorzuhaltenden Kapazität abgedeckt sind. Wenn ein Kind z.B. 35 Stunden betreut wird, werden beim oben begonnenen Beispiel bleibend 25 Stunden durch die auslastungsunabhängige Basisrate I und die übrigen 10 Stunden durch das auslastungssensible Budget abgedeckt. Auf diese Weise wird ein ziel- und nutzungsgerechter Ressourceneinsatz in Abhängigkeit von der realen Auslastung gewährleistet (ISS o.J.: 31). Insbesondere durch die Kombination dieser beiden Bausteine wird ein qualitätsorientiertes Verhältnis von auslastungsabhängiger und auslastungsunabhängiger Finanzierung angestrebt, das gleichzeitig das Kriterium der Wirtschaftlichkeit erfüllt (Bock-Famulla 2010: 197).

3. Budgets für individuelle Angebots- und Anforderungsprofile

Um darüber hinaus den Anspruch der Bedarfsgerechtigkeit zu erfüllen, werden Grundausrüstung sowie auslastungssensible Budgets durch eine dritte wesentliche Komponente des Finanzierungskonzepts ergänzt. Diese eröffnet die Möglichkeit, individuellen Angebots- und Anforderungsprofilen der Einrichtungen Rechnung zu tragen. Mit Hilfe von Indikatoren und Pauschalen können KiTas nach transparenten Kriterien zusätzliche Ressourcen für eine intensivere Bildungsarbeit zugewiesen werden. So können hier bspw. zusätzliche Mittel für Familienzentren oder für Kinder mit besonderen Bedarfen berücksichtigt werden.

Die Kombination der genannten drei Bausteine ermöglicht eine bedarfsgerechte Finanzierung der KiTas, die die Voraussetzungen für eine gute Bildungs- und Betreuungsqualität schafft und gleichzeitig wirtschaftlich erfolgt. Ein weiterer Vorteil dieser »Finanzierungsbausteine« besteht darin, dass sie auch unabhängig voneinander flexibel eingesetzt werden können und so eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung bestehender Finanzierungsverfahren unterstützen.

Veränderungen in Finanzierungssystemen müssen weitsichtig mit Blick auf mögliche (unerwünschte) Nebeneffekte geplant werden. Um die Effekte der Finanzierungsprinzipien zu veranschaulichen, wurde ein spezielles Simulationsin-

strument entwickelt. Mit Hilfe von Modellberechnungen können damit für die (Weiter-) Entwicklung eines Finanzierungskonzepts zu erwartende Steuerungswirkungen präzise eingeschätzt werden. Darüber hinaus ermöglicht das Instrument, Trägern, Kommunen und Ländern eine Kostenkalkulation für Reformvorhaben wie den Ausbau von Plätzen für unter Dreijährige oder von Ganztagsangeboten individuell zu planen und zu steuern.

Das KiBiz – zweite Stufe der Revision

In Nordrhein-Westfalen soll eine weitere Revision des KiBiz umgesetzt werden. Unter Berücksichtigung der konzeptionellen Überlegungen im Projekt KiTa-Zoom werden nachfolgend ausgewählte Impulse für die nordrhein-westfälische Revision diskutiert.

Mit dem KiBiz ist in Nordrhein-Westfalen eine veränderte gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der KiTas geschaffen worden. Für eine Weiterentwicklung stellt sich deshalb zunächst die Frage, ob die mit dem KiBiz und der veränderten Finanzierungssystematik verfolgten Zielsetzungen erreicht werden konnten oder ob unerwartete Nebeneffekte entstanden sind, die nicht gewollt sind. Darüber hinaus ist zu klären, ob neue Anforderungen an eine Weiterentwicklung des KiBiz, z.B. aufgrund aktueller gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen bestehen.

Beide Perspektiven müssen untersucht werden unter Berücksichtigung der Frage, ob in der bestehenden Finanzierungssystematik das verfügbare Finanzvolumen aus-

reichend ist und bzw. oder die Formen der Verteilung der Finanzmittel verändert werden müssen. Eine solche Überprüfung sollte differenziert die verschiedenen Aufgaben- und Anforderungsbereiche von KiTas berücksichtigen.

Ziele definieren

Jede Finanzierungssystematik muss an den Zielen gemessen werden, zu deren Umsetzung sie beitragen soll. Denn die Bereitstellung und Verteilung von Finanzmitteln dient grundsätzlich einem Zweck. Deshalb bedarf die (Weiter-) Entwicklung einer Finanzierungssystematik auch einer Verständigung aller beteiligten Akteure über die verfolgten Zielsetzungen. Beispielfhaft seien hier ausgewählte Zielbereiche angesprochen: So sind fachpolitische Themen in den Blick zu nehmen, z.B., ob die Zahl der pädagogischen Fachkräfte in den KiTas ausreichend ist, um die an sie gestellten Anforderungen umsetzen zu können. Dies setzt auch voraus, dass der zu realisierende Bildungs- und Erziehungsauftrag definiert ist und auch die daraus abzuleitenden Anforderungen an das pädagogische Handeln transparent sind. Dies sind einige Voraussetzungen, um die erforderlichen Personalressourcen zu bestimmen. Notwendig ist darüber hinaus eine Klärung der Anteile von mittelbarer pädagogischer Arbeitszeit.

Ein weiteres wichtiges Thema dürfte die immer wieder diskutierte Auskömmlichkeit der Pauschalen sein. Hier gilt es transparent zu machen, wie die Höhe der Pauschalen kalkuliert wird. Für diese Kalkulation empfiehlt sich eine systematische

Betrachtung der Aufgaben, die eine KiTa erfüllen soll, und der dafür erforderlichen Ressourcen. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Pauschalen in jedem Finanzierungssystem in Abhängigkeit von ihrer Höhe unterschiedlichste Steuerungswirkungen entfalten können, die von weiteren Systembedingungen abhängig sind und aufgrund ihrer Komplexität nur durch aufwändige Studien näherungsweise identifiziert werden können.

Erfolgreiche Reformen brauchen eine gute Vorbereitung!

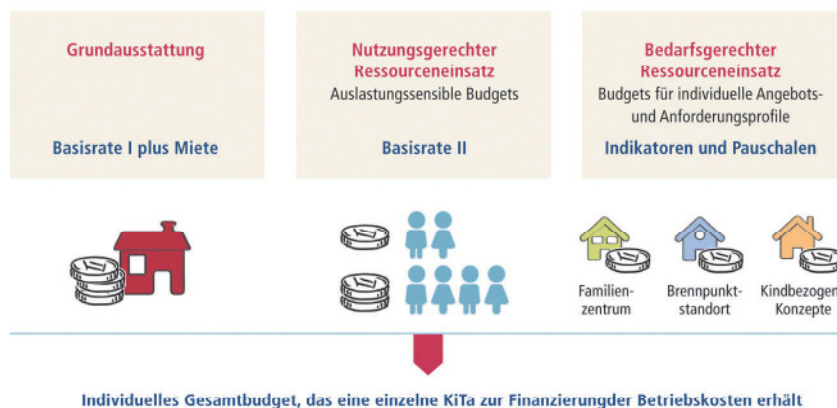
Immer ist die Umsetzung von Reformen für alle Beteiligten mit aufwändigen Veränderungsprozessen verbunden. Wenn trotz solcher Belastungen aber das Resultat nicht den Erwartungen entspricht, sind wertvolle Zeit- und Geldressourcen verschwendet worden. Für so komplexe Vorhaben wie die Revision einer Finanzierungssystematik wird deshalb empfohlen, die Wirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungsvarianten für die Finanzierung von KiTas vor ihrer Umsetzung zu simulieren. Für alle beteiligten Akteure können auf diese Weise wertvolle Informationen über die – erwünschten und nicht erwünschten – Wirkungsweisen von Finanzierungsverfahren gewonnen werden, die ansonsten erst bei der tatsächlichen Umsetzung sichtbar werden.

Fazit

Die Finanzierung von KiTas bestimmt die Handlungsspielräume für die pädagogischen Fachkräfte erheblich mit. Nicht nur die Höhe der verfügbaren Finanzmittel, auch die Wege der Mittelverteilung nehmen Einfluss auf die Rahmenbedingungen vor Ort und damit auch auf die Bildungs- und Betreuungsqualität. Ein gutes Finanzierungssystem geht deshalb von den angestrebten Bildungs- und Betreuungszielen aus und gibt Antworten auf die Frage, wie diese Ziele wirtschaftlich erreicht werden können. ■

Das Finanzierungskonzept

Gleiche Chancen durch ungleichen Mitteleinsatz



→ WEITERE INFOS

Das Literaturverzeichnis finden Sie unter: <http://go.kita-aktuell.de/y2m2g4>

