

**Münchner Förderformel für Kindertageseinrichtungen (MFF)
Neugestaltung der freiwilligen Förderung**

**Bedeutung des Urteils des VG München für die MFF
Antrag Nr. 20-26 / A 01950 von der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion
vom 28.09.2021**

**Münchner Kita-Förderung weiterentwickeln
Antrag Nr. 20-26 / A 02026 von der Fraktion Die Grünen - Rosa Liste
vom 15.10.2021**

**Münchner Förderformel rechtlich prüfen und zukunftsfest machen -
Gebührenfreiheit erhalten!
Antrag Nr. 20-26 / A 02027 von der SPD / Volt - Fraktion
vom 15.10.2021**

**Jedes Kind zählt: Kitagebührenfreiheit in München erhalten
Antrag Nr. 20-26 / A 03526
von der SPD / Volt - Fraktion, Fraktion Die Grünen – Rosa Liste
vom 20.12.2022**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 08868

Anlagen

Beschluss des Bildungsausschusses des Stadtrats vom 08.03.2023 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangslage/Vorbemerkung

Mit der Bekanntgabe Nr. 20-26 / V 04664 („Bekanntgabe zum Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München [...]“) wurde der Bildungsausschuss am 06.10.2021 über das Urteil des Münchner Verwaltungsgerichts zur Förderpraxis im Rahmen der Münchner Förderformel (MFF) vom 22.09.2021 informiert. Hierin wurde folgendes weiteres Vorgehen vorgeschlagen: *„Das Referat für Bildung und Sport wird das Urteil eingehend analysieren und prüfen, ob und ggf. welche Weiterentwicklungen in der Münchner Förderformel notwendig sind“.*

Am 14.02.2022 wurde eine Unterlassungsklage von sieben Trägern von Kindertageseinrichtungen eingereicht.

Mit Beschluss des Stadtrats vom 04.05.2022 (Sitzungsvorlagen Nr. 20-26 / V 06279 und 06280) wurde eine „Vergabeermächtigung für die Einholung eines Rechtsgutachtens zur rechtskonformen Neukonzeption der Förderung von Kindertageseinrichtungen in München“ eingeholt und anschließend der Zuschlag für das Angebot der Kanzlei Dombert erteilt.

Im Rahmen der hier vorliegenden Beschlussvorlage werden die Anträge 20-26 / A 01950 („Bedeutung des Urteils des VG München für die MFF“) vom 28.09.2021 (Anlage 1), 20-26 / A 02026 („Münchner Kita-Förderung weiterentwickeln“) vom 15.10.2021 (Anlage 2), der Antrag 20-26 / A 02027 („Münchner Förderformel rechtlich prüfen und zukunftsfest machen – Gebührenfreiheit erhalten!“) vom 15.10.2021 (Anlage 3) und der Antrag Nr. 20-26 / A 03526 („Jedes Kind zählt: Kitagebührenfreiheit in München erhalten“) vom 20.12.2022 (Anlage 4) behandelt bzw. aufgegriffen.

In der vorliegenden Beschlussvorlage wird dem Stadtrat, wie im Antrag Nr. 20-26 / A 03526 beantragt, eine Zeitschiene vorgeschlagen, mit dem möglichen Ziel einer Wirksamkeit der neuen freiwilligen Förderung ab dem 01.01.2024. Der zu erarbeitende Vorschlag zur neuen freiwilligen Förderung und Elternentgeltentlastung soll allen Kindertageseinrichtungen und Trägern in München angeboten werden, die gemäß dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) gefördert sind. An dieser neuen Förderung können alle freigemeinnützigen und sonstigen Träger teilnehmen, auch alle Eltern-Kind-Initiativen unabhängig davon, nach welchem Fördermodell sie aktuell bezuschusst werden.

2. Darstellung und Umsetzung des geplanten Vorhabens

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts (VG) München liegt insbesondere durch die Elternentgeltdeckelung ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit der freigemeinnützigen und sonstigen Träger vor. Der Grundrechtseingriff beruht auch auf den allgemeinen Fördervoraussetzungen. Eine rechtliche Grundlage zur Deckelung der Elternentgelte ist in Bayern derzeit nicht gegeben. Das BayKiBiG enthält lediglich eine Deckelung der Elternentgelte für die Tagespflege (Art. 20 S. 1 Nr. 3 BayKiBiG), nicht jedoch für Elternentgelte für Kindertageseinrichtungen. Das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (StMAS) erkennt laut Auskunft zwar eine Finanzierungslücke bei den Trägern an, lehnt jedoch die Schaffung einer speziellen Rechtsgrundlage für die freiwillige Förderung der Kindertageseinrichtungen durch Kommunen im bayerischen Landesrecht ab und weist auf die Möglichkeit der Träger, Elternentgelte zu erheben (siehe Schreiben von Frau Staatsministerin Ulrike Scharf vom 11.03.2022, Anlage 5).

Mit dem Antrag 20-26 / A 03526 („Jedes Kind zählt: Kitagebührenfreiheit in München erhalten“, Anlage 4) vom 20.12.2022 wurde beantragt, die MFF in ein Vertragssystem umzuwandeln, das den Trägern zusätzlich zur BayKiBiG-Förderung im Rahmen eines Defizitausgleichs die notwendigen Personal- und Sachkosten finanziert, die nicht durch die Einnahmen gedeckt werden, um die Münchner Ziele zur Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder zu erreichen. Mit der Antragsziffer 1. der vorliegenden Beschlussvorlage soll das Referat für Bildung und Sport durch den Stadtrat beauftragt werden, ein Defizitausgleichssystem zu erstellen. So kann die geschäftsordnungsgemäße Behandlung des Antrags in der angekündigten Beschlussvorlage im Sommer 2023 erfolgen. Die im Antrag gewünschte Zeitschiene wird im Kapitel 2.1 in dieser Beschlussvorlage dargestellt und damit dieser Teil des Antrages 20-26 / A 03526 geschäftsordnungsgemäß behandelt.

Im Rahmen eines Defizitausgleichssystems können Maßnahmen, die die Bildungsgerechtigkeit in den Kindertageseinrichtungen fördern, fortgesetzt werden. Dies und auch weitere Maßnahmen im Zuge der Qualitätssicherung, der Ausbildung von neuem Personal und dem Personalerhalt können in die Kriterien eines Defizitausgleichssystems einfließen. So kann auch der Antrag „Münchner Kita-Förderung weiterentwickeln“ in der angekündigten Beschlussvorlage im Sommer 2023 geschäftsordnungsgemäß behandelt werden.

Mangels einer speziellen gesetzlichen Grundlage für freiwillige kommunale Förderung für Kindertageseinrichtungen im bayerischen Landesrecht besteht jedoch auch beim Defizitausgleichssystem bei gewissen steuernden Gestaltungen ein erhebliches Risiko von Grundrechtseingriffen. Daher sollte möglichst im Sinne der Rechtsprechung des VG München agiert werden. Steuernde Vorgaben, insbesondere zur Berufsausübung, Elternentgeltgestaltung, Personalausstattung sowie der Vertragsfreiheit sowie Marktdruck, sollten daher vermieden werden. Die Möglichkeit der Trennung von Trägerförderung und Elternentlastung besteht im Falle eines Defizitvertrages zur Förderung der Gesamtheit des Betriebs der Kindertageseinrichtung nicht. Der Umfang der Elternentlastung wird über die Höhe der angerechneten Elternentgelte definiert. Nach dem VG Urteil kann insbesondere eine Elternentgeltentlastung zu Marktdruck führen. Der derzeit vielerorts in Bayern benutzte Musterdefizitvertrag des BKPV wurde noch nicht anhand der Kriterien des VG gerichtlich überprüft.

Der Antrag 20-26 / A 02027 („Münchner Förderformel rechtlich prüfen und zukunftsfest machen – Gebührenfreiheit erhalten!“) wurde mit der Vergabeermächtigung vom 04.05.2022 (Sitzungsvorlagen Nr. 20-26 / V 06279 und 06280) und anschließenden Beauftragung einer Kanzlei (siehe Ausführungen oben) geschäftsordnungsgemäß behandelt. Die endgültigen Gutachten liegen derzeit noch nicht vor. Der Antrag 20-26 / A 01950 („Bedeutung des Urteils des VG München für die MFF“) wird im Rahmen des hier vorgeschlagenen Vorgehens einer Neukonzeptionierung eines Defizitausgleichssystems beantwortet. Das Urteil des VG München vom 22.09.2021 ist rechtskräftig, da die Klagepartei

keine Berufung eingelegt hat. Damit ist dieser Antrag geschäftsordnungsgemäß behandelt.

2.1 Zeitschiene

- Erster Beratungstermin mit dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (Januar 2023)
- Agiler Workshop aller Beteiligter im RBS (Januar 2023)
- Einbezug der freien Träger in der FachARGE (am 25.01.2023)
- Beauftragung durch den Stadtrat (März 2023)
- Regelmäßige Kommunikation im Rahmen der FachARGEN und einem extra Gremium, welches monatlich für die Teilnehmer*innen der FachARGE angeboten wird.
- Vorlage zur Entscheidung über ein Defizitausgleichssystem (im Juli 2023 im Stadtrat)
- Entwicklung der IT-Unterstützung für Abschlagszahlungen, Schulung der Antragsteller*innen und Mitarbeiter*innen, intensive Beratung der Träger (Juli bis Dezember 2023)
- Außerkrafttreten der MFF nach der Zuschussrichtlinie und der Differenzkostenförderungsrichtlinie (am 31.12.2023)
- Mögliche Umsetzung eines neuen Defizitausgleichssystems (ab 01.01.2024)
- Endabrechnung und Belegprüfungen für die abgelösten Verwaltungsverfahren (2024-2028)

2.2 Beteiligung der Träger

Im Rahmen der FachARGE wurden die Träger über die Zeitschiene der Neuentwicklung einer freiwilligen Förderung informiert. Zusätzlich dazu wird es im Laufe des 1. und 2. Quartals 2023 Veranstaltungen mit den Teilnehmer*innen der FachARGE geben, in welchen über die Entwicklung der neuen Förderung informiert und beteiligt wird. Rückmeldungen von Trägern wurden und werden im laufenden Prozess bei der Neuentwicklung einbezogen. In der FachARGE am 25.01.2023 wurden die Träger mit der Frage beteiligt, welche Themen/Faktoren aus der jetzigen MFF, aus Sicht der Träger, in ein neues Fördersystem übernommen werden sollten und welche weiteren Faktoren mit Blick auf die Bildungsgerechtigkeit für Münchner Kinder betrachtet werden sollten. Ebenfalls wurde in der FachARGE vereinbart, dass es in der Folgezeit monatlich ein offenes Angebot für Fragen und Anregungen der Träger geben wird. Zudem sind weitere SonderFachARGEN und Abfragen bei den Trägern mittels Lime Survey geplant.

2.3 Auswirkungen auf die Elternentgelte

Im Rahmen der Trägerautonomie können Träger auch in der freiwilligen Förderung eigenständig die Elternentgelte gestalten. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird den teilnehmenden Trägern bei der Defizitbestimmung ein vorher festgelegter Betrag angerechnet. Der Antrag Nr. 20-26 / A 03526 („Jedes Kind zählt: Kitagebührenfreiheit in München erhalten“) vom 20.12.2022 zielt darauf ab, die Höhe des angerechneten Betrags an dem bisherigen Referenzrahmen der Höchstbeträge (eine Buchungszeitstaffelung ist weiterhin durch die gesetzliche Vorgabe im BayKiBiG erforderlich) nach der Zuschussrichtlinie MFF bzw. EKI-Plus zu orientieren, d.h. der Höchstbetrag im Altersbereich Kinderkrippe beträgt 162,00 €, im Altersbereich Kindergarten 100,00 € und im Altersbereich Schulkinder 133,00 €, für die jeweils höchstmögliche Buchungszeit.

Es wird davon ausgegangen, dass die teilnehmenden Träger ihre Elternentgelte mindestens in Höhe dieses im Defizitausgleich angerechneten Betrages für Elternentgelte festlegen werden. Höhere Elternentgelte würden bei der Defizitbestimmung angerechnet werden. Die nicht durch den Defizitausgleich gedeckten Kosten sind vom Träger selbst zu finanzieren. Aufgrund der vorgegebenen Systematik eines Defizitgleichungssystems ist unklar, wie viele Träger sich diesem Modell anschließen. Da die Beteiligung der Träger am Defizitgleichungssystem nicht abgeschätzt werden kann, kann auch eine flächendeckende Elternentlastung nicht sichergestellt werden.

2.4 Beendigung der freiwilligen Trägerbezuschung MFF

Wie unter Kapitel 2.1 aufgezeigt, soll der neue Defizitgleichung für die teilnehmenden Träger, wenn möglich, ab dem 01.01.2024 in Kraft treten. Damit endet die Förderung im Rahmen der geltenden MFF-Zuschussrichtlinien. Der Verwaltungsvollzug für die genannten abgelösten Förderrichtlinien wird voraussichtlich bis spätestens 2028 abgeschlossen.

2.5 Regelung für Eltern-Kind-Initiativen der Familienselbsthilfe

Unabhängig davon, dass Eltern-Kind-Initiativen freiwillig in das neue Defizitgleichungssystem einsteigen können, soll bis auf Weiteres die Förderung im Rahmen des EKI-Fördermodells zur Familienselbsthilfe ermöglicht werden. Die rechtlichen Ausführungen unter 2. gelten sinngemäß. Aktuell wird geprüft, ob das EKI-Fördermodell ohne EKI-Plus überhaupt weiter geführt werden sollte, nachdem von den 214 Eltern-Kind-Initiativen im EKI-Modell nur 3 EKIs nicht am EKI-Plus teilnehmen (211 EKIs sind im EKI-Plus). Der Stadtrat wird hierzu vor der Sommerpause befasst.

Nach 3 Jahren Erfahrung mit dem Defizitgleichungssystem erfolgt in 2027 eine Überprüfung, ob das EKI-Fördermodell auch weiterhin Bestand als Option zum Defizitgleichungssystem haben soll oder in das Defizitgleichungssystem integriert werden soll. Innerhalb des 3-Jahres-Zeitraums werden Eltern-Kind-Initiativen beratend bei einem Umstieg unterstützt, sofern dieser gewünscht ist. Etwaige Anpassungen zur einstweiligen Fortsetzung

der Förderung von Eltern-Kind-Initiativen der Familienselbsthilfe werden dem Stadtrat ebenfalls im Sommer in der geplanten Beschlussvorlage zur Entscheidung vorgelegt.

2.6 Neue freiwillige Bezuschussung der Münchner Kindertageseinrichtungen

Das RBS wird beauftragt, mit Beratung durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV) und unter Einbeziehung der Regierung von Oberbayern (Rechtsaufsicht) ein Defizitgleichungssystem zu erstellen, welches den Trägern Münchner Kindertageseinrichtungen ab Herbst 2023 zum Eintritt angeboten werden kann. Eine Umstellung der freiwilligen Bezuschussung durch die Landeshauptstadt München soll, wenn möglich, zum 01.01.2024 geschehen. Ein Entwurf eines Vertrags oder einer Richtlinie für die neue Fördersystematik soll dem Stadtrat im Sommer 2023 zur Entscheidung vorgelegt werden.

3. Bedarfsdarstellung zur Umsetzung der geplanten Maßnahme

3.1 Sachkosten

Für die IT-Unterstützung zum Defizitgleichung werden zusätzliche IT-Kosten anfallen, deren Höhe noch beziffert werden muss. Über diese Ausweitung der IT-Kosten und das weitere Vorgehen dazu wird der Stadtrat in geeigneter Weise befasst.

3.2 Personalkosten

In der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14714 (Beschluss des Stadtrats vom 26.06.2019, „Beitragsentlastung für die Kindertagesbetreuung ab 01.09.2019 Ausgleich der entgangenen Elternentgelte für die betroffenen Kindertageseinrichtungen [...]“) stellte das RBS dar, wie die Eltern ab September 2019 von einer Entgeltentlastung profitieren können. Dahingehend wurde das RBS beauftragt, die Aufgaben und Strukturen sowie die Personalausstattung im Geschäftsbereich KITA bei der Zentralen Gebührenstelle (RBS-KITA-ST-ZG), in der Geschäftsstelle Zuschuss (RBS-KITA-GSt-Z) und im Bereich Koordination und Aufsicht freie Träger – Team Eltern-Kind-Initiativen (RBS-KITA-FT-EKI) zu prüfen und spätestens im Jahr 2022 ggf. notwendige Anpassungen dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen.

Bisher sind die betreffenden Prozesse unter Berücksichtigung der Beitragsentlastung modelliert und einer Personalbedarfsermittlung, u.a. mittels analytischer Schätzung, unterzogen worden. Für den Bereich RBS-KITA-FT-EKI lässt sich bereits ein Personalmehrbedarf feststellen. Die Bereiche RBS-KITA-ST-ZG und RBS-KITA-GSt-Z befinden sich derzeit noch in der Plausibilisierung der abgeschlossenen Schätzworkshops. Ursprünglich war das Vorhaben für den Eckdatenbeschluss 2022 vorgesehen, was im Rahmen der Beschlussplanung allerdings nicht weiter verfolgt worden ist. Die noch abzuschließende Plausibilisierung sowie die finale Aufbereitung der Bemessungsergebnisse sollen im Laufe des ersten Quartals 2023 finalisiert werden. Sobald Anhaltspunkte zu den Auswirkungen der Neuaufstellung der freiwilligen Förderung auf die Fallzahlen und/oder Bearbeitungs-

aufwände zu den beschriebenen Prozessen feststehen, erfolgt eine entsprechende (weiterführende) Berücksichtigung.

4. Abstimmung

Die **Stadtkämmerei** hat einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

Anhörungsrechte eines Bezirksausschusses bestehen nicht.

Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss wurde um Vorberatung gebeten.

Der Korreferentin des Referats für Bildung und Sport, Frau Stadträtin Lena Odell, und der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Julia Schönfeld-Knor, wurde je ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet.

Eine fristgerechte Vorlage gemäß Ziffer 5.6.2 AGAM war nicht möglich, da umfangreiche Abstimmungsarbeiten zur Erstellung dieser Beschlussvorlage notwendig waren. Eine Behandlung in der heutigen Sitzung des Bildungsausschusses ist jedoch unbedingt erforderlich, da im o.g. Antrag vom 20.12.2022 eine Information des Stadtrats zu Beginn dieses Jahres erbeten wurde und alle Beteiligten, insbesondere die Trägerlandschaft und die Verwaltung, schnellstmögliche Planungssicherheit benötigen.

II. Antrag des Referenten

1. Das Referat für Bildung und Sport wird beauftragt, mit Beratung durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV), unter Beteiligung der FachARGE, wie im Vortrag unter 2.2 dargestellt, und unter Einbeziehung der Regierung von Oberbayern (Rechtsaufsicht) ein Defizitausgleichssystem zu erstellen und dieses dem Stadtrat im Sommer 2023 zur Entscheidung vorzulegen.
2. Das Referat für Bildung und Sport wird beauftragt, wie unter 2.5 dargestellt, die Förderung für die Familienselbsthilfe im Rahmen der bisherigen EKI-Förderung bis auf Weiteres zu ermöglichen und etwaige Anpassungen dem Stadtrat im Sommer 2023 zur Entscheidung vorzulegen. Das Referat für Bildung und Sport wird beauftragt, nach dreijähriger Erfahrung mit dem Defizitausgleichssystem, dem Stadtrat einen Vorschlag zur Entscheidung vorzulegen, ob die Förderung der Familienselbsthilfe weiterhin als Option Bestand haben soll oder in das Defizitausgleichssystem integriert werden soll.
3. Der Antrag Nr. 20-26 / A 01950 von der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 28.09.2021 ist hiermit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
4. Der Antrag Nr. 20-26 / A 02026 von der Fraktion Die Grünen – Rosa Liste vom 15.10.2021 bleibt aufgegriffen und wird in der angekündigten Beschlussvorlage im Sommer 2023 geschäftsordnungsgemäß behandelt. Die Bearbeitungsfrist wird bis dahin verlängert.
5. Der Antrag Nr. 20-26 / A 02027 von der SPD / Volt – Fraktion vom 15.10.2021 ist hiermit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
6. Der Antrag Nr. 20-26 / A 03526 von der SPD / Volt – Fraktion, der Fraktion Die Grünen – Rosa Liste vom 20.12.2022 ist hiermit hinsichtlich der beantragten Darlegung einer Zeitschiene geschäftsordnungsgemäß behandelt. Im Übrigen bleibt der Antrag aufgegriffen und wird in der angekündigten Beschlussvorlage im Sommer 2023 geschäftsordnungsgemäß behandelt.
7. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Der Referent

Verena Dietl
3. Bürgermeisterin

Florian Kraus
Stadtschulrat

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
z.K.

V. Wv. bei RBS-KITA-GSt-Stab/IV

1. Die Übereinstimmung der vorstehenden Abdrucke mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An

das Referat für Bildung und Sport – KITA-L

das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-L

das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-Stabsstelle/Verwaltung

das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-Stabsstelle/Organisation

das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-F

das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-Z

das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-PuO

das Referat für Bildung und Sport – KITA-ST

das Referat für Bildung und Sport – KITA-ST-ZG

das Referat für Bildung und Sport – KITA-ST-BS

das Referat für Bildung und Sport – KITA-FB

das Referat für Bildung und Sport – KITA-FT

das Referat für Bildung und Sport – KITA-QM

das Referat für Bildung und Sport – KITA-ÖA

das Referat für Bildung und Sport – KITA-SuG

das Referat für Bildung und Sport – KITA-SuG-Elternberatungsstelle

das Referat für Bildung und Sport – GL

das Referat für Bildung und Sport – Recht

das Referat für Bildung und Sport – A-4

das Referat für Bildung und Sport – Innenrevision

z.K.

am