

LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND

Der regionale Kommunalverband der
rheinischen Städte und Kreise



DER DIREKTOR
DES LANDSCHAFTSVERBANDES

Dezernat 4
LANDESJUGENDAMT, SCHULEN

Briefanschrift:
Landschaftsverband Rheinland - Dez. 4 - 50663 Köln

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Datum

30. September 1997

Auskunft erteilt

Herr Rodestock/Ni

Gebäude-/Zi.-Nr. ☎ (02 21) 8 09- Fax (02 21) 8 09-

6/2068 | 6268 | 6252

Zeichen - bei allen Schreiben bitte angeben

42.00-430-07/5

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Gesetz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nord- rhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 12/2340 -

Sehr geehrter Herr Präsident,

wunschgemäß übersende ich Ihnen die Stellungnahme des Landesjugendamtes im Land-
schaftsverband Rheinland.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

(Schnapka)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/1447

Alle Abg.

Paketanschrift: Ottoplatz 2 - 50678 Köln

Dienstgebäude in Köln-Deutz

1 = Landeshaus - Kennedy-Ufer 2

2 = Haus des Landschaftsverbandes - Ottoplatz 2

3 = Rheinlandhaus - Mindener Straße 2

4 = Theodor-Babylon-Straße 3

5 = Rievoldt-Haus - Karistraße 34 - 44

6 = Hermann-Pänder-Straße 1

LVR im Internet: <http://www.lvr.de>

Fax Zentrale (02 21) 8 09-22 00

Fax Zentrale (02 21) 8 09-32 10

Fax Zentrale (02 21) 8 08-21 67

Fax Zentrale (02 21) 8 08-20 11

Fax Zentrale (02 21) 8 08-35 39

Fax Zentrale (02 21) 8 08-80 94

Telefon Vermittlung (02 21) 8 08-0

Besuchszeit

Wir haben gleitende Arbeitszeit.

Anrufe und Besuche daher bitte möglichst in der Zeit von
9.00 - 11.30 Uhr und 13.30 - 15.00 Uhr oder nach Vereinbarung

Banken

Westdeutsche Landesbank Köln 60 081 (BLZ 370 600 00)

Landeszentralbank Köln 370 017 10 (BLZ 370 000 00)

Postbank Niederlassung Köln 5 64-5 01 (BLZ 370 100 60)

Linie 1, 2, 7 und 9 (Deutzer Freiheit)

Haltestelle Deutzer Bahnhof Bahnhof Köln-Deutz

Bitte benutzen Sie Bus und Bahn, da nur wenige Gästeparkplätze verfügbar sind.

Stellungnahme des Landesjugendamtes im Landschaftsverband Rheinland zu den Artikeln 1 und 4 des Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen
- Drucksache 12/2340 -

Artikel 1:

Frage 1: Welche Auswirkungen auf die pädagogischen Standards erwarten Sie, wenn die Gruppenstärken nicht mehr verbindlich sind?

Antwort

Aufgrund der sich immer schwieriger darstellenden Haushalte der Kommunen ist davon auszugehen, daß eine Freigabe der Gruppenstärke dazu führt, die Gruppengrößen generell anzuheben.

§ 22 KJHG hat für jedes Kind einen individuellen Anspruch auf Betreuung, Erziehung und Bildung als ganzheitliche Leistung einer Tageseinrichtung verankert. Die Einlösung dieses Auftrags setzt u.a. eine angemessene Gruppengröße voraus. Je größer jedoch eine Gruppe ist, desto mehr tritt der Charakter der Betreuung, worunter vor allem die Versorgung und Aufsicht zu verstehen ist, in den Vordergrund, aber nicht Bildung und Erziehung.

Ein Ergebnis des landesweit im Auftrag der Landesregierung durchgeführten Modellversuches "Kindergarten - Vorklasse" (1970-1975) ist, daß für Kleinkinder eine förderliche Gruppenstärke bei 18 bis 20 Kindern liegt. Die derzeitige Gruppenstärke wurde 1976 nur unter Berücksichtigung schwieriger Finanzen und mit der Begründung, daß nicht immer alle Kinder tatsächlich anwesend sind, auf 25 Plätze pro Kindergartengruppe festgesetzt. Eine generelle Erhöhung liefe der wissenschaftlichen Erkenntnis des v.g. Modellversuches zu Gruppengrößen entgegen und würde die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen der letzten 20 Jahre mit ihren Folgen für die Kindheit - wie sie z.B. in den Kinder- und Jugendberichten des Landes und der Shell-Studie beschrieben sind - nicht berücksichtigen.

Frage 2: Welchen Spielraum läßt das Kinder- und Jugendrecht für Experimente?

Antwort

Gemäß § 82 KJHG hat die oberste Landesjugendbehörde die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern (Abs. 1) und auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken (Abs. 2).

§ 85 Abs. 2 Satz weist dem überörtlichen Träger die Aufgabe der "Planung, Anregung, Förderung und Durchführung von Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe" zu.

Das KJHG gibt also nicht nur ausreichenden Raum, sondern beauftragt die beiden vorgenannten Träger mit der Entwicklung und Erprobung neuer fachlicher Erkenntnisse und damit einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung von Betreuungsangeboten.

Frage 3: Erwarten Sie eine wesentlich andere Förderung der freien Träger?

Antwort:

Bei einer Förderung mit Pro-Platz-Pauschalen wird sich die Finanzierung aller Träger völlig anders darstellen. Eine Vielzahl von Pauschalen wäre notwendig, um zum einen die in Nordrhein-Westfalen vorhandenen differenzierten Betreuungsformen zu erhalten und zum anderen eine gerechte Förderung der Tageseinrichtungen für Kinder zu gewährleisten.

Frage 4: Erwarten Sie wesentlich andere Elternbeiträge?

Antwort:

Die Erfahrung der Jugendämter mit der Einziehung der Elternbeiträge hat gezeigt, daß die jetzt gültige Staffelung nicht ausreichend ist, um die verschiedenen Einkommenssituationen zu erfassen. Eine andere Differenzierung wäre sinnvoll.

Frage 5: Welche Möglichkeiten der Erprobung nachfrageorientierter Betreuungsangebote in Kooperation mit dem Kindergarten sehen Sie als sinnvoll an?

Antwort:

Aufgrund veränderter außerfamiliärer Betreuungsbedarfe erscheint die Erprobung bzw. Weiterentwicklung von Angebotsformen angezeigt, z.B.:

- Gruppen mit anderen, auch breiteren Altersstufen als dies das Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) bzw. die Betriebskostenverordnung es derzeit vorsieht,
- veränderte, flexible Öffnungszeiten für Kindergarten- und Hortkinder,
- Weiterführung der begonnenen Zusammenarbeit "Jugendhilfe und Schule" mit dem Ziel, das Angebotsspektrum einer ganztägigen Betreuung von Schulkindern unter Ausschöpfung vorhandener Ressourcen bedarfsgerecht weiterzuentwickeln und auszubauen.

Für die Erprobung und Entwicklung solcher, beispielhaft angeführter Betreuungsformen bedarf es

- eines fest umrissenen Zeitrahmens,
- einer fachlichen Begleitung, die nicht in die betreffenden Trägerstrukturen involviert ist.

Frage 6: An welcher Stelle sehen Sie Einsparungsmöglichkeiten?

Antwort:

Mögliches Einsparpotential sehe ich bei folgenden Punkten:

- 6.1 Die Kann-Bestimmungen der Vereinbarung vom 17.02.1992 werden ausgesetzt und die Freistellung der Leiterin auf den Stand der Vereinbarung vom 01.03.1974 reduziert. Hier dürfte sich eine Einsparung der Personalkosten ergeben.

- 6.2 Abkopplung der Sachkosten von den Personalkosten und die Übertragung der Kosten auf die Träger würde eine Einsparung bringen. Dadurch entfällt auch die Dynamisierung der Sachkosten.

zu Artikel 4:

1. **Wie läßt sich angesichts der Spannbreiten der "Kindergartenlandschaft in NRW (z.B. Angebotsstruktur) eine aufgabenadäquate Festbetragsförderung gestalten bzw. welche verschiedenen Aspekte müßte eine "Pro-Platz-Pauschale" berücksichtigen?**

Antwort:

Pauschalen je belegtem Platz müssen, um das jetzige Finanzierungssystem abzulösen, die tatsächlichen (vertretbaren) Kosten der Tageseinrichtungen im Land berücksichtigen. Hierbei sind jedoch die Spannbreiten der Kindergartenlandschaft in Nordrhein-Westfalen und die damit verbundenen Strukturen zu beachten, und zwar

- Angebotsstruktur
- Beschäftigungsprofile
- Vergütung des pädagogischen Personals
- Betrieb in eigenen oder angemieteten Räumlichkeiten, einschließlich Miete.

Der geringeren Belegung der Gruppen in sozialen Brennpunkten, aufgrund kleinerer Räumlichkeiten oder aufgrund eines mit dem Jugendhilfeträger abgestimmten Bedarfs, könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß die Zuschüsse in diesen Ausnahmefällen auch für die nicht belegten Plätze gewährt werden.

Überlange Öffnungszeiten und dadurch notwendiger Personalmehrbedarf könnte durch einen prozentualen Zuschlag (gemessen an der Regelöffnungszeit) aufgefangen werden. Über Pauschalen ist das Problem der Kann-Bestimmungen der Vereinbarung vom 17.02.1992 nicht zu lösen.

2. **Welche Auswirkungen hätte nach Ihrer Ansicht ein Festbetrag pro Platz? Wie hoch müßte eine "Pro-Platz-Pauschale" sein und welche Ausgleichsmechanismen/Zu-/Abschläge) hielten Sie für erforderlich - ausgehend von ihrer Kostenstruktur der bisherigen Förderung (Einrichtungsform, Angebotsstruktur, Öffnungszeiten, besondere Aufgabenstellung, Mitarbeiter, Trägerbesonderheiten, Miete/Eigentümer, Integration behinderter Kinder)?**

Antwort:

Vergleiche hierzu auch die Antwort zu Punkt 1.

Aus der Erfahrung des Landesjugendamtes in der Betriebskostenförderung ist eine derartige pauschale Förderung, die auf die Vielfalt der unterschiedlichen Tageseinrichtungen in NRW eingeht, nicht vorstellbar.

3. Welchen Verwaltungsaufwand sehen Sie, wenn ein System von Festbetrags-Pauschalen gebildet würde?

Antwort:

Um die differenzierte Kindergartenlandschaft in Nordrhein-Westfalen mit ihren verschiedenen Betreuungsformen zu erhalten und eine gerechte Förderung zu gewährleisten, ist eine Vielzahl von Pauschalen notwendig. Selbst wenn man sich auf ein Minimum an Pauschalen beschränkt (z.B. fünf Grundpauschalen mit einer Kombination von Zu- und Abschlägen ergeben schon eine Vielzahl von Einzelpauschalen), sind diese schon sehr verwaltungsintensiv und kompliziert.

4. Mit "Pro-Platz-Pauschale" soll

- die weitere Dynamisierung von Kosten gestoppt,
- Leerstände in Gruppen vermieden,,
- eine raschere Anpassung an Nachfrageveränderungen erreicht,
- unterschiedliche Kostenhöhen bei vergleichbarer Einrichtungs-, Angebots- und Trägerstruktur nivelliert werden,
- zu wirtschaftlicherem Handeln bei den Trägern motiviert werden.

Mit welchen anderen Maßnahmen - in der bestehenden Förderstruktur - könnten aus Ihrer Sicht diese Effekte erzielt werden bzw. welche weiteren Alternativen gibt es?

Antwort:

M.E. lassen sich diese Ziele nicht mit einer Pro-Platz-Pauschale erreichen, weil die den fünf Bereichen zugrundeliegenden Sachverhalte unterschiedliche Ursachen haben. Die Steigerung von Kosten und evtl. Leerstände in Gruppen hängen nicht ursächlich zusammen.

Meinen Vorschlag zu einer veränderten Förderung mit Einspareffekten werde ich unter Ziffer 6 vortragen.

5. Wo liegen nach Ihrer Auffassung die Ursachen für unterschiedliche Kostensteigerungen? Wo ergeben sich Chancen zur Kostenreduzierung?

Antwort:

- 5.1 Die unterschiedlichen Kosten ergeben sich in erster Linie aus der breiten Spannbreite der Tageseinrichtungen für Kinder mit ihrem besonderen Betreuungsbedarf, eine **unterschiedliche Kostensteigerung** vermag ich nicht zu erkennen. Die allgemeine Kostensteigerung im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder führe ich insbesondere auf die Realisierung des Rechtsanspruches und das Ausbauprogramm des Landes zur Schaffung neuer Kindergartenplätze zurück.

5.2 Chancen für eine Kostenreduzierung sehe ich in zwei Maßnahmen:

1. Die Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte wird im Hinblick auf die Freistellung der Leitung auf den Stand vom 01.03.1974 reduziert und die Anwendung der Kann-Bestimmungen ansonsten ausgesetzt; hier dürfte sich eine Einsparung an Personalkosten ergeben.
2. Die Sachkosten werden von den Personalkosten abgekoppelt, dadurch entfällt die Dynamisierung der Sachkosten.

6. **Wie kann der Verwaltungsaufwand minimiert, die Mittelbereitstellung und die Verwendungsnachweise vereinfacht gestaltet, wirtschaftliches Verhalten der Träger unterstützt sowie Handlungsspielräume genutzt bzw. ggf. erweitert werden, um damit den Aufwand von Land, Kommunen und Trägern insgesamt zu reduzieren?**

Antwort:

Hierzu möchte ich folgenden Lösungsvorschlag zu einer modifizierten Förderung unterbreiten:

Die Jugendämter gewähren einen Zuschuß zu den Personalkosten der normalen Träger bis zu (ca.) 90 %. Die Träger tragen die restlichen 10 % der Personalkosten und die Sachkosten. Die Miete wird ebenfalls spitz abgerechnet, als Ausgleich für die Eigentümer sollte die Förderung der Sanierungsmaßnahmen künftig wieder investiv gefördert werden.

Eine einfache und übersichtliche Förderung ohne großen Verwaltungsaufwand, die die unstrittigen und bewährten Inhalte der bisherigen Förderung beibehält.

Für finanzschwache Träger und Träger von sozialen Brennpunkten können die Fördersätze höher festgesetzt werden. Ein weiterer Vorteil liegt darin, daß die Förderungsmodalitäten für integrativ geführte Einrichtung unverändert übernommen werden können. Das Land beteiligt sich weiter pro-zentual an der Refinanzierung der Zuschüsse des Jugendamtes mit einem angemessenen Prozentsatz.

7. **Halten Sie Qualitätseinbußen der Arbeit in Tageseinrichtungen für vertretbar, um zu den unter 6. genannten Effekten zu gelangen? (z.B. Personalschlüssel der Kommunen = Freie Träger, Freistellung von Leitungsaufgaben, Abkopplung der Sach- von den Personalkosten)?**

Antwort:

Die Personalschlüssel der Kommunen entsprechen den Sollvorgaben der Vereinbarung vom 17.02.1992, auf deren Realisierung das Landesjugendamt im Rahmen seiner Aufgaben nach §§ 45 ff KJHG hinzuwirken hat. Die Personalschlüssel der Kommunen können sich hinsichtlich der Kann-Vorschriften von denen der Freien Träger unterscheiden.

Um den Auftrag der Tageseinrichtung für Kinder nach § 22 KJHG (Betreuung/Bildung/Erziehung) zu erfüllen, hält es das Landesjugendamt Rheinland für verantwortbar, die Kann-Bestimmungen der Vereinbarung auszusetzen und die Möglichkeiten der Freistellung von Leiterinnen vom Gruppendienst auf den Stand der Vereinbarung vom 01.03.1974 zurückzufahren.

Die Abkopplung der Sachkosten von den Personalkosten ist sachgerecht und von den Landesjugendämtern bereits bei den Anhörungen zur BKVO seit 1994 vorgetragen worden.