

Landesverband Nordrhein-Westfalen

Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband
Loher Straße 7 42283 Wuppertal

An den Präsidenten des Landtages NRW
Ulrich Schmidt MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



II.1.D.2
24.9.1998
Dr. St./Eng.
30.9.1998
Dr. Steinhausen
0202-2822425

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Anhörung am 19.10.98 zur Drucksache 12/3271 verzichten wir für unseren Verband unter X. auf eine eigene Sprechzeit, da wir die gemeinsame Stellungnahme der LAG der Freien Wohlfahrtspflege mittragen können.

Wir erlauben uns aber, Ihnen, den betroffenen Ausschüssen, wie auch den anderen SprecherInnen unsere perspektivischen Vorstellungen zuzuleiten. Sie gehen über den eigentlichen Anhörungsanlaß hinaus und ergänzen die Stellungnahme der LAG der Freien Wohlfahrtspflege insbesondere um den Aspekt der Trägerschaft aus bürgerschaftlicher Eigeninitiative. Sie beschäftigen sich außerdem mit dem ausstehenden weiteren Entwicklungsprozeß, der von einer Steuerungsgruppe begleitet werden soll.

Mit freundlichen Grüßen

- Dr. Steinhausen -
Landesgeschäftsführer

Anlagen



Stand 30.09.08

PARITÄTISCHE BEWERTUNG
zum Regierungsentwurf vom 26.08.1998 über
das Änderungsgesetz zum Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK)
und
die Änderungsverordnung zur Betriebskostenverordnung (BKVO)

1. Tageseinrichtungen für Kinder im PARITÄTISCHEN

Die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe im PARITÄTISCHEN sind in der Regel als Elterninitiativen oder finanzschwache Träger organisiert.

Die Elternvereine bieten ein vielfältiges Angebotsspektrum mit besonderen Merkmalen:

*** Qualitätsentwicklung:**

Die selbst organisierten Einrichtungen stellen sich immer wieder auf die veränderten gesellschaftlichen Situationen und die unterschiedlichen Lebenslagen von Familien ein. Sie entwickeln ihr Profil und pädagogisches Konzept orientiert am Elternwillen ständig weiter.

*** Elternmitbestimmung:**

Elternvereine praktizieren Demokratie, indem Eltern ihr Anliegen – eine möglichst optimale Erziehung des Kindes im außerfamiliären Bereich – mit anderen abstimmen und verwirklichen. Dabei wird die Kindertageseinrichtung für junge Familien zum sozialen Ort für die Gestaltung des Zusammenlebens mit Kindern. Sie ist auch ein Ort sozialpolitischen Engagements und ehrenamtlicher Betätigung.

*** Trägerautonomie:**

Für den Bereich der Elternvereine ist ein gestaltbarer Handlungsspielraum in Praxisautonomie unverzichtbar. Eine kleinräumige Jugendhilfe-Planung und unterstützende landesrechtliche Rahmenbedingungen führen durchaus zu bedarfsgerechten Angeboten.

*** Finanzierungs- und Rechtssicherheit:**

Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement benötigt einen unterstützenden Rahmen, so wie er im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankert ist. Finanzierungs- und Rechtssicherheit sind zur Sicherung der Strukturen unverzichtbar. Der Einsatz von finanziellen Ressourcen muß sich am tatsächlichen Bedarf, wie im 3. Abschnitt des KJHG ausgeführt, orientieren.

Im PARITÄTISCHEN werden derzeit 1.100 Tageseinrichtungen für Kinder mit ca. 35.000 Plätzen für Kinder im Alter von 4 Monaten bis 14 Jahren von rechtlich selbstständigen Trägervereinen geführt.

Viele Einrichtungen haben sich der Weiterentwicklung besonderer Konzepte verpflichtet (MONTESSORI-Pädagogik, WALDORFPÄDAGOGIK u.a. Sie tragen in besonderer Weise durch ihre pädagogisch inhaltliche Arbeit und die Entwicklung neuer Angebotsformen zur Innovation der Einrichtungslandschaft in Nordrhein-Westfalen bei.

Der PARITÄTISCHE hat mit seinen Mitgliedern seinen Diskussionsbeitrag zur GTK-Novellierung abgestimmt und bereits am 18.02.98 veröffentlicht.

1. Bewertung der Novellierungsabsichten der Landesregierung

Der Regierungsentwurf verfolgt durch Konsolidierung und Leistungsoptimierung die Zielsetzung der Sicherung des guten Platzangebotes, der Trägervielfalt, der Arbeitsplätze und der Finanzmittel sowie eine Unterstützung und Steuerung des Entwicklungsprozesses von Tageseinrichtungen für Kinder. Er ist allerdings auf kurzfristige Sanierung ausgelegt und kann deshalb keine Vision für eine zukünftige Kinderpolitik beinhalten.

Unsere Bewertung sieht deshalb folgende fünf Kritikpunkte:

- * die Höhe des Sparvolumens insgesamt,
- * die Deckelung der Landesmittel für Plätze für Kinder unter 3 Jahren und schulpflichtige Kinder,
- * unzureichende Personalausstattung in kombinierten Einrichtungen.
- * die Finanzierungsunsicherheiten besonders für kleine Träger aufgrund der erheblichen finanziellen Kürzungen und weiteren Finanzierungsregelungen
- * und die Erhöhung der Elternbeiträge.

1. Zur Begründung

Zur verbandlichen Position im Novellierungsprozeß:

In der Presseerklärung des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit vom 26.08.1998 wurde als Basis für den vorliegenden Regierungsentwurf der „Kontrakt für die Zukunft“ als wesentliche Grundlage genannt. Es muß festgehalten werden, daß über die damaligen Verhandlungsergebnisse bis Mitte Mai hinaus weitere bedeutende Novellierungsabsichten in den Regierungsentwurf aufgenommen wurden, die zunächst nicht Gegenstand der gemeinsamen Gespräche waren und somit allein von der Politik zu verantworten sind.

Dies sind:

- * die Deckelung der Landesmittel nach § 18 (5) GTK
- * die Erhöhung der Elternbeiträge gemäß § 17 GTK
- * die Änderungen in der Gesundheitsvorsorge (§ 15 GTK)
- * die Änderungen in der Bezuschussung bei Trägerwechsel (§ 18 (4) GTK)
- * die monatlichen Abschlagszahlungen nach § 23 GTK
- * das „Auffüllen“ von Tagesgruppen mit zurückkehrenden Kindergartenkindern am Nachmittag, sofern Tagesgruppenkinder am Nachmittag die Einrichtung vorzeitig verlassen (BKVO § 1 (8))
- * die Neuregelung zur Überschreitung der Gruppengröße nach § 3 BKVO
- * und verschiedene Regeländerungen zur Finanzierung.

Im Folgenden werden die kritischen Bedenken gegen diese Novellierungsabsichten des vorliegenden Regierungsentwurfs im Einzelnen vorgetragen. Im Anschluß finden Sie eine Zusammenstellung bzgl. der Bewertung der Novellierungsabsichten zu den Paragraphen im einzelnen.

a) Zum gesamtgesellschaftlichen Bezug von Tageseinrichtungen für Kinder

Tageseinrichtungen für Kinder sind Orte von gesellschaftlicher Kristallisationskraft, weil in ihnen Erwerbs-, Frauen-, Gesundheitspolitik und Bildungsökonomie sowie die Erziehung zu Gemeinschaft und Demokratie im Alltag für junge Familien und ihre Kinder organisiert wird. Der Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder ist das größte Feld der Jugendhilfe mit idealen Bedingungen für Prävention und familienpolitische Unterstützung. Zur Umsetzung werden gesteuerte Rahmenbedingungen mit landesgesetzlichen Vorgaben sowie Beteiligung und Freiräume in der örtlichen Ausführung benötigt, die unsere Träger bislang durch profilierte Arbeit gefüllt haben.

b) Zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung

Seit des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz stehen weniger originär pädagogische Fragen, sondern primär die finanziellen Folgen des Rechtsanspruchs im Mittelpunkt. Wenn ökonomische Argumentationsmuster die Diskussion um die Elementarbildung beherrschen, muß nach den Leistungen und Wirkungen, also nach dem Nutzen von Kindertageseinrichtungen gefragt werden.

Der Einsatz von Ressourcen für institutionelle Kinderbetreuung hat für unsere Gesellschaft Investitionscharakter. Dieser Gedanke spiegelt sich auch in den Aufgaben wider, die Tageseinrichtungen für Kinder im Jugendhilfegesetz bzw. im GTK zugewiesen bekommen:

- * die Förderung der Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit,
- * die Bildung, Erziehung und Betreuung des Kindes
- * das Leistungsangebot soll sich pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihren Familien orientieren.

Damit dient der Elementarbereich der Entwicklung und Förderung der Persönlichkeitsentwicklung der zu betreuenden Kinder, was als langfristiger, positiver Effekt wie auch wirtschaftlicher Gewinn gesehen werden muß. Die breitgestreuten Aufgaben der Tageseinrichtungen mit präventivem Charakter haben nicht nur für die Kinder und die Eltern, sondern auch für die Steuerzahler und insgesamt für die Gesellschaft einen ökonomischen Nutzen.

c) Zur ökonomischen Bedeutung der Tageseinrichtungen für Kinder

Tatsächlich ist unter dem Aspekt des Abbaus der Arbeitslosigkeit und der Gleichberechtigung von Frau und Mann, wie Herr Ministerpräsident Clement in seiner Regierungserklärung gefordert hat, die ökonomische Bedeutung des Leistungsfeldes nicht zu unterschätzen. Durch das Leistungsangebot erfahren Frauen eine erhebliche zeitliche Entlastung und können so die Möglichkeit zur Berufstätigkeit wieder erlangen bzw. behalten. Hier entsteht ein indirekter Kostennutzen. Die Diskussion über die enormen Kosten, die durch die Umsetzung des Rechtsanspruches entstanden sind, vernachlässigt den hohen volkswirtschaftlichen Gewinn, der durch die Berufstätigkeit von Müttern erbracht wird. Die hierdurch erzielten Steuer- und Sozialversicherungs-Einnahmen wirken sich finanziell gesehen stabilisierend für die Gesellschaft aus.

Fazit: Kurzfristige Spareffekte im Bereich Tageseinrichtungen für Kinder haben gesamtgesellschaftlich negative Folgen, die zukünftig andere Budgets belasten.

d) Zur Deckelung des Landesmittels für Plätze für Kinder unter 3 Jahren und schulpflichtige Kinder:

Nach § 24 KJHG Plätze für Kinder unter 3 Jahren und für schulpflichtige Kinder nach Bedarf vorzuhalten. Die Finanzierungsverpflichtung der örtlichen öffentlichen Jugendhilfe ist nur durch die Beteiligung des Landes zu realisieren. Wenn nun eine Obergrenze für die Finanzierung durch das Land festgeschrieben wird, und im übrigen die Kommunen selbstverständlich nicht zu einer darüber hinausgehenden Finanzierung verpflichtet sind, widerspricht diese willkürliche, eben nicht am Bedarf orientierte Festlegung dem KJHG und damit höherrangigem Recht.

Außerdem ist diese staatliche Aufgabe des bedarfsgerechten Ausbaus von Einrichtungen zur Kinderbetreuung im Licht der Entscheidung des BVerfG zu § 218 StGB vom 28.05.1993 (E 88, 203, 260f) zu sehen, in der das Gericht zwei Aufgaben von Kinderbetreuung besonders betont, nämlich die Vereinbarung von Beruf und Familie und den präventiven Lebensschutz:

„Der Schutz des ungeborenen Lebens, der Schutzauftrag für Ehe und Familie (Art. 6 GG) und die Gleichstellung von Mann und Frau in der Teilhabe am Arbeitsleben verpflichten den Staat und insbesondere den Gesetzgeber, Grundlagen dafür zu schaffen, daß Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können ... Hierher gehören

auch ... Regelungen, die auf eine Verbesserung der institutionellen ... Kinderbetreuung zielen ... Die Bedeutung solcher Leistungen als Maßnahmen präventiven Lebensschutzes **hat der Gesetzgeber in Rechnung zu Stellen, wenn es erforderlich ist, staatliche Leistungen im Hinblick auf knappe Mittel zu überprüfen.**"

Zum Beispiel ist die Situation der Studierenden mit Kindern zu bedenken. Dieser Bedarf wurde an verschiedenen Hochschulstandorten dadurch Rechnung getragen, daß die dem PARITÄTISCHEN angeschlossenen Vereine aber insbesondere die Studentenwerke hochschulnahe Tageseinrichtungen für Kinder betreiben bzw. betreiben wollen. Dieser geplante sinnvolle Ausbau von vorwiegend Kleinkind-Plätzen ist durch die vorgesehene Novellierung in Frage gestellt.

Der Bericht der Kinderkommission des deutschen Bundestages vom 29.10.1997 zum Thema „Existenzsicherung von Kindern“ weist aus, daß 1995 rund 1 Mio. Kinder Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt erhielten. Insbesondere ist der Anteil der Kinder unter 7 Jahren überproportional gestiegen: Ende 1994 lag der Anteil dieser Kindergruppe bei 18% aller Sozialhilfeempfänger. Besonders betroffen sind Kinder von Alleinerziehenden, da das Erziehungsgeld für den Lebensunterhalt nicht ausreicht.

Soll ein Abrutschen in den Sozialhilfebezug und die Vermeidung von Armutsphasen während des Erziehungsurlaubs verhindert werden, müßten entsprechende Betreuungsensembles geschaffen werden, die eine Erwerbstätigkeit der Frauen unterstützen.

Seit 1992 hat das Land für die Schaffung neuer Plätze 1,3 Mrd. DM investiert. Wenn in Zukunft freiwerdende Platz- und Raumkapazitäten aufgrund der Deckelung der Landesmittel nicht bedarfsgerecht für alle Altersgruppen genutzt werden können, bedeutet es mittelfristig, daß diese Infrastrukturen verfallen, d.h. Fehlinvestitionen erfolgten.

e) Zum Verordnungscharakter der Novellierung

Zur Sicherung der Aufgabenerfüllung von Tageseinrichtungen für Kinder ist eine Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen erforderlich. Eine neue Steuerung durch eine Novellierung mit Verordnungscharakter ist nicht sinnvoll, auch nicht unter dem Aspekt, daß die Novellierung „nur“ bis zur nächsten im Jahr 2001 greifen soll.

Wir befürchten nach wie vor, daß durch den Verordnungscharakter der Novellierung notwendige Entwicklungsräume, Innovationspotentiale und Kreativität durch technokratische Handlungsmaximen geschwächt bzw. weggespart werden.

Die Novellierung beabsichtigt, die Personalausstattung stärker an dem tatsächlichen Bedarf auszurichten. Diesem Grundsatz stimmen wir zu. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine Stärkung der Elternrechte durch eine Abfrage von Elternwünschen für eine kleinräumige Jugendhilfeplanung zur Entwicklung und Vernetzung der jeweiligen Angebote. So beschloß der 14. Landesparteitag der SPD in NRW gemäß eines Initiativantrags, daß die Mitbestimmung der Eltern über die Öffnungszeiten erweitert werden soll. Außerdem muß die Personalausstattung an der tatsächlichen Belegung und nicht an einem vergangenen Stichtag orientiert werden.

f) Zur Haushaltskonsolidierung durch Leistungsoptimierung

Die Novellierung beabsichtigt in § 1 (8) BKVO, Tagesgruppen mit zurückkehrenden Kindergartenkindern bis zur Regelgruppenstärke aufzufüllen. Eine erste juristische Prüfung ergab, daß durch diese Regelung Tagesgruppen in gemischten Einrichtungen anders als Tagesgruppen in reinen Ganztageseinrichtungen behandelt würden. Sie sollen zukünftig verpflichtet werden, nachmittags Kinder aus den reinen Kindergartengruppen der Einrichtung mitzubetreuen. Das führt zwangsläufig zu einer unterschiedlichen personellen Ausstattung und damit zu abweichenden pädagogischen Standards zu Lasten der Kinder in der gemischten Einrichtung. Hier stellt sich die Frage der Verfassungskonformität im Hinblick auf Art. 3 und Art. 6 GG.

Die Novellierung schreibt in § 15 die Gesundheitsvorsorge als Aufgabe der Eltern fest. Das Jugendamt soll eine beratende Funktion erhalten. Gemäß den im „Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst“ enthaltenen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen ist ein Festhalten an den obligatorischen Reihenuntersuchungen notwendig.

g) Zur Sicherung der Trägerlandschaft

Die Novellierung verfolgt die Sicherung der vielfältigen Trägerlandschaft in NRW. Der PARITÄTISCHE unterstützt diese Zielsetzung uneingeschränkt.

Wir befürchten jedoch, daß durch die vorliegenden Novellierungsabsichten insbesondere beim Trägerbereich der finanzschwachen Träger und Elterninitiativen in besonderem Maße Einschnitte in die derzeitigen Strukturen erfolgen werden. Das bürgerschaftliche Engagement, in den Vereinen benötigt eine strukturelle Unterstützung und Sicherheit, um wirksam werden zu können. Diese Aufgabe sieht sich unser Verband besonders verpflichtet.

Folgende Novellierungsaspekte treffen die Strukturen des PARITÄTischen Trägerbereiches besonders:

- * § 17/18 (2) GTK: Erhöhung der Elternbeiträge: neben der jetzt doppelten Dynamisierung der gesetzlichen Elternbeiträge müssen die Eltern die Trägeranteile finanzieren. Dies führt zu erheblichen, wenn nicht untragbaren finanziellen Belastungen der Eltern.
- * § 18 (4) GTK: Durch diese Regelung würde faktisch jede Übernahme einer kommunalen oder kirchlichen Einrichtung durch Elterninitiativen und andere sog. „arme Träger“ verhindert, die wirtschaftlich zum Betrieb einer Tageseinrichtung für Kinder nur unter Inanspruchnahme der erhöhten Förderungsmittel in der Lage sind. Wir sehen darin eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Elterninitiativen, die eine Tageseinrichtung neu gründen. Damit trägt diese Novelle die Gefahr in sich, den Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG und darüber hinaus Art. 6 Abs. II GG zu verletzen, der Eltern und damit auch Elterninitiativen zu pädagogischen Zwecken unter besonderen Schutz stellt.
- * § 18 (5) GTK: Aufgrund der strukturell vorgesehenen Mitsprache der Eltern als Mitglieder in den Trägervereinen halten die Einrichtungen bedarfsorientierte Gruppenstrukturen und Öffnungszeiten vor und sind deshalb durch die Deckelung der Landesmittel sowohl in der Sicherung bestehender Plätze als auch in der zukünftigen Umstrukturierung von Plätzen in der bedarfsorientierten Weiterentwicklung der Einrichtungen besonders betroffen. Dies wird sich negativ auf die Bereitschaft der Eltern zum bürgerschaftlichen Engagement auswirken, da sie nicht mehr bedarfsorientierte Plätze organisieren können.
- * § 23 (4) GTK: Die monatlichen Abschlagszahlungen werden aufgrund unserer vorliegenden Erfahrungen mit dem Zahlungsmodus der Kommunen zu Vorleistungen der Träger führen, die „arme Träger“ nicht finanzieren können.
- * § 1 (7/8) BKVO: Da über 50% der Tageseinrichtungen für Kinder Tagesstättengruppen vorhalten, integrative wie altersgemischte, wird im Trägerbereich des PARITÄTISCHEN eine stärkere Leistungsverdichtung als bei anderen Trägern deutlich.
- * § 1 (7/8) BKVO: Die geringe Übergangsfrist bis zum 01.08.1999 bei der Personalreduzierung führt bei kleinen Trägern zu Schwierigkeiten in der Umsetzung sozialverträglicher Regelungen.
- * § 2 (2) BKVO: Die Pauschale für Elterninitiativen in Höhe von 3.000,- DM wird mit einer Nachweispflicht für alle Grundpauschalen verbunden, die für andere Trägerbereiche abgeschafft werden soll.

Die hohen Einschnitte in die Sachkosten-Refinanzierung zwischen 10-30% führen zu einer erheblichen Finanzierungsunsicherheit. Nicht refinanzierte Sachkosten müssen als zusätzliche finanzielle Belastungen von den Eltern getragen werden.

- * § 23 (4) GTK: Die jährliche Prüfung führt zu erheblichem Verwaltungsaufwand.

h) Zur Höhe des Einsparvolumens

Die Konsensgespräche im Vorfeld zur Novellierung wurden von dem Versuch begleitet, Zahlenmaterial als Basis zur Entscheidung über strukturelle Einschnitte heranzuziehen. Die Aussagekraft der zur Verfügung stehenden Daten bleiben u.a. auf Grundlage unseres Zahlenmaterials kritisch zu bewerten.

- * Es liegen bislang nur Zahlen aus 1996 vor, die Entwicklung in 1997 ist unbekannt.
- * Sofern keine genaue Zahlenbasis vorhanden ist, können auch Einspareffekte nicht eindeutig beziffert werden.
Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt lassen sich derzeit nur vermuten, da nur die Anzahl der Beschäftigten insgesamt (in 1996) vorliegt und nicht erkennbar ist, wieviele Kräfte davon Teilzeit, nur anteilig im Jahr oder als Vertretungskräfte mehrfach beschäftigt waren.
- * Das verfügbare Zahlenmaterial bezieht sich auf Kindergartengruppen sowohl in reinen Kindergärten als auch in kombinierten Einrichtungen. Während in Kindergärten von einer reduzierten Belegungsdichte am Nachmittag ausgegangen werden kann, ist der Personalbedarf in kombinierten Einrichtungen mit diesen Zahlen nicht einzuschätzen. Erfahrungsgemäß wird in kombinierten Einrichtungen das Personal der Kindergartengruppen zur Abdeckung der arbeitsrechtlichen Pausen, überlanger Öffnungszeiten, hoher Belegungsdichte auch in den „Randzeiten“ und besonderen Förderungsbedarfs bei einzelnen Kindern in den Kindertagesstättengruppen, Hortgruppen, kleinen und großen altersgemischten sowie integrativen Gruppen benötigt. Eine Kürzung des Personals in den Kindergartengruppen wird die Notwendigkeit von Anordnungen zusätzlichen Personals in den Tagesgruppen – verbunden mit hohem Verwaltungsaufwand – nach sich ziehen.
- * Über die Personalpolitik der Träger in der Zeit seit dem 31.12.1996 liegen keine Erkenntnisse vor. Es ist bekannt, daß Träger schon Personalreduzierungen umgesetzt haben, um Personalkosten-Trägeranteile einzusparen.
- * Modellhafte Berechnungen müssen Veränderungen von Variablen im Umfeld außer acht lassen. Jeder Eingriff in vorhandene Strukturen verursacht aber auch Gegeneffekte, die nicht mitbemessen werden (können).

Die Zahlengläubigkeit macht blind für Wirkungen, die mit dem Leistungsfeld Tageseinrichtungen für Kinder gesellschaftlich in Wechselbeziehung stehen.

Eine Novellierung, die als Vorgabe ca. 8% des gesamten Betriebskostenvolumens landesweit einsparen will, muß Einschnitte in die Strukturen des Leistungsfeldes verantworten können. Der PARITÄTISCHE möchte hier nochmal, wie in vielen Gesprächen zuvor, Behutsamkeit und Vorsicht anmahnen.

i) Zur Ergänzung der Novellierung

Die Novellierung des GTK und der BKVO sollte unseres Erachtens auch die gemeinsame Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderungen in Kindertageseinrichtungen berücksichtigen. Die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen stellen keine landeseinheitliche Regelung bei der Förderung von Kindern mit Behinderung, von Behinderung bedrohten und nichtbehinderten Kindern in den verschiedenen Formen von Tageseinrichtungen dar.

Der Entwurf des Runderlasses des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales von 1997 „Allgemeine Anforderungen an heilpädagogische Tageseinrichtungen für Kinder sowie an Tageseinrichtungen für Kinder nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen



für Kinder (GTK), in denen Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam gefördert werden“ sollte unseres Erachtens zeitgleich zur GTK-Novellierung in Kraft treten, damit für **alle behinderten Kinder** in Nordrhein-Westfalen einheitliche Regelungen gelten, und nicht wie bisher unterschiedlichste Fördermodelle in beiden Landesteilen praktiziert werden, die eine Ungleichbehandlung von Kindern und Familien bedeuten.

Wir schlagen folgende Gesetzesformulierung vor:

In § 2 Abs. 3 wird Satz 2 wie folgt neu formuliert. „Die Integration behinderter Kinder wird gemäß Erlass besonders gefördert.“

Aus Kinder- und familienpolitischer Sicht wird diese Bewertung vereinbarungsgemäß von im PARITÄTISCHEN organisierten Landesverbänden DKSB, Mütterbüro, VAMV-Landesverband ergänzt werden.

4. Abschließende Bewertung

Der breitverteilte PARITÄTISCHE Diskussionsbeitrag vom 18.02.98 beschreibt eine bedarfsorientierte Flexibilisierung der finanziellen, konzeptionellen und personellen Strukturen und verknüpft die Kostendiskussion mit einer Bewertung von Nutzung, Leistung und Qualitätsstandards. Es wurden Umsetzungsvorschläge zur Flexibilisierung von Gruppenstrukturen wie z.B. der Öffnungsdauer/-zeiten und zum Personalbedarf, orientiert an den örtlichen Angebotsstrukturen und der Belegungsdichte, erarbeitet. Der PARITÄTISCHE fordert, sein Modell zur bedarfsorientierten Nutzung von Ressourcen im weiteren Verlauf der Umstrukturierung zu prüfen.

Für die strukturelle Unterstützung und Sicherung des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements junger Familien in Elternvereinen sieht sich der PARITÄTISCHE in einer besonderen Verpflichtung. Dies begründet auch die verbandliche Initiative mit dieser Bewertung im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege, sich zu Wort zu melden.

Bei seiner zukunftsorientierten schwierigen Arbeit rechnet der PARITÄTISCHE mit der Unterstützung der Regierungsparteien im vereinbarten Novellierungsprozeß.

Zusammenstellung zum:

Regierungsentwurf
Zur Novellierung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK)
und der Betriebskostenverordnung (BKVO)

§§ - Kurzbezeichnung	Inhaltliche Absichten der Novelle	Vorläufige Bewertung PARI- TÄT (Stand 21.9.98)
Gesetz über Tages- einrichtungen für Kinder (GTK)	Soll am 01.01.1999 in Kraft treten.	
§ 9 Öffnungszeiten- Budget	§ 9 (4) Ab 01.08.2001 soll die Öff- nungszeit als wöchentliches Budget bestimmt werden, dem Einrichtungs- und gruppenbe- zogen Personalstunden zuge- ordnet werden.	Im Rahmen der Novellie- rungsdiskussion haben wir zu diesem Prinzip in unserem PARITÄTISCHEN Diskussions- beitrag ein Modell vorgelegt, das örtlichen Bedarfslagen entspricht und auf einer ein- deutigen Berechnungsgrund- lage basiert. Der Diskussions- beitrag ist beim PARITÄTISCHEN zu erhalten.
§ 15 Gesundheits- vorsorge	§ 15 (1) Nachweis über durch- geführte Gesundheitsvorsorge bei Aufnahme in die TfK durch Vorlage des Untersuchungsheftes oder entsprechender Bescheinigung. § 15 (2) Das Jugendamt erhält beratende Funktion bei der Gesundheitsvorsorge, die zur Aufgabe der Eltern wird.	Wir lehnen den Änderungsvor- schlag ab und erwarten eine verbindliche Verantwortung der Jugendämter für die Gesund- heitsvorsorge. Auf Reihenunter- suchungen darf aus Gründen der Gesundheitsprophylaxe nicht verzichtet werden.
§ 16 Bezuschussung Sachkosten	§ 16 (3) Die Bezuschussung der Sachkosten erfolgt – mit Aus- nahme der Kaltmiete – aufgrund von Pauschalen. Eigentümer von Gebäuden erhalten eine Erhal- tungspauschale. In dringenden Fällen kann eine Bezuschussung von Sanierungskosten erfolgen. Hinweis: die Höhe der Pau- schalen wird in der BKVO § 2 geregelt (s.u.).	Dem Grundsatz, die Sachko- stenförderung von der Personalbemessung zu lösen, stimmen wir zu. Wir fordern jedoch eine Finanzierungs- sicherheit für unsere Träger bzgl. der Höhe der Pauschalen. Die vorgesehene Pauschale für Elterninitiativen muß grund- sätzlich und für alle Gruppen einer Elterninitiative gelten.

§ 17 Gesetzliche Elternbeiträge	§ 17 (3) Ab 01.08.2000 verändern sich die gesetzlichen Elternbeiträge entsprechend der Veränderung der Grundvergütung von Angestellten in der Vergütungsgruppe BAT V im abgelaufenen Kalenderjahr.	Die Bezuschussung von Sanierungskosten sollte eindeutig den Investitionskosten in § 12 zugeordnet werden, da so eine unkontrollierte Erhöhung der Betriebskosten zu erwarten ist. Da sich die Elternbeiträge schon erhöhen, wenn Eltern aufgrund höherer Einkommen in eine höhere Beitragsstufe kommen, lehnen wir diese weitere Dynamisierung ab. Die derzeitige Staffelung der Elternbeiträge sollte in kleineren Schritten erfolgen und eine weitere Differenzierung nach oben vorsehen.
§ 18 Betriebskosten-Zuschüsse für Träger	§ 17 (4) Kindergeld und Erziehungsgeld sind dem Einkommen zur Bemessung des gesetzlichen Elternbeitrages nicht mehr hinzuzurechnen. § 18 (2/4) Regelträger erhalten bei Regelöffnungsdauer ab 01.06.1999 einen Zuschuß zu den Betriebskosten in Höhe von 79%, finanzschwache Träger von 91% und Elterninitiativen von 96%. Die bisherige Formulierung von <u>mindestens</u> ... % ist gestrichen. § 18 (4) Eine erhöhte Landesförderung entfällt, wenn bei einem Trägerwechsel der alte Träger nicht die Voraussetzungen für eine erhöhte Forderung erfüllt hat.	Wird begrüßt, ist derzeit schon gängige Praxis. Da die Reduzierung der Trägeranteile unter der Vorbedingung verhandelt wurde, daß eine Reduzierung des Personals zu Einsparungen und somit einer finanziellen Entlastung des Landes führt, um damit die reduzierten Trägeranteile zu finanzieren, lehnen wir die Reduzierung der Trägeranteile, gekoppelt an diese Vorbedingung, ab. Wir bestehen auf der derzeit im Gesetz vorhandenen Formulierung von <u>mindestens</u> ...%. Wir lehnen diese Regelung ab, da sie eine Ungleichbehandlung von Trägern bedeutet. Sie benachteiligt finanzschwache Träger bei einem Trägerwechsel. Dem Grundsatz der Trägervielfalt nach KJHG muß entsprochen, eine Zementierung der Trägerlandschaft muß verhindert werden.

	§ 18 (5) Plätze für Kinder unter 3 Jahren und für schulpflichtige Kinder fördert das Land im bisherigen Umfang bis zu 190 Mio. DM. <u>Hinweis:</u> Diese Deckelung der Landesmittel betrifft das Finanzverhältnis zwischen Land und Kommunen. Der Träger einer TfK behält seinen vollen Refinanzierungsanspruch gegenüber dem Jugendamt.	Wir wehren uns gegen eine Deckelung der Finanzierung für Plätze unter 3 Jahren und für schulpflichtige Kinder. Die Festschreibung der Landesmittel bedeutet eine zunehmende Belastung der Kommunen und Träger durch laufende Kostensteigerungen. Es werden zwar vordergründig vorhandene Plätze in ihrem Bestand gesichert, ein bedarfsgerechter Ausbau und eine Umwandlung von freien Kindergartenplätzen in Plätze für diese Altersgruppen wird damit jedoch nicht mehr möglich sein, da diese Kosten allein den Kommunen verbleiben. Zukunftsvision: Mit Millionenbeträgen errichtete Infrastrukturen werden demnächst geschlossen, die Kinder werden davor auf der Straße spielen. § 24 (2) KJHG mit der Forderung nach einem bedarfsgerechten Platzangebot für alle Altersgruppen muß beachtet werden.
	§ 18(a) Die Betriebskosten-Zuschüsse erhöhen sich stufenweise für kirchliche Träger ab 1.1.2000 auf 80%, ab 1.1.2001 auf 84% und ab 1.1.2002 auf 85%. Die Zuschüsse für finanzschwache Träger erhöhen sich ab dem 1.1.2001 auf 94% und für Elterninitiativen auf 98%. <u>Voraussetzung</u> für diese stufenweise Erhöhung ist die Feststellung der Einsparungen in den Betriebskosten aufgrund der in diesem Gesetz erlassenen Verordnungen.	
§ 21 Erprobungsregelungen	§ 21 beinhaltet die Möglichkeit für 20% aller Tageseinrichtungen für Kinder landesweit, auf Antrag und nach Genehmigung, neue Angebotsformen und Öffnungszeiten zur qualitativen Weiterentwicklung des pädagogischen Angebotes, der Angebotsstruktur und der Organisation bis zum 31.12.2002 zu erproben.	Eine Weiterentwicklung des Bereiches der Tageseinrichtungen für Kinder sehen wir als notwendig an. Grundsätzliches Ziel ist eine Öffnung des GTK im Hinblick auf bedarfsgerechte Angebote. Die Erprobungsregelung sieht allerdings ein aufwendiges Verfahren vor. Eine fachliche Begleitung fehlt.

§ 23 Abschlagszahlungen	§ 23(1) Die bisher vierteljährlichen Abschlagszahlungen werden durch monatliche ersetzt.	Wir fordern nach wie vor eine 3-monatige Abschlagszahlung: Mit der monatlichen Zahlungsanweisung ist ein noch größerer Verwaltungsaufwand verbunden. Die Träger werden Vorfinanzierungen leisten müssen, deren Kosten zu ihren Lasten gehen. Sollte es bei monatlichen Abschlagszahlungen bleiben, müssen diese gesichert vorzeitig bereitgestellt werden.
Prüfung Status finanzschwacher Träger	§ 23 (4) Die Voraussetzungen für den erhöhten Zuschuß für finanzschwache Träger und Elterninitiativen sind jährlich zu überprüfen.	Diese Regelung wird abgelehnt. Eine jährliche Prüfung führt zu erheblichem Verwaltungs- und Kostenaufwand.
§ 24(a) Verwendungsnachweis	§ 24(a) Träger von Tageseinrichtungen für Kinder sind verpflichtet, die Höhe und Bestandteile der Investitionskosten und der Betriebskosten (Personalkosten, Erhaltungsaufwand) und der Rücklagen gegenüber dem Jugendamt zu belegen. Die allgemeine Sachkosten-Pauschale ist als „verlorener Zuschuß“ laut Gesetzesbegründung im Gegensatz zur Erhaltungspauschale (nur für Eigentümer) nicht verwendungsnachweispflichtig.	Diese Neuerung wird begrüßt. Es muß allerdings im Gesetzestext eindeutig formuliert werden, daß sich die Belegpflichten auf die Rücklage beziehen, die aus den Erhaltungspauschalen gebildet werden.
§ 25 Zuständigkeit für Entscheidung über finanzschwachen Trägerstatus	Die Entscheidung über die Anerkennung eines finanzschwachen Trägerstatus wird zukünftig allein beim örtlichen Jugendhilfeträger liegen.	
§26 Ermächtigung zur Regelung von Auszahlungsverfahren	Die Oberste Landesjugendbehörde wird ermächtigt, zu den Auszahlungsverfahren die dazugehörigen Beleg- und regelmäßigen Berichtspflichten zu regeln.	Da die neuen Regelungen noch nicht erarbeitet sind, muß bei zukünftigen Verfahren darauf geachtet werden, daß hierdurch kein hoher Verwaltungs- und Kostenaufwand entsteht.

Betriebskosten-Verordnung (BKVO) § 1 Personalkosten	§ 1 Personalkosten: geplante Gültigkeit zum 01.08.1999. <u>Zur Erläuterung:</u> Die Aussagen der personellen Vereinbarung zu den Personalstellen in den Tagesgruppen (Kindergarten-Tagesgruppe, integrative Gruppe, altersgemischte große und kleine Gruppe) bzgl. der Anzahl der Mitarbeiter in den Gruppen, der Leitung und der JahrespraktikantInnen bleiben von der Novellierung unberührt. Die BKVO wird in § 1 durch folgende Absätze 7 und 8 ergänzt, die den Einsatz des Personals in Kindergartengruppen neu regeln. Dies gilt sowohl für Kindergartengruppen in reinen Kindergärten als auch in kombinierten Einrichtungen. In den Absätzen 7 und 8 werden folgende Sachverhalte geregelt: * die Anzahl von Fachkraft- und Ergänzungskraft-Stunden in Kindergartengruppen, entsprechend der Nachmittagsbelegung am 31.12.1997, als Grundlage der Personalbemessung bis 31.12.2001, * die Anzahl von Stunden bei der Übermittag-Betreuung bis zu 9 Kindern im Kindergarten, * die Anzahl von Leitungsstunden im Kindergarten, sofern die anteilige Freistellung zum 31.12.1997 umgesetzt war, * das „Auffüllen“ von Tagesgruppen mit zurückkehrenden Kindergartenkindern am Nachmittag, sofern Tagesgruppenkinder am Nachmittag die Einrichtung vorzeitig verlassen. Sie finden den vollen Wortlaut der Betriebskostenverordnung § 1 (7) und (8) als Anhang zu dieser Zusammenstellung.	Wir wehren uns gegen: * den Sparverordnungscharakter der Novelle und dieses System der Personalbemessung, * die Einbeziehung der kombinierten Einrichtungen in die Sparverordnung, * den Stichtag 31.12.1997 und die zu diesem Zeitpunkt umgesetzte anteilige Freistellung der Leitungskraft als Voraussetzung für eine Anerkennung v. 6 Leitungsstunden pro Gruppe: diese müssen allen Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden; * die Festschreibung der Belegungssituation zum Stichtag 31.12.1997 als Grundlage der Personalbemessung bis 2001 und insbesondere * die verpflichtende Auffüllung der Tagesgruppe mit 20 Kindern während der gesamten Öffnungszeit, * die fehlende Übergangsfrist, die bei kleinen Trägern notgedrungen zu betriebsbedingten (Änderungs-)Kündigungen führen wird. Wir fordern: * die beispielhafte Nennung von Rahmenbedingungen, die eine Berücksichtigung von höheren FK- und EK-Stunden zulassen wie z.B. besondere pädag. Konzeptionen, Integration behinderter Kinder, interkulturelle Erziehung, Arbeit im sozialen Brennpunkt, räumliche Bedingungen sowie längere Öffnungszeiten, * eine Klärung des Begriffs „dauerhaft“ bez. der Veränderung der Zahl der Kinder und der Berechtigung zur
---	--	--

§ 2 Sachkosten-Pauschalen	Die nachfolgenden §§ der BKVO sollen zum 1.1.1999 in Kraft treten. § 2 (2) sieht folgende Sachkosten-Refinanzierung ohne Kaltmiete vor: Danach werden für Einrichtungen als 100% berücksichtigt: Grundpauschalen: Für die 1. Gruppe 25.000 DM für jede weitere Gruppe 18.750 DM für jede Tages-Gruppe 6.000 DM Erhaltungs-Pauschalen für Eigentümer: Für die 1. Gruppe 8.000 DM für jede weitere Gruppe 5.000 DM Für Elterninitiativen: Für die 2. Gruppe 3.000 DM als Kann-Möglichkeit, bis 31.12.2000, auf Verlangen Nachweispflicht über Grundpauschale. § 2 (4) Bei den Erhaltungspauschalen darf die Rücklage höchstens das 6-fache der jeweiligen Beträge ausmachen, überschießende Beträge sind mit dem	Personalanpassung, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, * eine Berücksichtigung der Problematik von regelmäßigen Belegungsschwankungen und der Handhabung von Arbeitsverträgen. Wir verweisen: Auf unseren PARITÄTISCHEN Diskussionsbeitrag mit einem Modell zur bedarfsorientierten Personalbemessung, sowohl für Kinder- als auch Tagesgruppen für Kinder von 4 Monaten bis 14 Jahren. Wir fordern: * Eine weitere Differenzierung der Grundpauschalen für altersgemischte Gruppen und Hortgruppen * die Pauschale für Elterninitiativen als verlorener Zuschuß ohne „Kann“ und zeitliche Befristung für jede Gruppe einer Elterninitiative. * Eine Text – Anpassungsänderung in § 2 (3) BKVO: In der derzeitigen Fassung gehören zum Erhaltungsaufwand Aufwendungen für die Instandhaltung des Grundstücks, Gebäudes u. des Inventars, so auch der Ersatz und die Ergänzung v. Einrichtungsgegenständen. Die Berücksichtigung des Inventars ist zu streichen, da zukünftig sonst Eigentümer diesen Erhaltungsaufwand im Gegensatz zu den Mietern <u>nicht</u> aus den Grundpauschalen bestreiten müssen und somit besser gestellt werden.
---	---	--

	Betriebskostenabschlag zu verrechnen. Gem. § 5 (1) BKVO müssen derzeit gebildete Rücklagen bei Eigentümern in diese Rücklage überführt werden. § 2 (6/7) Die Grund- und Erhaltungspauschalen werden zum 1.1. eines Jahres, erstmals z. 1.1.2000, entsprechend der Entwicklung von Preisindice angepasst. § 2 a Die zweckentsprechende Verwendung der Erhaltungspauschalen sowie die Höhe und die Verwendung der Rücklage müssen auf Verlangen nachgewiesen werden.	Nach der neuen Sachkosten-Finanzierungssystematik sind Erhaltungspauschalen eindeutig für den Erhaltungsaufwand für das Gebäude und das Grundstück allein zu gewähren (§ 16 (3) GTK). Ansonsten muß auch Mietern eine Erhaltungspauschale gewährt werden.
§ 3 Überschreitung Gruppengröße	§ 3 (1) Eine Überschreitung der Gruppengröße kann (mit Ausnahme der kleinen altersgemischten Gruppe) um bis zu 2 Kindern vom örtlichen Jugendamt, um weitere 3 Kinder vom Landesjugendamt befristet zugelassen werden.	Eine Überschreitung der Gruppengröße um 2 Kinder sollte im Ermessen des Trägers liegen, danach in der Zuständigkeit der Landesjugendämter.
§ 4 Trägerwechsel	§ 4 (4) Nach Ablauf der Zweckbindungsfrist werden im Falle eines Trägerwechsels die Mietzahlungen für mit Landesmitteln errichtete und unterhaltene Tageseinrichtungen für Kinder in der Regel nicht bezuschußt.	

**Anhang
Auszug aus dem Regierungsentwurf zur Änderung der
Betriebskostenverordnung (BKVO):**

1. § 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „vorbehaltlich der Absätze 7 und 8“ eingefügt.
- b) Nach Absatz 6 werden folgende Absätze 7 und 8 angefügt:

„(7) Abweichend von Absatz 1 gelten für den Einsatz des Personals in Kindergartengruppen im Sinne des § 3 Abs. 1 erster Spiegelstrich die in der Tabelle (Anlage) aufgeführten einrichtungsbezogenen Fachkraftstunden (FK) und Ergänzungskraftstunden (EK) als Obergrenze. Ab der fünften Kindergartengruppe sind für jede weitere Gruppe 30 FK und 26 EK den Tabellenwerten hinzuzurechnen. In Abstimmung mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und mit Genehmigung des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe können ausnahmsweise höhere FK und EK berücksichtigt werden. In Einzelfällen, die von den durch die Tabelle beschriebenen Betreuungssituationen nicht erfaßt werden, sind entsprechende Vereinbarungen zwischen dem Träger, dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu treffen. Werden in einer Einrichtung bis zu neun Kinder aus Kindergartengruppen im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 erster Spiegelstrich regelmäßig über Mittag betreut, sollen insgesamt bis zu 7,5 FK und EK zusätzlich berücksichtigt werden, FK jedoch erst ab der dritten Gruppe. Bei Tageseinrichtungen für Kinder mit ausschließlich bis zu drei Kindergartengruppen im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 erster Spiegelstrich werden bis zu sechs FK pro Gruppe für Leitungstätigkeit berücksichtigt. Maßgebend für die Berücksichtigung ist, daß die anteilige Freistellung bis zum 31. Dezember 1997 vorgenommen war.

(8) Maßstab für die Bemessung des Personaleinsatzes gemäß Absatz 7 ist bis zum 31. Dezember 2001 die auf der Grundlage der Meldebogenstatistik für Tageseinrichtungen für Kinder (Stichtag 31.12.1997) ermittelte Zahl der Kinder im Jahresdurchschnitt, die am Nachmittag die Kindergartengruppen der Einrichtung besuchen. Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage des Personaleinsatzes findet die Zahl der in die Einrichtung zurückkehrenden Kinder erst dann Berücksichtigung, wenn rechnerisch in den Kindergartentagesstättengruppen sowie in den großen und kleinen Altersgemischten Gruppen die in § 3 Abs. 1 festgelegten Gruppenstärken erreicht sind. Verändert sich dauerhaft die Zahl der zurückkehrenden Kinder und wird dadurch die maßgebende Stundenzahl überschritten, ist der Träger berechtigt, wird sie unterschritten, ist er verpflichtet, das Personal anzupassen.

Anlage zu § 1 Abs. 7 BKVO

Anzahl der am Nachmittag in die Einrichtung in Kindergartengruppen zurückkehrenden Kinder		Anzahl der Kindergartengruppen in der Einrichtung				
		1		2	3	4
		eingruppige Einrichtung	mehrgruppige Einrichtung			
bis 4	FK	58	30	60	90	120
	EK		28	52	78	104
5 bis 11	FK	73,5	38,5	77	107	137
	EK		35	52	78	104
12 bis 15	FK	77	38,5	77	107	137
	EK		38,5	58	84	110
16 bis 22	FK			77	107	137
	EK			64	90	116
23 bis 26	FK				107	137
	EK				96	122
27 bis 33	FK				115,5	145,5
	EK				103	129
34 bis 37	FK					145,5
	EK					129