

Kindbezogene Förderung in Tageseinrichtungen für Kinder auf der Basis einer gruppenspauschalen Finanzierung

Ansatz eines Finanzierungsmodells, erarbeitet und vorgelegt von einer Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände in NRW als Diskussionsbeitrag für die moderierte Erarbeitung eines

Gesetzes zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern im Elementarbereich

1.) Ausgangslage

In der Schaffung eines Gesetzes mit dem Ziel, Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder im frühen Kindesalter zu stärken, sehen das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW (MGFFI), die kommunalen Spitzenverbände, die freie Wohlfahrtspflege und die christlichen Kirchen in NRW die Chance, eine den aktuellen und zukünftigen pädagogischen, strukturellen und finanziellen Herausforderungen entsprechende verbindliche Grundlage zu erhalten¹. Sie haben daher vereinbart, ein solches Gesetz konsensual zu erarbeiten und ein In-Kraft-Treten im Jahr 2008 zu ermöglichen.

Erste Gespräche haben gezeigt, dass über die inhaltlichen Anforderungen an die künftige kindbezogen-individuelle Betreuung und Förderung im Elementarbereich weitgehend Einigkeit besteht. Schwerpunkt des Diskussionsprozesses dürfte daher die Finanzierung der künftigen Aufgabenwahrnehmung sein. Diese muss im Spannungsfeld beschränkter öffentlicher Ressourcen auf Seiten des Landes, der kommunalen Jugendhilfeträger und der Einrichtungsträger eine den inhaltlichen Anforderungen und der gesellschaftlichen und demographischen Entwicklung entsprechende Aufgabenerfüllung absichern.

Das Ministerium hat in seinen im März im „Ständigen Arbeitskreis“ vorgestellten Grundüberlegungen eine Finanzierung mittels einer „Pro-Kind-Förderung“ vorgeschlagen und diese inzwischen durch erste mögliche Fördersatzhöhen konkretisiert. Vereinbarungsgemäß haben einige Modellkommunen die derzeitige Finanzierung mit einer fiktiv nach diesem Modell berechneten Finanzierung verglichen. Die Ergebnisse liegen vor und müssen nun bewertet werden.

Von Beginn an haben vor allem die Einrichtungsträger das Modell einer „Pro-Kind-Förderung“ kritisch hinterfragt, da es möglicherweise ihnen alleine das Risiko einer aus verschiedenen Gründen geringeren Belegung der Einrichtungen auferlegt. Die kommunalen Spitzenverbände haben in ersten Beratungen das Interesse des Landes an einer Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens und einem wirtschaftlichen, bedarfsgerechten Mitteleinsatz deutlich unterstützt. Sie haben aber ebenfalls zum Teil darauf hingewiesen, dass eine gerechte Verteilung möglicher Finanzierungsrisiken erreicht werden müsse.

Eine Arbeitsgruppe aus kommunalen Praktikern hat vor diesem Hintergrund das hiermit vorgelegte alternative Finanzierungskonzept entwickelt. Es handelt sich dabei ausdrücklich nicht um ein abgeschlossenes, durch Gremienbeschlüsse unterstütztes Modell, sondern um einen Diskussionsansatz, der in dem vereinbarten moderierten Diskussionsprozess dem Modell der „Pro-Kind-Förderung“ gegenübergestellt werden soll. Dabei wird am Ende des Prozesses aufgrund der vereinbarten Grundannahmen und Bewertungen von allen Beteiligten eine Entscheidung über das vorzugswürdige Finanzierungsmodell erfolgen müssen. Auch die kommunalen Spitzenverbände behalten diese Entscheidung ausdrücklich den Gremienberatungen auf Grundlage der Ergebnisse des moderierten Verfahrens vor.

2.) Das Modell der Gruppenpauschale

Das Modell schlägt eine Finanzierung der Kindertageseinrichtungen auf der Basis von Gruppenpauschalen vor. Bei den Überlegungen wurde davon ausgegangen, dass die Personalvereinbarung, die BKVO und das GTK komplett überarbeitet und ersetzt werden.

¹ vgl. Verfahrenvereinbarung vom Juni 2006

Insofern verbinden sich mit dem „Modell Gruppenpauschale“ neue Paradigmen und Konzepte in der Organisation, der Angebotsstruktur und der Gruppenzusammensetzung. Zudem sollen die Gruppenpauschalen zur Entbürokratisierung des Verfahrens beitragen und die demographischen Effekte nutzbar machen. Auch mit diesem Konzept können Ressourcen umverteilt werden, um andere Aufgaben, z. B. U 3, zu finanzieren.

Bei der Erarbeitung des Modells ist entsprechend der in der Vereinbarung formulierten Zielsetzungen sowie sich der aus dem Tagesbetreuungsausbaugesetzes ergebenden Aufgabenstellung davon ausgegangen worden, dass neben der Sicherung der jetzigen Betreuung von Kindern zwischen 3 und 6 Jahren künftig immer mehr unter 3-jährige in Tageseinrichtungen betreut werden sollen. Die bisherige Betreuung im Hinblick auf den Rechtsanspruch kostenneutral zu sichern und daneben eine nur durch kostengünstigere Betreuungsformen finanzierbare Ausweitung der Betreuungsplätze für unter 3-jährige zu schaffen, waren daher u. a. Ziele der Überlegungen.

Das Modell erläutert anhand der drei vorgeschlagenen Gruppenformen die Berechnung der Gruppenpauschalen. Die o. g. Ausführungen zum Charakter des Gesamtmodells als vorläufiger Diskussionsansatz gelten in besonderer Weise für die Höhe dieser Pauschalen. Sie stellen einen Vorschlag als Ansatzpunkt für eine Musterberechnung dar. Ergebnis derartiger Berechnungen kann eine Diskussion über die Anpassung der Pauschalen im Spannungsfeld zwischen inhaltlichen Anforderungen und verfügbaren Finanzmitteln sein.

Die vorgeschlagenen Fördersätze stellen echte Pauschalen dar. Sie werden gewährt, wenn die erforderliche Gruppenstruktur (Kinderzahlen, Alter) erreicht ist. Inwieweit fachliche Standards als Fördervoraussetzungen festgeschrieben werden, ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren (für beide Fördermodelle) zu entscheiden. Grundsätzlich erscheinen detaillierte Standardsetzungen aber mit dem Ansatz einer Pauschalförderung schwer vereinbar. Zur Erreichung eines bedarfsgerechten Angebots an Gruppenformen ist eine Stärkung der kommunalen Jugendhilfeplanung unabdingbar. Die Förderung muss daher bei Sicherung der Trägerpluralität an eine durch das örtliche Jugendamt festzustellende Vereinbarkeit insbesondere mit der Kindergartenbedarfsplanung geknüpft werden.

Weitere, zusätzliche Aufgaben, die durch das neue Gesetz den Tageseinrichtungen übertragen werden sollen, sind dagegen bisher nicht Gegenstand des vorgelegten Modells. Insbesondere die gesonderte verbindliche Sprachförderung wie auch der Ausbau der Tageseinrichtungen zu Familienzentren müssen gesondert geregelt bzw. später mittels zusätzlicher Finanzierungsanteile in das Modell integriert werden.

Das Modell trifft daneben nur Aussagen zur Gesamtfinanzierung der Tageseinrichtungen. Über die Aufteilung der vorgeschlagenen Fördersummen auf die verschiedenen Finanzierungsträger Land, örtliche Jugendhilfeträger, Eltern und Einrichtungsträger muss unabhängig vom jeweiligen Berechnungsmodell konsensual von allen Beteiligten entschieden werden. Bei der Erarbeitung des Modells waren die Beteiligten aber von der Vorstellung getragen, dass Elternbeiträge künftig an den Betreuungszeiten orientiert werden könnten. Soweit entgegen der nach wie vor bestehenden kommunalen Bedenken die Entscheidung über die Festsetzung der Elternbeiträge weiterhin dem kommunalen Jugendhilfeträger obliegt, wäre diese Frage aber ohnehin im Gesetz allenfalls in Form einer Empfehlung zu entscheiden.

3.) Grundzüge der gruppenpauschalen Finanzierung

- Es gibt nur 3 Gruppenformen (I, II, III) mit jeweils 3 Betreuungszeitkontingenten (25, 35, 45 Stunden).
 - Gruppenform I: Standardgruppe vom 2. Lebensjahr bis zum Schuleintritt
 - Gruppenform II: Kleinkindgruppe für Kinder von 1 – 3 Jahre
 - Übergangsweise sollen die heutigen reinen Kindergartengruppen und Tagesstättengruppen als Gruppenform (III) weiter bestehen.

Gruppe II soll nur in Einrichtungen angeboten werden, die auch über den Gruppentyp I und/oder III verfügen (keine reinen Kleinkindereinrichtungen).

Die Gruppen können auch als halbe Gruppen bezogen auf die Kinderzahl geführt, abgerechnet und mit anderen Gruppen kombiniert werden, dann Zahlung der halben Pauschale.

- Kinder unter 1 Jahr werden in der Regel in der Kindertagespflege und nur im absoluten Einzelfall in der Gruppe II betreut. Wg. der Neuregelungen im Elterngeld wird davon ausgegangen, dass der Bedarf an Betreuungsplätzen U 1 kaum vorhanden sein wird, da der Zeitraum bis zu 14 Monaten nun in neuer Weise gesellschaftlich finanziert wird. Es macht deshalb Sinn, nicht grundsätzlich, sondern nur für den Einzelfall institutionelle Betreuungserfordernisse unter 1 Jahr zu regeln.
- Nicht in der Tagespflege betreute Kinder unter 3 Jahren sollen vollständig in die Gruppenformen I und II integriert werden. (§ 24 SGB VIII)
- Die Personalbemessung der Gruppen orientiert sich prinzipiell an der jetzigen ‚Personalvereinbarung‘, aber berücksichtigt nun die Öffnungsdauer. Wenig nachvollziehbare ungerechte Regelungen, z. B. 1,0 - Freistellung bei 2 Tagesstättengruppen aber keine Freistellung bei 3 Kindergartengruppen etc. fallen weg.
- In jeder Tageseinrichtung für Kinder soll künftig ein Kontingent an Freistellungsstunden für die Leitung wg. der vielfältigen Aufgaben der Leitungen von Tageseinrichtungen für Kinder vorhanden sein können, differenziert nur noch nach Zahl der Gruppen. Die hierfür notwendigen Beträge sind daher Teil der Gruppenpauschale.
- Reduzierungen der Gruppenstärken bei „Zwergkindergärten“ im ländlichen Raum oder bei Sozialfaktoren sind im Einzelfall möglich, je nach Motiv mit Personalanpassung, ansonsten erfolgt bei jeder Unterschreitung zwingend eine Kürzung. Träger müssen im Jahresdurchschnitt den Mittelwert an belegten Plätzen erreichen. Bei Unterschreitung erfolgt grundsätzlich Kürzung der Pauschale. Voraussehbare und unvermeidbare Abweichungen sind vorher mit dem Jugendamt abzustimmen.
- Da der Anspruch an die Tageseinrichtung für Kinder sich im Bezug auf die Bildungsprozesse und die Vernetzungsaufgaben verändert hat und weiter verändern wird, sollen künftig ausschließlich Fachkräfte zum Einsatz kommen. Die Weiterbeschäftigung bewährter und erfahrener Ergänzungskräfte muss dabei möglich sein.
- Die Auswirkungen des TVÖD führen mittel- bis langfristig zu Einsparungen, die zu weiteren Qualitätsverbesserungen im System und zum Ausbau U 3 genutzt werden können.
- Sondertatbestände wie Familienzentrum, Sprachförderung, sozialer Schwerpunkt etc. erhalten einrichtungsbezogene Zuschläge.

4.) Erste mögliche Bewertungsansätze aus Sicht der kommunalen Praxis:

a) Vorteile der Gruppenpauschalen

- Belegungsschwankungen sind in Grenzen möglich, ohne dass sich das Fördervolumen ändert, daher Verwaltungsvereinfachung gegenüber der Kindpauschale (personell, organisatorisch, dienstrechtlich).
- Träger haben gegenüber der Kindpauschale bessere Möglichkeiten zur längerfristigen Personaldisposition. Das Betriebsrisiko des Trägers wird damit im Vergleich zur kindbezogenen Pauschale erheblich minimiert. Die Gruppenpauschale leistet damit einen Beitrag zur Erhaltung der bestehenden Trägervielfalt in NRW. Das Gruppensetting bleibt mittel- und längerfristig erhalten, dadurch: größere Planungssicherheit für Personal und Konzeption. Eine Kalkulation der Elternbeiträge wird gegenüber dem Prinzip Kindpauschale vereinfacht. Die Landes- und Kommunalförderung orientiert sich an der tatsächlichen Betreuungszeit.
- Flexible Betreuungszeiten (3 Betreuungszeitkontingente) für die Eltern entsprechend dem Förderbedarf der Kinder
- Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

b) Generelle Nachteile eines Pauschalierungssystems (kindbezogene Pauschalförderung oder Gruppenpauschalen)

- Eine pauschalierte Förderung lässt hohe Personalkosten in Einrichtungen mit älteren Mitarbeiter/innen bzw. Alleinverdienenden mit Kindern (BAT)² unberücksichtigt. Dies gilt auch für Vertretungsregelungen, z.B. durch längere Krankheitszeiten.
- Personelle Anpassungen an veränderte „Buchungszeiten“ mit organisatorischen und arbeitsvertraglichen Auswirkungen; die personellen Anpassungen werden sich wegen voraussichtlich häufig veränderten Buchungszeiten besonders bei der kindbezogenen Pauschalförderung auswirken = erhebliches Betriebsrisiko des Trägers
- Kleine Einrichtungen und Träger einzelner Einrichtungen haben je nach Personalstruktur gegenüber Trägerverbünden und großen Einrichtungen ggf. große Nachteile.
- Mietzahlungen für „Mieteinrichtungen“ werden bei dem Modell nicht berücksichtigt, hierzu muss im Rahmen des Moderationsprozesses noch eine Klärung herbeigeführt werden.

c) Mögliche Nachteile der Gruppenpauschalen

- Aufgrund der Belegungskorridore wirken sich demographische Veränderungen bei den Finanzierungsträgern Land/Kommune nicht so unmittelbar aus, wie bei „Pro-Kind-Förderung“

² Der Effekt wird sich jedoch wg. des TVÖD auf Dauer auswaschen.

5.) Gruppenformen

Nr.	Gruppenform ³	Kinderzahl ⁴	Öffnungszeit	Berechnungsgrundlagen Pauschale	Personalausstattung ⁵	Pauschale
I	Standard- gruppe 2 Jahre bis Schuleintritt	18 - 22 Kinder ⁶	s. u.		Grundüberlegungen – vorbehaltlich der Finanzierbarkeit	
I a		18 – 22 Kinder	25 Stunden	A. Personalstunden: 2 FK x Öffnungszeit + 10 % Verfügungszeit B. Sonstige Personalkosten 20 % der Öffnungszeit ⁷ C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit D. Sachkosten Pauschalen	1 FK 27,5 Std. 1 FK 27,5 Std. FK/EK 5 Std. FK 5 Std.	29.072,- 29.072,- 5.287,- 6.833,- 10.311,- 2.559, 83.134,--
I b		18 – 22 Kinder	35 Stunden	A. Personalstunden: 2 FK x Öffnungszeit + 10 % Verfügungszeit B. Sonstige Personalkosten 20 % der Öffnungszeit C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit D. Sachkosten Pauschalen	1 FK 38,5 Std. 1 FK 38,5 Std. FK/EK 7 Std. FK 7 Std. GP EP	40.700,- 40.700,- 7.399,- 9.563,- 10.311,- 2.559,- 111.232,-
I c		18 – 22 Kinder	45 Stunden	A. Personalstunden: 2 FK x Öffnungszeit + 10 % Verfügungszeit	99 FK Std.	40.700,- 40.700,- 23.256,-

³ Halbe Gruppen bezogen auf die Kinderzahl möglich, dann halbe Pauschale.

4. Die Spanne der Belegung ist erforderlich, um auf unterschiedliche Alterszusammensetzung der Gruppe und ggf. demographische Effekte reagieren zu können, ohne dass die Stabilität der Personalbesetzung darunter leidet.

⁵ Sondertatbestände vgl. IV müssen gesondert Berücksichtigung finden

⁶ Träger müssen im Jahresdurchschnitt den Mittelwert (20 Kinder) erreichen. Bei Unterschreitung erfolgt grundsätzlich Kürzung um 1/20 der Pauschale. Voraussehbare Abweichungen sind vorher mit dem Jugendamt abzustimmen. Dann: Unter 18 Kindern zwingend Abzug von 1/20 der Pauschale je Kind.

⁷ Sonstige Personalkosten sind Vertretungskosten, Berufspraktikanten, Fortbildung u. a. , die mit diesem pauschalen Zuschlag abgegolten sind.

				B. Sonstige Personalkosten 20 % der Öffnungszeit	FK/EK 9 Std.	9.516,-
				C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit	FK 9 Std.	12.298,-
				D. Sachkosten Pauschalen	GP EP TP	10.311,- 2.559,- 3.299,-
						142.639,-
II	Kleinkind- gruppe ⁸ 1 – 3 Jahre	8 – 12 Kinder ⁹	s. u.			
II a		8 – 12 Kinder	25 Stunden	A. Personalstunden: 2 FK x Öffnungszeit + 10 Verfügungszeit	1 FK 27,5 Std. 1 FK 27,5 Std.	29.072,- 29.072,-
				B. Sonstige Personalkosten 40 % ¹⁰ der Öffnungszeit	FK/EK 10 Std.	10.570,-
				C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit	FK 5 Std.	6.833,-
				D. Sachkosten Pauschalen	GP EP	10.311,- 2.559,-
						88.417,-
II b	1 - 3 Jahre	8 – 12 Kinder	35 Stunden	A. Personalstunden: 2 FK x Öffnungszeit + 10% Verfügungszeit	1 FK 38,5 Std. 1 FK 38,5 Std.	40.700,- 40.700,-
				B. Sonstige Personalkosten 40 % der Öffnungszeit	FK/EK 14 Std.	14.799,-
				C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit	FK 7 Std.	9.563,-
				D. Sachkosten		

⁸ Kinder sollten bei der Aufnahme 1- bis unter 2 Jahren sein. Um Kontinuität für die Kinder zu gewährleisten, sollte ein Gruppenwechsel in die Gruppe I erst mit 3 Jahren zum Wechsel des Kindergartenjahres erfolgen.

⁹ Träger müssen im Jahresdurchschnitt den Mittelwert (10 Kinder) erreichen. Bei Unterschreitung erfolgt grundsätzlich Kürzung um 1/10 der Pauschale je Kind. Voraussehbare Abweichungen sind vorher mit dem Jugendamt abzustimmen. Dann: Unter 8 Kindern zwingend Abzug von 1/10 der Pauschale.

¹⁰ Berücksichtigung des Mehraufwandes für Kinder zwischen 1 – 3 Jahren

				Pauschalen	GP EP	10.311,- 2.559,- 118.632,-
II c	1 - 3 Jahre	8 – 12 Kinder	45 Stunden	A. Personalstunden: 2 FK x Öffnungszeit + 10 % Verfügungszeit B. Sonstige Personalkosten 40 % der Öffnungszeit C. Leitungsstunden 20% der Öffnungszeit D. Sachkosten Pauschalen	99 FK Std. FK/EK 18 Std. FK 9 Std. GP EP TP	40.700,- 40.700,- 23.256,- 19.032,- 12.299,- 10.311,- 2.559,- 3.299,- 152.156,-
III	Kindergarten-Gruppe 3 Jahre bis Schuleintritt (langfristig - auslaufend) max. 2 2-Jährige (hineinwachsender Jahrgang)	23 – 28 Kinder ¹¹	s. u.			
III a		23 - 28 Kinder	25 Stunden	A. Personalstunden: 1 FK u. 1 EK x Öffnungszeit + 10 % Verfügungszeit B. Sonstige Personalkosten 20 % der Öffnungszeit C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit D. Sachkosten Pauschalen	1 FK 27,5 Std. 1 EK 27,5 Std. FK/EK 5 Std. FK 5 Std. GP EP	29.072,- 25.072,- 5.287,- 6.833,- 10.311,- 2.559,- 79.134,-

¹¹ Träger müssen im Jahresdurchschnitt den Mittelwert (25 Kinder) erreichen. Bei Unterschreitung erfolgt grundsätzlich Kürzung um 1/25 der Pauschale je Kind. Voraussehbare Abweichungen sind vorher mit dem Jugendamt abzustimmen. Dann: Unter 23 Kindern zwingend Abzug von 1/25 der Pauschale.

III b		23 - 28 Kinder	35 Stunden	A. Personalstunden: 1 FK u. 1 EK x Öffnungszeit + 10 % Verfügungszeit B. Sonstige Personalkosten 20 % der Öffnungszeit C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit D. Sachkosten Pauschalen	1 FK 38,5 Std. 1 EK 38,5 Std. FK/EK 7 Std. FK 7 Std. GP EP	40.700,- 35.100,- 7.399,- 9.563,- 10.311,- 2.559,- 105.632,-
III c	Kindergarten- tagesstätten- gruppe	18 – 23 Kinder ¹²	45 Stunden	A. Personalstunden: 1 FK u. 1 EK x Öffnungszeit + 10 % Verfügungszeit B. Sonst. Personalkosten 20 % der Öffnungszeit C. Leitungsstunden 20 % der Öffnungszeit D. Sachkosten Pauschalen	49,5 FK Std. 49,5 EK Std. FK 9 Std. FK 9 Std. GP EP TP	40.700,- 11.629,- 35.100,- 10.029,- 9.516,- 12.298,- 10.311,- 2.559,- 3.299,- 125.412,-
IV	Kinder unter 1 Jahr			- Betreuung in der Kindertagespflege gem. § 23 SGB VIII - Betreuung in der Kleinkindgruppe Genehmigung gem. § 45 SGB VIII		
Va	Mieter			denkbar wäre ein Zuschlag für Mieter in Höhe von 15.000 €		
V b	Sonder- tatbestände, die eine ergänzende Personal- und Sachaus- stattung erfordern			- Kinder mit Behinderung (Integrative Erziehung) - Sprachförderung / Migrationsthematik - Familienzentren / Besonderer Präventionsbedarf / Sozialer Schwerpunkt / sozialräumlicher Bedarf		

¹² Träger müssen im Jahresdurchschnitt den Mittelwert (20 Kinder) erreichen. Bei Unterschreitung erfolgt grundsätzlich Kürzung um 1/20 der Pauschale je Kind. Voraussehbare Abweichungen sind vorher mit dem Jugendamt abzustimmen. Dann: Unter 18 Kindern zwingend Abzug von 1/20 der Pauschale.