

Stellungnahme von Prof. Dr. jur. Dr. phil. Reinhard J. Wabnitz

14. August 2007

Schriftliche Stellungnahme

zu einzelnen Rechtsfragen im Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz) - Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII

Landtagsdrucksache 14/4410 vom 23.05.2007

Öffentliche Anhörung in den Landtagsausschüssen am 28. und 29.08.2007

Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs

Der Entwurf stellt eine fachlich **überzeugende**, zudem verfassungs- und bundesrechtskonforme **Grundlage** für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der Bildung, Förderung und Betreuung von Kindern in Nordrhein-Westfalen dar und enthält zahlreiche Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Landesrecht.

Zu den Fragen 3. bis 6.: Sprachförderung ab dem 4. Lebensjahr

Das Beherrschen der deutschen Sprache in ausreichendem Umfang ist zwingende Voraussetzung dafür, dass Kinder im Schulunterricht mitarbeiten können - und damit dafür, dass sie in späteren Jahren einen Schulabschluss erreichen. Ohne einen solchen ist sodann, wie die Erfahrung insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund zeigt, eine erfolgreiche Integration in Beruf, Arbeitswelt und Gesellschaft ganz erheblich erschwert bzw. wird sie allzu häufig nicht gelingen. Von daher werden in Kindertageseinrichtungen und Schulen des Landes Nordrhein-Westfalen bereits gegenwärtig auf freiwilliger Basis Sprachfördermaßnahmen vor Schuleintritt angeboten, die jedoch nur von einem Teil der Kinder mit Migrationshintergrund wahrgenommen werden. Auch hat sich gezeigt, dass Kurse kurz vor Schulbeginn sehr häufig nicht ausreichen, Sprachdefizite noch auszugleichen, und dass sich Erfolge insbesondere dann einstellen, wenn möglichst frühzeitig mit Sprachfördermaßnahmen begonnen wird.

Vor diesem Hintergrund ist in Nordrhein-Westfalen im Koalitionsvertrag vom Sommer 2005 folgendes vereinbart worden (S. 38, 53): "Wir wollen die vorschulische Sprachförderung schon beim Eintritt in den Kindergarten gewährleisten und führen verbindliche Sprachtests für alle Kinder im vierten Lebensjahr ein. Wenn sich gravierende Lücken ergeben, müssen verpflichtende Sprachkurse die Defizite bis zur Einschulung ausgleichen." ... "Wir wollen, dass alle Kinder am Tag der Einschulung über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Das bedeutet eine frühest mögliche Sprachförderung. Wenn Sprachtests im vierten Lebensjahr gravierende Lücken ergeben, sollen verbindliche Sprachkurse die Defizite bis zur Einschulung beseitigen."

In der Regierungserklärung vom 14.07.2005 hat dazu der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen ausgeführt: "Wir wollen, dass alle Kinder am Tag der Einschulung über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Alle Kinder müssen dem Unterricht von Beginn an folgen können. Wir lassen in unverantwortlicher Weise Potenziale ungenutzt, wenn die Bildungsbeteiligung von Migrantenkindern so niedrig wie bisher bleibt. Das erfordert eine frühest mögliche Sprachförderung. Wenn Sprachtests im vierten Lebensjahr gravierende Lücken ergeben, sollen verbindliche Sprachkurse die Defizite bis zur Einschulung beseitigen."

Der Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich Pressemitteilungen zufolge dazu ergänzend dahingehend geäußert, dass er bei der Sprachförderung "so viel Pflicht wie möglich" fordere. Kinder ohne ausreichende Deutschkenntnisse sollten so weit wie möglich zur Teilnahme an der Sprachförderung im Kindergarten verpflichtet werden; die Einführung einer Kindergartenpflicht lehnte der Minister allerdings ab. "Er lasse derzeit die rechtlichen Möglichkeiten prüfen, die das Land unter Beachtung der Verfassung habe" (Meldung der Deutschen Presseagentur vom 8. November 2005).

Auf dieser Grundlage ist der Verfasser seitens des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration Nordrhein-Westfalen gebeten worden, die sich hier stellenden **Rechtsfragen nach dem Stand der Wissenschaft** umfassend, also **unter verfassungsrechtlichen wie einfachgesetzlichen Gesichtspunkten**, gutachterlich zu untersuchen. Das **Gutachten ist im Februar 2006 vorgelegt** und im Sommer 2006 im Eigenverlag von der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe, Mühlendamm 3, 10178 Berlin (agj@agj.de; www.agj.de) als Broschüre mit folgendem Titel publiziert worden:

"Rechtliche Möglichkeiten der Verpflichtung zur Durchführung verbindlicher Sprachstandserfassung für Kinder im vierten Lebensjahr und verpflichtender vorschulischer Sprachfördermaßnahmen für Kinder in Kindertageseinrichtungen und Schulen in Nordrhein-Westfalen".

Das **Gesamtergebnis** des Gutachtens ist das Folgende: die **angestrebten Maßnahmen** der verbindlichen Sprachstandserfassung für alle nordrhein-westfälischen Kinder ab der Vollendung des dritten Lebensjahres und - bei festgestellten Defiziten - der verbindlichen vorschulischen Sprachförderung lassen sich auf der Grundlage neu zu schaffenden Landesrechts in **verfassungsrechtlich einwandfreier** Art und Weise **realisieren**. Der vollständige Text des genannten Rechtsgutachtens, das auch detaillierte Formulierungsvorschläge sowohl für das Kindergartengesetz als auch das Schulgesetz enthält, ist im Volltext als Anlage beigefügt.

Die Formulierungen im Entwurf KiBiz (insbesondere in den §§ 12, 13 Abs. 5 und 14 Abs. 3) entsprechen sehr weitgehend den Vorschlägen des genannten Rechtsgutachtens für den Kindergartenbereich und sind insoweit auch erforderlich. Auf ihrer Grundlage wird es gelingen, in Nordrhein-Westfalen die Sprachförderung von Kindern ab dem 4. Lebensjahr auf der Grundlage des vorgesehenen integrierten Ansatzes **nachhaltig zu verbessern**.

Zu Frage 11: Vorrang der örtlichen Jugendhilfeplanung

Die örtliche Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII ist im Zusammenhang mit der Gesamtverantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe "Dreh- und Angelpunkt" für planvolle und erfolgreiche Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB VIII; dies gilt auch für den Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Konsequenterweise wird deshalb in § 1 Abs. 3 E-KiBiz unterstrichen, dass insoweit die genannten Vorschriften des SGB VIII - als dem für das Landesrecht maßgeblichen und vorrangig zu beachtenden Bundesgesetz - unmittelbar gelten. Der Entwurf folgt damit nicht Entwicklungen in anderen Bundesländern (wie z. B. Baden-Württemberg oder Hessen), in denen wesentliche Aufgaben der Planung, Gewährleistung und Finanzierung von Aufgaben der Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege auf die Ebene der Gemeinden unterhalb der Kreisstufe verlagert worden sind. In Nordrhein-Westfalen erscheint dies auch deshalb als angezeigt, da dort aufgrund von § 69 Abs. 2 SGB VIII auch bei Gemeinden ab 20.000 Einwohnern Jugendämter errichtet werden können und in erheblichem Umfang - wie in keinem anderen Bundesland - errichtet worden sind.

Zu den Fragen 28 ff: Mitwirkung der Eltern

Die neuen Regelungen in § 9 werden **begrüßt**. Sie erhalten einerseits einen Anspruch der Eltern auf regelmäßige Information und eröffnen andererseits durch Rücknahme der Regelungsintensität im Detail (vgl. §§ 5 bis 7 GTK) Spielräume für eigenverantwortliche Regelungen des Trägers über die Zusammenarbeit mit den Eltern.

Die Regelungen zum **Datenschutz** erscheinen als **angemessen und erforderlich**, insbesondere mit Blick auf die angestrebte Verbesserung der Sprachförderung; sie entsprechen weitgehend den Vorschlägen in dem o. g. Rechtsgutachten (vgl. zu den Fragen 3. bis 6.).

Zu Frage 18: Kompatibilität der Einrichtung von Familienzentren mit § 82 Abs. 2 SGB VIII

Ein **Problem der Kompatibilität** mit der genannten Vorschrift des Bundesrechts wird hier **nicht** gesehen, da der "gleichmäßige Ausbau" von Einrichtungen im Lande durchaus geographische Differenzierungen bei der Einrichtung von Familienzentren zulässt; mit anderen Worten: nicht jede Gemeinde oder jeder Stadtteil muss über eine "absolut gleiche" Angebotsstruktur verfügen.

Zu Frage 36: Anforderungen des Bundesrechts (SGB VIII)

Der Gesetzentwurf ist mit den §§ 22 bis 26, 74a SGB VIII in vollem Umfang **kompatibel**, schließt in zahlreichen Punkten (vgl. insbesondere §§ 1 bis 5, 13 Abs. 5, 17, 18, 23 E-KiBiz) unmittelbar an das Bundesrecht an und entspricht dessen - bewusst "weitmaschigen" - Vorgaben für die Landesgesetzgebung. Zugleich stellt der Entwurf eine in weiten Teilen originäre, eigenständige Rechtsgrundlage für eine zeitgemäße Bildung, Förderung und Betreuung von Kindern in Nordrhein-Westfalen dar.

Zu den Fragen 49 ff: Kindpauschalen

Die Einführung von Kindpauschalen wird wegen der damit verbundenen Transparenz, Verwaltungsvereinfachung und Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Planungssicherheit der Träger im Grundsatz nachhaltig **begrüßt**. Sehr **erfreulich** ist zudem, dass **alle wesentlichen Grundsatzfragen im Gesetz selbst entschieden werden** (sollen) - und eventuelle Änderungen dann einer erneuten Entscheidung des demokratisch legitimierten und politisch verantwortlichen Landesgesetzgebers bedürften - , und nicht nach dem "Vorbild" anderer Länder (z. B. in Hessen) auf die Exekutive delegiert werden sollen, um dort durch Rechtsverordnungen/Verwaltungsvorschriften nach Maßgabe des Landeshaushalts getroffen zu werden.