

Erste Bewertung

Dortmund, 27.5.2007

Zu dem

Regierungsentwurf vom 22.5.2007:

Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz)

Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII

ergeben sich folgende erste Bewertungen.

A. Ausgangsbedingungen:

1. Mit dem Gesetz soll das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder abgelöst werden.
2. Das neue Gesetz muss die Ankündigungen vor der Landtagswahl und die Aussagen aus dem Koalitionsvertrag vom Juni 2005 umsetzen, in denen einerseits angekündigt wurde, dass eine gerechtere und vereinfachte Finanzierungsregelung im Dialog mit Erzieherinnen und Eltern sowie andererseits Verbesserungen der Förder- und Arbeitsbedingungen in Tageseinrichtungen für Kinder realisiert werden sollen.
3. In der Einführung zu dem Gesetzentwurf wird zudem als Aufgabenstellung für das neue Gesetz benannt:
“Um Nordrhein-Westfalen zukunftsfähig zu erhalten, ist ein modernes Gesetz notwendig, das sowohl den hohen Anforderungen an eine bestmögliche frühkindliche Förderung für jedes Kind, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesichts der Veränderungen in Familie und Arbeitswelt als auch den pädagogischen und finanziellen Herausforderungen gerecht wird.“
4. Mit der Neuregelung sollen zudem der Ausbau der Angebote für Kinder unter 3 Jahren angeregt, die Sprachförderung als Aufgabenstellung gestärkt und Tageseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickelt werden.
5. Als Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII – ist davon auszugehen, dass die darin enthaltenen Aufgabenstellungen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege konkretisiert werden.

B. Entwicklungen bis zum Regierungsentwurf:

Im Zusammenhang der Förderung von Kindern haben sich mit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die CDU-FDP-Regierung u.a. folgende Bedingungen ergeben:

1. Entgegen der Ankündigungen vor der Wahl wurden die bereits im Jahr 1998/1999 erfolgten drastischen Kürzungen in der Förderung nicht nur fortgesetzt (z.B. die Kürzung des Landeszuschusses zu den Sachkosten von Tageseinrichtungen), sondern es wurden im Landeshaushalt 2006 insgesamt zusätzlich rd. 194 Mio. € Landesmittel zur Förderung für Kinder, Jugendliche und Fa-

milien gestrichen. Mit der Bereitstellung von Mitteln für beschränkte Zwecke (Sprachförderung, Familienzentren, Sonderprogramm Frühe Förderung) wurden zwar Schwerpunkte gebildet, die jedoch in keiner Weise geeignet waren, die Mangelsituation zu kompensieren. Außerdem wurden die Mittel für Zwecke verwendet, die der angekündigten Zielstellung überhaupt nicht unmittelbar zugute kamen (Beispiel: Sonderprogramm Frühe Förderung). Gegen die Kürzungen im Landeshaushalt votierten über 600.000 Bürgerinnen und Bürger in 2 Volksinitiativen.

Die **Kürzungen** des Jahres 2006 wurden im Jahr 2007 fortgesetzt.

2. Mit einer Novellierung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder wurde das Verfahren zur Festsetzung und der Ausgleichsregelung bei **Elternbeiträgen** verändert, d.h. kommunalisiert. Mit der Verlagerung, die gegen das Votum aller Verbände durchgesetzt wurde, wurden ungleiche Lebensverhältnisse für Kinder in NRW geschaffen, da Kommunen mit Nothaushalten die Elternbeiträge heraufsetzen mussten. Dies ist ein Beitrag zu einer „strukturellen Kindeswohlgefährdung“.
3. Mit der Änderung des **Schulgesetzes** wurden in mehrfach unangemessener Weise den Elementarbereich des Bildungswesens eingegriffen und eine bildungspolitische Umorientierung vorgenommen, mit der die bisherige Grundlage für die Arbeit in Tageseinrichtungen, nämlich die Bildungsvereinbarung, in Frage gestellt wurde. Bestandteile der Einflussnahme waren: Veränderung der Schulpflicht, das Konstrukt der vorgezogenen Schulpflicht für Sprachstandsfeststellungen mit der Einschränkung des garantierten Grundrechtes der Eltern, den Durchführungsnotwendigkeiten für ein nicht ausgereiftes Sprachstandsfeststellungsverfahren und Verpflichtungen zur Durchführung von Sprachförderangeboten auf unzulänglichen Grundlagen.
4. Entgegen den Ankündigungen aus dem Koalitionsvertrag und ausdrücklichen Bestätigungen hat **kein Dialog** zur Weiterentwicklung des Landesrechts unter Beteiligung von Eltern und Erzieherinnen stattgefunden. Mit den Verbänden und Kirchen wurde ein Konsens ausschließlich in Bezug auf Finanzierungsregelungen abgeschlossen. Dieser Konsens sichert nicht die zugesagte qualitative und quantitative Weiterentwicklung mit verbesserten Arbeitsbedingungen, sondern beinhaltet aufgrund unzutreffender Grunddaten und der unterstellten Personalschlüssel eine Verschlechterung der Förder- und Arbeitsbedingungen. Die Regelungen des Konsens wurden weder im Referentenentwurf noch im jetzt vorliegenden Regierungsentwurf voll berücksichtigt.

C. Bewertungen

1. Eine **Weiterentwicklung** des Förderungsrechts in NRW für Tageseinrichtungen und die Tagespflege war erforderlich, da durch die Änderungen des SGB VIII – KJHG (durch TAG und KICK) Anpassungen erfolgen mussten.
2. Es ist überfällig, dass auch eine Ausführungsregelung für die Förderung von Kindern in **Tagespflege** erfolgt, die die kommunalen Spitzenverbände bisher abgelehnt hatten.
3. Die Landesregelung hätte auch auf der **Grundlage des bestehenden Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder** erfolgen können, wo wie dies die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege bei der Vereinbarung mit dem Ministerium ausdrücklich herausgestellt hatten.
4. Für die weitergehende Umstellung auf **Pauschalen**, mit denen auch die Personalkosten abgedeckt werden sollen, gibt es keine zwingende Notwendigkeit, mit der eine Vereinfachung begründet werden könnte. Die Abrechnung der tatsächlich entstehenden Personalkosten hätte neben den bereits bestehenden Pauschalen durch echte Verwaltungsvereinfachungen erfolgen können, mit denen auch das Risiko des Landes (Bugwelle) hätte aufgelöst werden können. Dass die Landesregierung entsprechende Instrumente nicht nutzt, deutet eher darauf hin, dass sie zu einer anderen Lastenverteilung kommen will.

5. Es ist festzustellen, dass die bisherigen Beratungen und die Konzeption des vorgelegten Regierungsentwurfs von den **finanziellen Machbarkeiten** ausgeht und nicht den tatsächlichen Bedarf des Kindes und seiner Familie in den Mittelpunkt stellt. Dies wird z.B. daran deutlich, dass mit den Verbänden nur über ein Finanzierungskonzept gesprochen wurde und die Ausgestaltung und der Ausbau von einem Finanzierungsvolumen abhängig gemacht wird.
6. Bei der Konzipierung des neuen Gesetzes wurde mit der Einbeziehung der Trägerverbände und der Kirchen und dem **Ausschluss von Eltern und Erzieherinnen**, die nach den Ankündigungen im Koalitionsvertrag unmittelbar beteiligt werden sollen, nicht nur Möglichkeiten der Partizipation verhindert, sondern auch die Einbeziehung der unmittelbaren Bedarfslagen von Kindern verhindert.
7. Es ist nicht erkennbar, dass die vorgeschlagene Neuregelung als **gerechtere Finanzierungsregelung** angesehen werden kann, da die Kommunalisierung der Elternbeitragsfestsetzung nicht nur fortgeführt, sondern sogar auch noch eine Aufgabenübertragung auf einzelne Gemeinden möglich werden soll. Verschiedene Regelungen des Gesetzes führen dazu, dass bestimmte Träger oder Trägebereiche strukturell benachteiligt werden. Dies ergibt sich dadurch, dass nicht mehr die tatsächlich entstehenden Kosten Grundlage der Förderung sein sollen oder kein gesetzlich gesicherter Anspruch auf Sonderförderungen bisher vorgesehen ist.
8. Die neue Finanzierungsregelung stellt sich **nicht** als **vereinfacht** dar. Sie führt zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Trägern, zu einer Risikoverlagerung auf Einrichtungen und Mitarbeiterinnen und zu einem aufwändigeren Verfahren, das insbesondere aufgrund der vorgesehenen zeitlichen Enge (Stichtag 15.3.) im ersten Jahr der Anwendung zu einem „Chaos“ führen muss. Die Auswirkungen der vorgesehenen Gesetzesregelung können derzeit überhaupt nicht abgeschätzt werden, da die Verfahrensregelungen nicht gleichzeitig bekannt sind und beraten werden.
9. Entgegen der Absichtserklärungen und Ankündigungen im Koalitionsvertrag ergibt sich aus den vorliegenden Unterlagen (Konsenspapier, Regierungsentwurf), dass **Verschlechterungen in den Rahmenbedingungen** erfolgen sollen:
Das für die Qualität der Arbeit maßgebliche Verhältnis Kinder – Mitarbeiterinnen soll insbesondere für Kinder unter 3 Jahren verschlechtert werden.
Für die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und den Einsatz qualifizierterer Fachkräfte werden keine Voraussetzungen geschaffen, zumal die Pauschalen höhere Vergütungen nicht berücksichtigen.
Die überfälligen Reduzierungen der Gruppenstärken werden nicht vorgesehen, vielmehr wird die Gruppenstärke von 25 Kindern im Kindergarten nicht nur beibehalten, sondern sogar noch Anreize für Überschreitungen gegeben.
Es ist nicht erkennbar, dass ein Ausbauprogramm für zusätzliche Plätze in Tageseinrichtungen erfolgt, mit denen auch qualitative Anpassungen der Einrichtungen und Ausstattungen erfolgen können. Es wird sogar vielmehr der Verzehr von Rücklagen für Investitionen zur Betriebskostenfinanzierung vorgesehen. Es wird nicht berücksichtigt, dass für Kinder im Kindergartenalter am 31.12.2005 nur eine Bedarfsdeckung von 80,14 % erreicht war und nicht alle vorhandenen Plätze überhaupt als bedarfsgerecht angesehen werden können.
10. Solange die Kürzungen aus den Vorjahren nicht ausgeglichen und zusätzliche Mittel für Verbesserungen eingesetzt werden, ist das Gesetz als **strukturelles Kürzungsgesetz** anzusehen. Wenn alleine die Kürzungen seit 1998/1999 kompensiert würden, müssten im Landeshaushalt 2009 mind. 1,4 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden.
11. Die den vorgesehenen **Pauschalen** zugrunde liegenden Grundannahmen sind veraltet und damit keine geeignete Grundlage für eine zukünftige Finanzierung. Sie beinhalten eine strukturelle Kürzung der Personalkosten. Für die Berechnung der durchschnittlichen Personalkosten wurden die Werte des Jahres 2005 zugrunde gelegt, die im Jahr 2008 gelten sollen. Da selbst die Stelle, die

diese Werte ermittelt bereits im letzten Jahr für einen um rd. 5.000 € höheren Durchschnittswert ermittelt hat, müssten die Gehälter, zumal keine angemessene Kostensteigerung unterstellt wird, gekürzt werden.

12. Bei der Berechnung des erwarteten **Bedarfs** wird ebenso von falschen Grundannahmen ausgegangen, da z.B. nicht von 3,6 Jahrgängen im Kindergarten, sondern nur von 3 Jahrgängen ausgegangen wird. Eine Fehlerquote von rd. 20 % ergibt sich daraus.
13. Es **sind zusätzliche Verschlechterungen** dadurch vorgesehen, dass der Einsatz von Berufspraktikantinnen, die ihren zweiten Teil im Rahmen der Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin absolvieren, nicht zusätzlich gefördert werden können, dass als Verfügungszeit nicht mehr 25, sondern nur noch 10 %, dass die Leitungsfreistellung auf 20 % gesenkt werden soll, obschon bisher bei Tagesstättengruppen 50 % vorgesehen waren. Vertretungsregelungen sind zudem nicht als gesichert anzusehen.
14. Ein **modernes Gesetz** muss den Bedarf des Kindes in den Mittelpunkt stellen und die Aufgabenstellung von Angeboten im Elementarbereich umfassend berücksichtigen. Dies erfolgt nicht, wenn z.B. die Sprachförderung separat mit untauglichen Mittel gefördert und auch nicht die Entwicklung aller Tageseinrichtungen zu Familienzentren ermöglicht wird, so wie dies als Aufgabe des SGB VIII – KJHG für alle Einrichtungen gefordert wird.
15. Es ist nicht verantwortbar, dass eine solche **komplexe Regelungsmaterie nur ausgedacht** und dann als „Feldversuch“ umgesetzt werden soll. Ähnlich wie in anderen Bundesländern sollte zunächst eine rückholbare Erprobung in einem beschränkten Bereich vorgesehen werden, um mögliche Fehlentwicklungen zu erkennen und gegensteuern zu können.
16. Der Regierungsentwurf setzt nicht nur die **Vorgaben des Bundesrechts** nicht um, sondern er widerspricht diesen z.B. in dem Ausschluss von schulaltrigen Kindern, bei Planungsvorgaben und der Förderung von Familienzentren.

Vorläufiges Votum:

1. Da der vorliegende Entwurf insgesamt von Verschlechterungen in den Förderbedingungen für Kinder und Familien ausgeht, aber der Gesamtzusammenhang der Regelungen aufgrund bisher fehlender Umsetzungs- und Ausgestaltungsregelungen noch nicht abschätzbar ist, ist eine Veränderung des Landesrechts auf der Grundlage des Regierungsentwurfs zu vermeiden.
2. Einzelne Veränderungen reichen nicht aus, um das Werk „brauchbar“ zu machen.
3. Eine Erprobung des Regelungszusammenhangs in einem definierten Bereich sollte einer Einführung als „Feldversuch“ vorgezogen werden.

gez. *Gerhard Stranz*