

Stellungnahme der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes NRW zum ersten Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes

Vorbemerkungen

Der Elementarbereich ist die erste Stufe des Bildungswesens. Hier besteht die Chance, am individuellen Bedarf der Kinder orientiert, die Entwicklung guter Grundlagen für eine gelingende Bildungsbiographie zu fördern. Diese Aufgabe mit einer hohen Qualität im Interesse der Kinder und ihrer Familien wahrzunehmen, ist ein zentrales Anliegen der Freien Wohlfahrtspflege. Damit dies gelingen kann müssen gute Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Revision des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) ist daher dringend erforderlich und wird von der Freien Wohlfahrtspflege begrüßt.

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege haben sich insofern aufgrund der Erfahrungen seit der Einführung des Kinderbildungsgesetzes - KiBiz - und Einschätzungen zur Situation der Kindertageseinrichtungen für eine schrittweise Herangehensweise an die Veränderungen des Gesetzes ausgesprochen. Die Landesregierung hat diese Hinweise aufgenommen und beschlossen, die anstehende Revision in mehreren Stufen zu realisieren.

Die nun anstehende erste Stufe der Revision des Kinderbildungsgesetzes - KiBiz - ist aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ein Schritt in die richtige Richtung. Zur Vorbereitung der nächsten Stufe der Revision hält die Freie Wohlfahrtspflege den frühzeitigen Diskurs, eine solide gemeinsame Bewertung der Datenlage und eine sorgfältige Prüfung der Konsequenzen von Umstellung und Veränderungen für die Träger, Einrichtungen, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, Eltern und Kinder für unerlässlich.

Aus fachlichen Erwägungen und unter dem Gesichtspunkt der Förderung früher Bildungschancen für alle Kinder favorisieren wir den Einstieg in einen beitragsfreien Kindergarten nur ab dem Kindergartenjahr, in dem das Kind das 3. Lebensjahr vollendet. Dadurch könnte bei Eltern der Anreiz erhöht werden, ihr Kind möglichst frühzeitig in einer Tageseinrichtung anzumelden und käme besonders den Familien zugute, die aus finanziellen Gründen eher auf einen Kindergartenbesuch ihrer jüngeren Kinder verzichten.

Ein Jahr vor der Einschulung besuchen bereits mehr als 95% der Kinder eine Tageseinrichtung, so dass auf einen entsprechenden bildungspolitischen Anreiz verzichtet werden könnte.

Aus Sicht der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege wäre es jedoch vor einem generellen Einstieg in eine Elternbeitragsfreiheit sinnvoll, zu sozial gestaffelten, landeseinheitlichen Elternbeiträgen zurückzukehren um, – wie bereits bei der Einführung des KiBiz gefordert - vergleichbare Lebensverhältnisse für alle Kinder und ihre Familien gewährleisten zu können.

Die Freie Wohlfahrtspflege stellt fest, dass die unverzichtbaren Verbesserungen in den für die Entwicklung der Qualität erforderlichen Rahmenbedingungen (Ausbildung, Vergütungsstrukturen, Personalschlüssel etc.) in den nächsten Jahren dauerhafte zusätzliche finanzielle Anstrengungen erfordern. Die hierfür erforderlichen Mittel müssen zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Daher bleibt die Freie Wohlfahrtspflege bei ihrer Position, dass grundsätzlich beitragsfreie Bildungseinrichtungen begrüßt werden, allerdings zunächst in eine dringend notwendige Verbesserung der Qualität der Tageseinrichtungen für Kinder investiert werden muss.

Die Umsetzung des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebotes für Kinder von 3 bis 6 Jahren unter den Bedingungen des KiBiz und der massive Ausbau von Plätzen für Kinder unter 3 Jahren und der bedarfsgerechte Ausbau von Ganztagsplätzen in Tageseinrichtungen haben zu erheblich veränderten Anforderungen geführt. Diese Veränderungen haben aber auch deutlich gemacht, dass insbesondere die Betreuungssituationen für Kinder unter 3 Jahren nicht mit ausreichenden personellen Ressourcen hinterlegt sind.

Dies ist auch ein zentrales Ergebnis der Erhebungen der Fa. Prognos und wurde im Rahmen der durchgeführten Regionalveranstaltungen zur Revision des KiBiz ausdrücklich festgestellt.

Die Landesregierung beabsichtigt durch eine Erhöhung der Pauschalen für Kinder unter 3 Jahren den Einsatz von zusätzlichen Ergänzungskräften in Gruppentyp I und II zu ermöglichen. Dadurch sollen die Rahmenbedingungen für die pädagogische Arbeit mit Kindern unter 3 Jahren verbessert werden.

Aus fachlicher Sicht begrüßen wir diese Absicht ausdrücklich, denn dies ist ein richtiges Signal und trägt zur Verbesserung der personellen Bedingungen bei. Allerdings ist es unter Berücksichtigung der Devise „Die Besten für die Jüngsten“, sowie unter Berücksichtigung des Fachkraftgebots in der Jugendhilfe, in einem nächsten Schritt

notwendig eine Fort- und Weiterbildungsvereinbarung, wie im KiBiz vorgesehen, abzuschließen und mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten.

Die Erhöhung der Pauschalen wird aber auch beträchtliche Auswirkungen auf die Höhe der Trägeranteile haben und Mehrbelastungen bei den Trägern nach sich ziehen.

Die Kurzfristigkeit der Gesetzesänderung und der regional zum Teil sich schon abzeichnende Fachkräftemangel werden ggf. zu einer verzögerten Aufstockung des Personals zum Beginn des Kindergartenjahres führen.

Der drohende Fachkräftemangel im sozialen Bereich zwingt grundsätzlich zu Überlegungen und Vorschlägen, wie der Beruf der Erzieherin attraktiver gestaltet werden kann und junge Menschen motiviert werden können, diese Perspektive anzustreben.

Träger und alle Verantwortlichen in diesem Bereich sind gefordert, durch den Einsatz von Praktikantinnen und Praktikanten für einen qualitativ wertvollen Abschluss der Ausbildung Sorge zu tragen. Der Ansatz des Landes, durch eine zusätzliche Finanzierung den Einsatz von 1000 zusätzlichen Berufspraktikanten zu unterstützen ist dementsprechend konsequent und folgerichtig. Eine zeitnahe und transparente Information zur Umsetzung des Landesprogrammes ist notwendig, um entsprechende Wirkungen erzielen zu können.

Positiv merken wir die beabsichtigte Änderung an, dass Kinder mit einer Behinderung oder einer drohenden Behinderung zukünftig grundsätzlich in eine Tageseinrichtung aufgenommen werden sollen. Dies ist ein weiterer wichtiger Schritt hin zu einer inklusiven erfolgreichen Bildungs- und Erziehungsarbeit und bereitet den Weg zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderung. Damit diese Aufgabe der individuellen Förderung gut geleistet werden kann müssen die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Wir gehen davon aus, dass in einer zweiten Stufe der Revision des Kinderbildungsgesetzes die spätestens zum Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 in Kraft treten sollte eine grundlegende Auseinandersetzung über die Ziele und Beschreibungen der Bildungsarbeit in den Tageseinrichtungen stattfindet. Hier sollten die Ergebnisse der Erprobungsmaßnahme zu den Bildungsgrundsätzen als Grundlage für eine kritische Reflexion genutzt werden sowie darauf bezogen systematische und strukturelle Fragen wie z. B. die Betreuungszeiten, der Personalschlüssel und die Finanzierung auf den Prüfstand kommen.

Zu den geänderten Punkten im Einzelnen:

zu § 1 Geltungsbereich

Die Freie Wohlfahrtspflege begrüßt die vorgesehene Änderung, dass das Kinderbildungsgesetz für alle Kinder gelten soll, die einen Platz in Anspruch nehmen. Die bisherige Beschränkung auf Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in NRW haben, ging an der Realität in den Grenzregionen vorbei und führte immer wieder zu Unsicherheiten und Auslegungsproblemen.

Versäumt wurde an dieser Stelle die Chance, eine Regelung zur Aufnahme (und Finanzierung) sog. gemeindefremder Kinder zu schaffen. Für viele Eltern ist es im Zuge der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sinnvoller, ihr Kind in einer Tageseinrichtung am Arbeitsort bzw. in einer betrieblichen Kindertageseinrichtung anzumelden sowie im Hinblick auf unterschiedliche pädagogische Konzepte „gemeindefremd“ unterzubringen als eine Einrichtung am Wohnort aufzusuchen. Dahingehend besteht weiterhin ein dringender Klärungsbedarf.

zu § 4 Kindertagespflege

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist es grundsätzlich richtig, im Bereich der Kindertagespflege die qualitativen Anforderungen zu verbessern (wie auch in § 17). Allerdings müssen auch Rückmeldungen aus der Praxis ernst genommen werden, die darauf verweisen, dass durch die geplante Änderung, die bisher im Rahmen der alten Regelung erfassten Bedarfslagen von Eltern in Zukunft praktisch nicht mehr berücksichtigt werden können. Hier müssen unter den erforderlichen qualitativen Anforderungen entsprechende Lösungen gefunden werden.

zu § 9 Zusammenarbeit mit den Eltern

Im Grundsatz begrüßen wir die Absicht der Landesregierung die Mitwirkungsmöglichkeiten von Eltern zu stärken und die vorgesehenen Änderungen tragen sicherlich zu mehr Partizipation von Eltern bei. Der Vorschlag ist im Hinblick auf die Beteiligungsrechte ausgewogen und berücksichtigt in dem vorgelegten Entwurf die Trägerautonomie.

Die vorgesehene Frist für die Einberufung der Elternversammlung bis spätestens 30. September erscheint uns mit Blick auf späte Sommerferien und damit einem möglichen späten Beginn des Kindergartenjahres als zu kurzfristig. Es sollten keine zahlenmäßigen

Angaben z.B. zur Anzahl von Elterngesprächen aufgelistet werden, sondern eher ein Hinweis erfolgen, dass bei Bedarf jederzeit Elterngespräche zu führen sind.

Zur Klarstellung sollte der letzte Satz in Absatz 4 ergänzt werden: „Hierzu zählen vor allem die Planung und Gestaltung von Veranstaltungen für Kinder und Eltern sowie die Verpflegung in der Einrichtung, soweit dadurch finanzielle Belastungen entstehen.“

Die Wahl eines Jugendamtselternbeirates setzt die Beteiligung von 2/3 der Eltern(beiräte) voraus. Dieses Quorum sollte u.E. angemessen z.B. auf die Hälfte der Eltern(beiräte) reduziert werden.

zu § 12 Datenerhebung

Mit der Verpflichtung zu jährlichen Erhebungen umfangreicher Merkmale, um die Auswirkungen des Gesetzes und den Weiterentwicklungsbedarf besser einschätzen zu können, wird die Datenerhebung erheblich erweitert.

Diese Änderung ist im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses nachvollziehbar. Um den Verwaltungsaufwand für diese Datenerhebung zu reduzieren sollte das Meldewesen und das Betriebserlaubnisverfahren künftig in KiBiz.web integriert werden.

Die in § 19 enthaltene Regelung der monatlichen Meldung von Belegungsdaten ist u.E. zu streichen bzw. darauf zu beschränken, dass eine Meldung ausschließlich bei Änderungen in der Belegung notwendig ist. Damit würde ein erheblicher bürokratischer Aufwand reduziert.

zu § 19 Berechnungsgrundlage für die Finanzierung

Wir halten die pauschale Erhöhung von 1,5 % weiterhin für nicht ausreichend. Insbesondere aufgrund des Fachkräftemangels wird es aus unserer Sicht zu einem deutlichen Anstieg der Kosten kommen, der nicht durch die vorgesehene pauschale Anpassung aufgefangen werden kann. Hier sollte eine Orientierung an den Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst (TVÖD) erfolgen.

Die, mit Blick auf das beitragsfreie Kindergartenjahr, vorgesehene Deckelung der Betreuungszeiten von 45 Stunden entspricht nicht einer am Bedarf orientierten Entwicklung der Kindertagesbetreuung und muss gestrichen werden.

Wir begrüßen ausdrücklich die Regelung in Absatz 4, die die verbindliche Nennung von Kindern mit Behinderung zum Stichtag 15.03. aufhebt. Dies entspricht der Situation der Praxis und stellt eine angemessene Bildung und Förderung aller Kinder mit Behinderung sicher, die in einer Tageseinrichtung betreut werden.

Im neu eingefügten Absatz 6 sollte klargestellt werden, dass mit der Begrifflichkeit „Kinder im schulpflichtigen Alter“ Kinder gemeint sind, die bereits eine Schule besuchen.

zu § 20 Zuschuss des Jugendamtes

Der vorgesehene neu eingefügte Satz 6 muss eindeutiger formuliert werden. Durch den Hinweis auf die Verwaltungsvereinbarung entsteht der Eindruck, dass der Zuschuss zur Kaltmiete nicht die gesamte Einrichtung betrifft, sondern nur die Plätze für Kinder unter 3 Jahren. Hier ist eine Klarstellung erforderlich.

Die in Absatz 3 vorgenommene Änderung ist nicht weitgehend genug. Der Hinweis auf den Bestand am 28.2. 2007 ist entbehrlich, da durch den demographischen Rückgang auch bisher größere Einrichtungen u. U. zur Deckung des Bedarfes als eingruppige Einrichtungen weitergeführt werden müssen und aus betriebswirtschaftlichen Gründen auf diese zusätzlichen Mittel angewiesen sind. Außerdem wäre ein Hinweis sachgerecht, dass die aufgeführten Kriterien kumuliert angewandt werden können.

In Absatz 4 wird in der Neufassung nur auf die "gezahlten Mittel" abgestellt. Damit entsteht der Eindruck, als würden im Gesamtsystem nur öffentliche Zuschüsse gezahlt und keine Trägeranteile. Deshalb schlagen wir vor, wie bisher, auf den Nachweis der Gesamtpauschale abzustellen.

Den Vorschlag, aus Gründen des Bürokratieabbaus zukünftig auf ein Verwendungsnachweisverfahren des Trägers gegenüber dem Jugendamt zu verzichten führt aus unserer Sicht eher dazu, dass seitens der Kommunen differenzierte Nachweisverfahren eingeführt werden, die letztendlich zu einem höheren Arbeitsaufwand für die Träger führen. Wir schlagen deshalb vor, das bisherige Nachweisverfahren punktuell zu vereinfachen und insbesondere die Nachweispflicht des Trägers zum Einsatz des pädagogischen Personals in das Meldewesen gemäß § 47 SGB VIII zu integrieren.

zu § 21 Landeszuschuss für Kindertageseinrichtungen

Die Erhöhung des Landeszuschusses für die Aufgaben von Familienzentren ist ein Schritt in die richtige Richtung. Eine auskömmliche Finanzierung dieses differenzierten Angebotes wird dadurch jedoch nicht erreicht. Dies trifft auch für Familienzentren in sog. sozialen Brennpunkten zu.

Die Kriterien für sog. soziale Brennpunkte sind nicht festgelegt. Hierzu sollten auch unter Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege entsprechende Kriterien benannt werden. Wir verweisen auf die im Ministerium vorliegenden Ergebnisse einer Arbeitsgruppe, die zu dieser Fragestellung differenzierte Kriterien erarbeitet hat.

Für die Umsetzung der Aktivitäten der Familienzentren müssen auch finanzielle Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Räumlichkeiten eröffnet werden.

zu § 28 Berichtspflicht

Die Ergebnisse der Überprüfung sollten ihren Niederschlag in der zweiten Stufe der Revision finden, die spätestens bis zu Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 umgesetzt werden sollten.

Anlage zu § 19

Wichtig und richtig ist die Behebung des redaktionellen Fehlers bei den „sonstigen Fachkraftstunden“ und diese Position mit „sonstige Personalstunden/Personalkosten“ zu benennen, da dieser Fehler in den vergangenen Jahren zu erheblichen Auslegungsproblemen geführt hat.

Nachgebessert werden muss in diesem ersten Revisionschritt die Berechnung der Pauschale für behinderte Kinder:

Bei der Berechnung der Pauschale für behinderte Kinder (Typ III b x 3,5) werden die Kosten, die sich durch die Berücksichtigung zusätzlicher Ergänzungskraftstunden in den Gruppentypen I und II ergeben (nur im Gruppentyp II c – 45 Std. gibt es Verbesserungen) nicht berücksichtigt.

Damit werden bei einer Aufnahme behinderter Kinder in den Gruppentypen I und II die vorgesehenen Verbesserungen in der personellen Ausstattung zu Lasten der für den sonderpädagogischen Mehrbedarf vorgesehenen Beträge finanziert.