

26.11.2019

## Entschließungsantrag

der Fraktion der SPD

zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur qualitativen Weiterbildung der frühen Bildung“ (Drs. 17/6726 Neudruck)

**Nach der Reform ist vor der Reform. Die frühkindliche Bildung braucht die Abkehr von der KiBiz-Logik hin zu einer qualitätsfördernden Einrichtungsfinanzierung.**

### I. Ausgangslage

Die frühkindliche Bildung gehört zu den wichtigsten Grundsteinen der Bildungsbiografie eines Kindes und legt damit auch in weiten Teilen das Fundament seines Lebensweges. Entsprechend müssen die Bedürfnisse der Kinder im Mittelpunkt eines Gesetzentwurfes stehen, wenn er dem Anspruch gerecht werden will, die frühe Bildung weiterzuentwickeln.

Nachdem die Landesregierung ihre Reform des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz), die ursprünglich bereits für das laufende Jahr angekündigt war, auf das Kita-Jahr 2020/2021 verschoben hatte, waren die Erwartungen bei allen Beteiligten groß. Zumal die Voraussetzungen für eine grundlegende Reform so günstig waren, wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Schon 2016 verzeichnete der Landeshaushalt Überschüsse. Seitdem wuchsen dem Land Steuermehreinnahmen in Milliardenhöhe zu, die auch in Zukunft weiter steigen sollen. Auch der Bund unterstützt Nordrhein-Westfalen mit 1,2 Milliarden Euro durch das „Gute-Kita-Gesetz“ von Bundesfamilienministerin Franziska Giffey (SPD).

Dem NRW-Familienminister gelingt es jedoch nicht, diese Steilvorlage im Sinne von Kindern, Eltern und Trägern zu verwerten. Der Gesetzentwurf lässt hingegen viele enttäuscht zurück. Das belegte die Großdemo des Aktionsbündnisses „Mehr Große für die Kleinen“ mit mehr als 10.000 Erzieher\_innen in Düsseldorf und die Übergabe von mehr als 80.000 Protestunterschriften gegen das Regierungsprojekt. Der Unmut hat sich nicht zuletzt auch in der Expertenanhörung im Fachausschuss gezeigt. Diese Enttäuschung war bereits im Gesetzgebungsprozess selbst angelegt, in dessen Verlauf die Landesregierung zwar mit einigen (nicht allen) gesprochen, ihre Gesprächspartner aber nicht zu Beteiligten gemacht hat. Im Gegenteil: Die freien Träger, die dreiviertel aller Kitas betreiben, die Gewerkschaften und Berufsverbände als Interessenverwalter der Beschäftigten und die Eltern wurden vor vollendete Tatsachen gestellt. Herausgekommen ist eine KiBiz-Fortschreibung der

Datum des Originals: 26.11.2019/Ausgegeben: 26.11.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

Landesregierung, die in eklatanter Weise den Entwicklungsbedarf in der frühkindlichen Bildung ignoriert.

#### Auskömmlichkeit nicht erreicht, Planungssicherheit verfehlt, Qualität stagniert

Der Gesetzentwurf schreibt ein von Armin Laschet eingeführtes KiBiz-System mit Kindpauschalen fort, das sich über die Jahre weder als zielsicher, noch als auskömmlich und qualitätssichernd erwiesen hat. Kindpauschalen führen auf lange Sicht nur zu einem Verwalten der Kinder, nicht aber zur frühkindlichen Bildung und Förderung. Die Personalkraft/Kind-Schlüssel, als der wesentliche Indikator für Qualität, sind deutlich von wissenschaftlichen Empfehlungen entfernt. Die Personalstandards und Gruppengrößen werden mit dem Gesetzentwurf auch nicht angepasst, sondern lediglich fortgeschrieben. „Wir haben nicht eine Minute Verbesserung darin“, lautete dann auch ein Fazit der Anhörung.

Das wiegt umso schwer, da zwischen der Landesregierung und der Trägerseite offensichtlich keine Verständigung über die Entwicklung der Sachkosten erzielt werden konnte. Die Freie Wohlfahrtspflege geht von einem Fehlbetrag in dreistelliger Millionenhöhe bei den Sachkosten aus. Finanzierungslücken bei den Sachkosten wirken sich aber unmittelbar auf den Personalbestand aus, erhöhen so die Belastungen der Erzieherinnen und Erzieher und mindern letztlich die Qualität der Betreuung. Die mangelnde Auskömmlichkeit kann dazu führen, dass die Träger zukünftig weniger anstatt mehr Personal vorhalten werden, zumal die bisherige landesseitig finanzierten U3- und Verfügungspauschalen in die neue Gesamtpauschale einfließen. In diesem Zuge entfällt aber die Nachweispflicht, dass mit diesen Mitteln zusätzliches Personal finanziert wurde.

Ohne die Bundesmittel des „Gute-Kita-Gesetzes“ hätte es zudem kein Festhalten und keine Verbesserungen bei plusKitas und Familienzentren gegeben. Hier hat das Giffey-Geld für Qualitätsverbesserungen gesorgt, die allerdings nur einem Teil der Einrichtungen zugutekommen.

Das Festhalten am Kindpauschalensystem entspricht nicht den Erwartungen der Fachwelt. Pauschalen und die Orientierung an Belegung und Buchungszeiten verringern die Planbarkeit für die Träger und wirken sich letztlich negativ auf die Arbeitsbedingungen der Erzieherinnen und Erzieher aus. Das KiBiz-System produziert Unsicherheit. Das zeigt sich darin, dass nordrhein-westfälische Kitas einen hohen Wert an Teilzeitstellen und Befristungen aufweisen. Diese systembedingten Fehler sind nicht nur arbeitnehmerfeindlich und familienunfreundlich, sondern in Zeiten von steigenden Fachkräftebedarfen sogar paradox.

An die Stelle des gegenwärtigen KiBiz hätte deshalb eine Einrichtungsfinanzierung mit einem festen Sockel treten müssen, welche die Fixkosten einer Einrichtung abdeckt, den Fachkraft-Kind-Schlüssel verbessert und Leitungs- und Verfügungszeiten angemessen berücksichtigt und damit die pädagogische Qualität verbessert. Der verpasste Systemwechsel ist die größte Enttäuschung dieser KiBiz-Fortschreibung.

#### Trägervielfalt wird gefährdet

Hatte sich die schwarz-gelbe Landesregierung zu Beginn vermeintlich noch die „Rettung“ von Kita-Trägern auf die Fahnen geschrieben, so verkehrt sich diese Politik mit der KiBiz-Fortschreibung in ihr Gegenteil. So stellte Helga Siemens-Weibrink, Beauftragte für Sozialpolitik des Diakonischen Werks gegenüber der Rheinischen Post heraus: „Wir werden Kita-Träger verlieren, weil die Finanzierung nicht auskömmlich ist. Das trifft insbesondere kleinere Träger.“ Dies dürfte beispielsweise auch für Wald- und Naturkindergärten gelten, welche bei ihrer Forderung nach einer Anpassung und Dynamisierung ihrer Zusatzpauschalen auf taube Ohren gestoßen sind.

Eine Entlastung ist lediglich für kommunale Kitas erfolgt. Das KiBiz unterstellt nach wie vor unrealistisch hohe Trägeranteile, die in der Wirklichkeit keine Entsprechung finden und vielerorts durch „freiwillige“ Zuschüsse der Städte und Gemeinden ausgeglichen werden müssen. Die Trägeranteile müssen dringend auf den Prüfstand, sonst wird der Erhalt von Kitas in freier Trägerschaft mehr und mehr von der Finanzkraft und der Zahlungsbereitschaft der Kommunen abhängig. Ein System, das an seine Grenzen stößt, wie auch die Anhörung im Fachausschuss unter Beweis gestellt hat. Erste finanziell belastete Städte haben bereits Verträge mit den freien Trägern aufkündigen müssen. Vor diesem Hintergrund fordert etwa auch das Erzbistum Paderborn die Finanzierungspläne zu überdenken, da sonst mittel- bis langfristig die Schließung von Einrichtungen drohen könne. Mit diesen Problemen darf das Land Träger und Kommunen nicht allein lassen und muss eigene Anstrengungen unternehmen, neben den kommunalen auch freie Träger zu entlasten. Daraus ergibt sich eine Senkung der kirchlichen Trägeranteile auf ca. 7,5 Prozent, der weiteren freien Träger auf ca. 2,3 Prozent und der Elterninitiativen auf ca. 1 Prozent. Das entlastet Träger, vielfach aber auch Kommunen.

#### Flexibilität darf nicht zu Lasten der Kinder gehen

Der Arbeitsmarkt soll familiengerechter, nicht die Familien arbeitsmarktgerechter werden müssen. Dieser Logik wird die Regierungspolitik von Schwarz-Gelb nicht gerecht, denn sie blendet die familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt nahezu komplett aus. Die Verantwortung Beruf und Familie vereinbaren zu können, wird einseitig auf die Familien abgeschoben. Ihnen wird dafür ein Kinderbetreuungssystem suggeriert, das maximale Flexibilität anbieten kann. Unabhängig davon, ob dies überhaupt als wünschenswerte Perspektive erachtet werden kann, muss man konstatieren: Die Finanzierungslogik des Gesetzes lässt den Spielraum, den die Akteure benötigen, um Flexibilisierung, Auskömmlichkeit und Qualität sicherzustellen, oftmals nicht zu. Das zeigt sich exemplarisch bei der Kindertagespflege. Zwar ist mit dem Gesetzentwurf eine Erhöhung des Landeszuschusses verbunden – hier wird nachgeholt, was zu Beginn der Legislaturperiode versäumt wurde – allerdings entscheidet sich in den einzelnen Jugendämtern, ob diese Steigerung auch bei den Tagespflegepersonen ankommt. Gravierender wirkt sich hingegen die Ausweitung der Betreuungsverträge aus. Ein Umstand der von Wissenschaft und dem Landesverband Kindertagespflege aus Gründen der Qualitätssicherung abgelehnt wurde. In der Frage der Flexibilisierung der Angebote müssen immer das Wohl und die Belange des Kindes im Mittelpunkt stehen. Für Kinder ist es wichtig, konstante Bezugspersonen zu haben. Pädagogische Kernzeiten müssen eingehalten werden. Ideen zur unterschiedlichen Verteilung von Buchungszeiten bis hin zum Platz-Sharing dürfen im Kindeswohlinteresse hier nicht zu einer Beliebigkeit führen. Außerdem muss sichergestellt werden, dass Kinder in der Regel nicht länger als neun Stunden institutionell betreut werden. Eine elementare Forderung, die allerdings lediglich Eingang in den Begründungsteil gefunden hat.

#### Den Flickenteppich einmotten – Eltern von Kita-Gebühren entlasten

Dank des „Gute-Kita-Gesetzes“ von Franziska Giffey (SPD) kann ein weiteres Kita-Jahr in Nordrhein-Westfalen beitragsfrei werden. Ein Fortschritt, der allerdings nicht auf Anstrengungen der schwarz-gelben Landesregierung beruht. Sie verantwortet weiterhin einen Flickenteppich an unterschiedlichen Elternbeiträgen im Land. Es gibt in Nordrhein-Westfalen 186 Jugendämter und nahezu ebenso viele unterschiedliche Gebührenmodelle. Grundfehler war die Abschaffung landeseinheitlicher Elternbeiträge durch den damaligen Familienminister Armin Laschet. Eine landesweite Einheitlichkeit im Sinne der Familien wird es nur durch eine umfassende Abschaffung der Bildungs-Gebühren in Kita und Kindertagespflege geben können. Die SPD-Landtagsfraktion hat wiederholt aufgezeigt, dass die Spielräume im Landeshaushalt dafür vorhanden sind. Die Belastung von Eltern bei der Inanspruchnahme von Betreuung in Kindertagespflege oder Kita muss beendet werden. Jetzt muss auch das Land seine finanziellen Möglichkeiten nutzen, um den Flickenteppich aus ungleichen Gebühren

einzumotten und Elternbeiträge komplett abzuschaffen. Bildung muss gebührenfrei sein – was in der Hochschule gilt, muss in der Kita es recht gelten.

#### Fachkräfte - viel Status-Quo, zu wenig Zukunft

Ein stetig steigender Platzbedarf bei einem gleichzeitigen Mangel an Fachkräften sind Mega-Trends in der frühkindlichen Bildung. Der Deutsche Gewerkschaftsbund NRW geht in seiner Stellungnahme zum Haushaltplanentwurf 2020 von mehr als 15.500 fehlenden Erzieher\_innen allein im Kitabereich aus. Auf diese Zukunftsfragen liefert der Gesetzentwurf nur unzureichende Antworten. Die Förderung der Praxisintegrierten Ausbildung (PiA) ist zu begrüßen, ähnelt sie doch sehr stark einem in seinem Fördervolumen umfangreicheren Antrag der SPD aus dem vergangenen Jahr, der damals noch von den regierungstragenden Fraktionen zurückgewiesen wurde. Durch CDU und FDP hat das Land hier wertvolle Zeit verloren.

#### Trägervielfalt erhalten und Plätze ausbauen – Frühkindliche Bildung als gemeinsame Aufgabe wahrnehmen

Für den weiteren Ausbau wird Nordrhein-Westfalen weiter auf die freien Träger angewiesen sein, denen die Regierung mit dem Gesetzentwurf vor den Kopf gestoßen hat. Die Weigerung, Trägeranteile real abzusenken, hat für den erforderlichen massiven weiteren Ausbau der Plätze grundlegende Folgen. Denn der weitere quantitative Ausbau erfordert zwingend die Beteiligung der freien Träger, die aber die damit verbundene Mehrbelastung ohne eine Entlastung bei ihren Eigenanteilen nicht übernehmen werden. Anpassungen bei den Mietpauschalen sind ebenfalls unterblieben. Schon heute sind knapp 4.000 Kitas Mieteinrichtungen. Hier helfen Baukostenzuschüsse nicht weiter. Ein Platzausbau erfolgt in zahlreichen Regionen fast ausschließlich über Investorenmodelle, die sich über ausreichende Mieteinnahmen refinanzieren müssen. Trotz entsprechender Hinweise auch der Kommunalen Spitzenverbände ist hier keine Konkretisierung seitens des Landes erfolgt.

So gefährdet Schwarz-Gelb den dringenden Ausbau im Land. Jeder Kita-Platz, der in dieser Legislaturperiode bislang neu an den Start gegangen ist, konnte allein mit Mitteln gefördert werden, die in der SPD-geführten Regierungszeit zur Verfügung gestellt wurden. Eine Weiterentwicklung ist von der Landesregierung nur unzureichend erfolgt. Darum geht jeder künftig fehlende Kita-Platz auf das Konto von FDP-Minister Stamp.

## **II. Feststellung**

Der Landtag stellt fest:

- Der vorliegende Gesetzentwurf liefert unzureichende Antworten auf die Zukunftsfragen der frühkindlichen Bildung und verwaltet in weiten Bereichen den Status Quo.
- Das Kindeswohl steht nicht im Mittelpunkt, an den unzureichenden Qualitätsstandards wird nicht gerüttelt. Ein Gesetz, das Kinderbildungsgesetz heißt, muss das Kind in den Mittelpunkt stellen. Dazu gehört, auf die Belange und Bedarfe des Kindes einzugehen.
- Partizipation von Kindern und Eltern in der frühkindlichen Bildung muss gestärkt werden. Die Einführung von Kinderräten in den Kitas muss zusätzlich unterstützt werden. Die Arbeit der Eltern in den Jugandamtseleternbeiräten muss unterstützt werden.
- CDU und FDP verantworten weiter einen Flickenteppich bei den Kita-Gebühren. Nur durch Bundesmittel des „Gute-Kita-Gesetzes“ von Franziska Giffey (SPD) werden Eltern im vorletzten Kita-Jahr entlastet.

- Schwarz-Gelb gefährdet die Trägervielfalt in Nordrhein-Westfalen durch ein System, das nicht auskömmlich ist und an unrealistisch hohen Trägeranteilen festhält. Besonders kleinen Trägern und Waldkitas droht künftig das Aus.
- An die Stelle des gegenwärtigen KiBiz muss deshalb eine Einrichtungsfinanzierung mit einem festen Sockel treten, der die Fixkosten einer Einrichtung abdeckt.
- Die Kitas brauchen eine Grundfinanzierung, die die Gesamtkosten für die Zahl ihrer Regelplätze als feste Einrichtungsfinanzierung belegungsunabhängig absichert. So erhalten Träger und Einrichtungen die notwendige und erforderliche Planungssicherheit, um stabilere Beschäftigungsverhältnisse zu ermöglichen. Die Sockelfinanzierung soll um einen belegungs-, einrichtungs- und sozialraumabhängigen Zuschuss ergänzt werden.
- Durch kleinere Gruppen und einen verbesserten Personalschlüssel, der sich auch an realen Öffnungszeiten orientiert, müssen Erzieherinnen und Erzieher entlastet und die Betreuungsqualität deutlich verbessert werden. Mehr pädagogisches Personal pro Gruppe ermöglicht eine bessere individuelle Förderung der Kinder und sorgt so für mehr Chancengleichheit und sozialen Aufstieg.

### III. Beschlussfassung

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- (1) eine einrichtungsbasierte Sockelfinanzierung als Finanzierungssystem für das Kinderbildungsgesetz einzuführen.
  - a. Über die Sockelfinanzierung hinaus erhält die Einrichtung weitere Förderungen: sozialräumlich, belegungs- und einrichtungsspezifische Zuschüsse zur Basisfinanzierung
  - b. Zur Einleitung des Systemwechsels wird in einem ersten Schritt eine Umstellungs- und Qualitätssicherungspauschale in Höhe von 500 Millionen Euro gewährt.
- (2) das Wohl des Kindes in den Mittelpunkt des Gesetzes zu stellen, dafür
  - a. werden die Betreuungszeiten in der Regel 9 Stunden am Tag nicht überschritten
  - b. wird der Personalschlüssel deutlich verbessert.
  - c. müssen zusätzliche Betreuungsbedarfe in den Abendstunden, der Nacht und dem frühen Morgen im familiären Umfeld mit Pflegepersonen abgedeckt werden, bis die Arbeitswelt sich den Bedarfen der Familien anpasst.
- (3) Die Anteile der freien Träger durch Landesmittel abzusenken und so die Trägervielfalt zu erhalten. Dabei sind die durchschnittlich real erzielten Trägeranteile zugrunde zu legen, wie sie in der Antwort auf die Große Anfrage 4 der SPD-Landtagsfraktion durch die Landesregierung aufgezeigt wurden.
- (4) die Qualität in den Kindertageseinrichtungen zu erhöhen. Dafür muss
  - a. der Personalschlüssel verbessert werden und die Erzieher\_innen durch kleinere Gruppen in ihrer täglichen Arbeit entlastet werden.
  - b. die Attraktivität und die Anerkennung des Berufs gesteigert werden.
  - c. Mehr Ausbildungsplätze und mehr Fachklassen in NRW geschaffen werden
  - d. Erzieher\_innen in der Ausbildung müssen eine Vergütung erhalten
  - e. die Praxisintegrierte Ausbildung muss verstärkt werden,
  - f. in den Einrichtungen müssen für die Begleitung der Auszubildenden entsprechende Ressourcen vorgehalten werden.

- (5) Die Beteiligung von Eltern und Kindern ist zu fördern. Jugendamtselternbeiräte sollten in ihrer Arbeit mit einem Budget ausgestattet werden. Ebenso sollen Kitas mit besonderen Partizipationsprojekten für Kinder unterstützt werden.
- (6) Bildung gebührenfrei zu machen. Gebührenfreiheit bewirkt eine zielgenaue Entlastung von Familien mit kleinen Kindern und ist eine wichtige Maßnahme gegen Kinderarmut und deren Folgen. Die Kita ist eine Bildungsinstitution. Frühkindliche Bildung ist ein wesentlicher Teil von Chancengleichheit. Bildung ist der Katalysator für sozialen Aufstieg. In NRW muss Bildung gebührenfrei sein. Was für das Studium gilt, muss für Kita und Tagespflege erst recht gelten.

Thomas Kutschaty  
Sarah Philipp  
Regina Kopp-Herr  
Dr. Dennis Maelzer

und Fraktion