

Die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16 WAHLPERIODE

24. April 2014

**STELLUNGNAHME
16/1636**

A04, A11

Stellungnahme zum „Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze“

- I. Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/5293**
II. Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/4026
Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/4577

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das LVR-Landesjugendamt Rheinland bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze (KiBiz-Änderungsgesetz).

Mit dem Gesetz werden der grundlegende Auftrag der Kindertageseinrichtungen und das Bildungsverständnis erstmalig in Zusammenhang gebracht, beschrieben und konkretisiert. Dieses Bildungsverständnis wird auch durch die Abschaffung der Sprachstanderhebung/Delfin 4 zugunsten einer umfassenden und alltagsintegrierten Sprachbildung umgesetzt. Das LVR-Landesjugendamt Rheinland begrüßt diese inhaltliche Neugestaltung des Gesetzes ausdrücklich.

Darüber hinaus tragen

- die Bereitstellung von Mitteln zur Qualifizierung des pädagogischen Personals,
- die zusätzliche Förderung bei besonderen Unterstützungsbedarfen (plusKITA) sowie
- die grundsätzlichen Verbesserungen für Kinder mit Behinderungen und bei der Tagespflege

zu einer Qualitätsentwicklung in der frühkindlichen Bildung in Nordrhein-Westfalen bei. Positiv sieht das LVR-Landesjugendamt Rheinland zudem die Regelungen zur Stärkung der Elternrechte und der Familienfreundlichkeit.

Auch die Gewährung von Verfügungspauschalen wird grundsätzlich positiv bewertet, wenn auch der Effekt auf die einzelne Kindertageseinrichtung noch relativ gering ist. Es bleibt jedoch anzumerken, dass die Gesamtfinanzierung der Einrichtungen – und damit die Finanzierung eines angemessenen Personaleinsatzes – nicht mehr auskömmlich ist. Die Finanzierungslücke ergibt sich durch die tatsächlichen Tarifsteigerungen bei den

Personalkosten (aktuell drei Prozent, aber mindestens 90 Euro tabellenwirksame Erhöhung laut Tarifvereinbarung im Öffentlichen Dienst) gegenüber der auf 1,5 Prozent festgelegten jährlichen Erhöhung der Kindpauschale. Diese größer werdende Finanzierungslücke wird von Trägern zunehmend über die Reduzierung von Leitungsfreistellungsstunden kompensiert.

Dies ist – insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen an das Management und die konzeptionelle Weiterentwicklung einer Kindertageseinrichtung – eine alarmierende Entwicklung. Eine durchgängige Leitungsfreistellung hält das LVR-Landesjugendamt Rheinland insbesondere in Familienzentren für fachlich erforderlich.

Eine Erhöhung der jährlichen Anpassung der KiBiz-Pauschalen würde aus Sicht des LVR-Landesjugendamtes Rheinland die Gefahr reduzieren, dass die Träger am Personal sparen (müssen) und aus wirtschaftlichen Gründen eher Betreuungsverträge im Bereich von 45 Stunden anbieten. Mit den zusätzlichen Landesmitteln kann die enge Personalsituation zwar etwas aufgefangen werden, eine spürbare Entlastung des pädagogischen Personals und eine Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation ist damit jedoch noch nicht gegeben.

Auch die Finanzierung der jungen Kinder mit Behinderung in Gruppenform II – insbesondere bei einer Betreuung eines Kindes von 45 Stunden wöchentlich – ist bisher noch nicht auskömmlich und fällt gegenüber der finanziellen Förderung von Kindern mit Behinderung in anderen Gruppenformen deutlich geringer aus.

Das LVR-Landesjugendamt Rheinland hat sich außerdem wiederholt dafür ausgesprochen, dass im Sinne der Sicherung gleicher Bedingungen des Aufwachsens für alle Kinder in Nordrhein-Westfalen wieder landesweit einheitliche Elternbeiträge eingeführt werden. Die Lösung dafür kann jedoch nur gemeinsam von Kommunalen Spitzenverbänden und Land gefunden werden, da dieser Sachverhalt konnexitätsrelevant ist.

Die Anlage zu § 19 des Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz-KiBiz) gibt einen gewissen Qualitätsrahmen vor, der sich aus der Altersstruktur einer Gruppe und dem zugehörigen Personal ergibt. Dies wird besonders deutlich im Gruppentyp I. Hier erhalten unterdreijährige und überdreijährige Kinder die gleiche Pauschale, da davon ausgegangen wird, dass die gemeinsame Betreuung und Förderung in dieser Gruppenstruktur geschieht.

Die Formulierung des § 13d: „... hat der Träger die Anzahl der in einer Gruppe betreuten Kinder so festzulegen, dass jedes entsprechend seinem Alter und seiner Entwicklung gefördert werden kann...“ bleibt demgegenüber inhaltlich jedoch sehr dehnbar und ist im Zusammenhang mit der Zusammensetzung und Addition aller Gruppentypen bei gleichzeitiger Soll-Orientierung an der Anlage zu § 19 nicht stringent. Woran sich insbesondere die notwendige Berücksichtigung von besonderen Bedarfen von Kindern mit Behinderung durch Platzreduzierung letztendlich orientieren soll, bleibt offen. Das LVR-Landesjugendamt Rheinland hält einen Faktor für die Berechnung und die Zusammensetzung von Gruppenstrukturen für wichtig. Dies ist auch für eine Definition von Überschreitungen der Gruppenstärke nach § 18 Absatz 4 notwendig.

Die Qualität der Tageseinrichtungen könnte in Zukunft definiert werden über:

- einen Kind bezogenen Personalschlüssel (Fachkraft-Kind-Relation) nach Alter und Betreuungszeit des Kindes mit entsprechender Erhöhung des Personalschlüssels, wenn Kinder mit Behinderung betreut werden,
- eine Obergrenze der pädagogischen Gruppenzusammensetzungen unter Berücksichtigung des Alters und der Entwicklung des Kindes,
- eine Obergrenze der zugeordneten Kinder pro Fachkraft,
- eine Festlegung eines Kind bezogenen Raumbedarfes und
- eine einrichtungsbezogene pädagogische Konzeption.

Dabei ist dem Grundsatz - je höher der Anteil junger Kinder in einer Gruppe, desto kleiner muss diese Gruppe sein - konzeptionell vom Träger zu entsprechen. Solange die Anlage zu § 19 Bestand hat, wäre bei der Planung von individuellen Gruppen im Rahmen des §13d eine Abstimmung zwischen Träger, Jugendamt und Landesjugendamt wünschenswert.

Im Einzelnen wird zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung genommen:

**I. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung
- KiBiz-Änderungsgesetz -**

**1. zu § 1 des geltenden Gesetzes
Geltungsbereich**

Die Regelungen der §§ 1 ff. sollten explizit auf alle Träger von Tageseinrichtungen Anwendung finden, unabhängig davon, ob diese nach § 21 finanziert werden. Dies sichert die Qualität auch privat-gewerblicher Kindertageseinrichtungen rechtlich ab (vergleiche „Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG“, Berlin). Die im KiBiz genannten pädagogischen Grundsätze (§§ 1 bis 15) müssen ebenso für heilpädagogische Kindertageseinrichtungen gelten.

**2. zu § 13b Absatz 2 des Entwurfs
Einwilligung/Bildungsdokumentation**

Nach § 13b Absatz 2 wird die Bildungsdokumentation den Grundschulen im Sinne eines kontinuierlichen Bildungsprozesses zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt. Voraussetzung ist, dass die Eltern der Informationsweitergabe „in zeitlicher Nähe“ zugestimmt haben.

Dieser unbestimmte Begriff sollte im Gesetz klar definiert werden, damit diese datenschutzrechtliche Spezialfrage nicht von jeder Kindertageseinrichtung gelöst werden muss. Grundsätzlich gelten datenschutzrechtliche Einwilligungen mit jederzeitigem Widerrufsrecht zeitlich unbegrenzt. Kindertageseinrichtungen und Schulen brauchen aus organisatorischen Gründen Zeit, um nach Abgabe der Einwilligungserklärungen der Eltern die Übergabe der Bildungsdokumentationen zu realisieren. Um im Falle von Verzögerungen nicht erneut die Einwilligungen einholen zu müssen, schlägt das LVR-Landesjugendamt Rheinland hierfür einen Zeitraum von einem Jahr vor.

Formulierungsvorschlag:

§ 13b Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Bildungsdokumentation wird den Grundschulen zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt und von den Lehrkräften des Primarbereichs in die weitere individuelle Förderung einbezogen, wenn die Eltern längstens ein Jahr vor der Informationsweitergabe schriftlich zugestimmt haben“.

**3. zu § 13d Absatz 4 des Entwurfs
Teilnahme am Mittagessen/25 Stunden**

Grundsätzlich sollte das Angebot eines Mittagessens - insbesondere vor dem Hintergrund der Betreuung von sehr jungen Kindern - in allen Kindertagesstätten gegeben sein. Dementsprechend war dies im Referentenentwurf grundsätzlich auch für Kinder mit einer Betreuungszeit von 25 Stunden formuliert. Träger, aber auch die Kommunen, sahen sich veranlasst, in ihrer Stellungnahme auf eine Begrenzung des Anspruchs auf Teilnahme am Mittagessen hinzuwirken. Nach Auffassung des LVR-Landesjugendamtes Rheinland ist ein Mittelweg möglich, der diejenigen Kinder einbezieht, deren regelmäßige Betreuungszeit in die Mittagszeit fällt. Wenn beispielsweise ein Kind regelmäßig von acht bis 13 Uhr betreut wird, sollte ihm die Teilnahme am Mittagessen ermöglicht werden.

Formulierungsvorschlag:

„Unabhängig von der wöchentlichen Betreuungszeit ist jedem in der Kindertageseinrichtung betreutem Kind die Teilnahme am Mittagessen zu ermöglichen, wenn die Zeit des Mittagessens in die Betreuungszeit fällt“.

**4. zu § 20 Absatz 3 des geltenden Gesetzes
zusätzlicher Zuschuss von 15.000 Euro/GTK**

§ 20 Absatz 3 regelt den zusätzlichen Zuschuss von bis zu 15.000 Euro für eingruppige Einrichtungen und Waldkindergärten. Voraussetzung für den Erhalt dieses Zuschusses ist unter anderem, dass der Träger ohne diesen Zuschuss die Einrichtung „unter Berücksichtigung der nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) anerkanntsfähigen Kosten“ nicht ausreichend finanzieren kann. Dieser Vergleich ist jedoch - sechs Jahre nach außer Kraft treten des GTK - faktisch nicht mehr möglich, da sich durch das KiBiz maßgebliche Umstände der Förderung verändert haben. Es sollte daher ausschließlich darauf abgestellt werden, ob der zusätzliche Zuschuss zur auskömmlichen Gesamtfinanzierung der Einrichtung erforderlich ist.

Formulierungsvorschlag:

§ 20 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei eingruppigen Einrichtungen, die am 28. Februar 2007 in Betrieb waren, sowie für Waldkindergärten kann unter Berücksichtigung des in Absatz 1 zugrunde liegenden Eigenanteils ein weiterer Pauschalbetrag von bis zu 15.000 Euro geleistet werden, wenn der Träger ohne diesen Betrag die Einrichtung nicht ausreichend finanzieren kann“.

**5. zu § 20 Absatz 5 und § 21 Absatz 3
Verwendungsnachweis der Jugendämter und Mitteilung über
zurückgeforderte Mittel**

Die Träger müssen dem Jugendamt ihre Verwendungsnachweise bis zum 28.2. zur Prüfung vorlegen. Das Ergebnis seiner Verwendungsnachweisprüfung muss das Jugendamt wiederum bereits zum 31.3. dem Landesjugendamt mitteilen. Vor dem

Hintergrund des Prüfungsumfangs wird diese Frist für die Jugendämter als zu kurz eingeschätzt. Ebenso sieht § 20 Absatz 5 Gesetzentwurf vor, dass die Jugendämter dem Landesjugendamt die Summe der nach der Verwendungsnachweisprüfung zurück zu fordernden Landesmittel mitteilen müssen.

Um einerseits den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und andererseits den Jugendämtern einen längeren Zeitraum zur Prüfung der Verwendungsnachweise einzuräumen, wird vorgeschlagen, die Frist zur Vorlage der Verwendungsnachweise beim Landesjugendamt an die Frist des § 20 Absatz 5 (30.4.) zu koppeln. Zu diesem Termin haben die Jugendämter dem Landesjugendamt die Höhe der Rückforderungen mitzuteilen.

Diese Koppelung der Termine ist unschädlich, da sich aus dem Ergebnis der von den Jugendämtern vorzulegenden Prüfergebnisse grundsätzlich die Höhe der Rückforderungen ergibt.

6. zu § 21 Absatz 4 des Entwurfs zusätzliche U3-Pauschale

Die Höhe der U3-Pauschale wird unabhängig von der Betreuungszeit in gleicher Höhe gezahlt, obwohl der Personalbedarf bei höherer Betreuungszeit entsprechend steigt. Das LVR-Landesjugendamt Rheinland schlägt eine Rückkehr zu einer gestaffelten U3-Pauschale vor.

7. zu § 21a und § 21b des Entwurfs Finanzierung von plusKITA und zusätzlicher Sprachförderung / Ermessen der Jugendämter

Die Einführung einer zusätzlichen Förderung von Kindertageseinrichtungen, die einen hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf betreuen, wird ausdrücklich begrüßt.

Das LVR-Landesjugendamt Rheinland schlägt vor, deutlicher klarzustellen, dass die Jugendämter bei der Auswahl der Kriterien, nach denen sie die Mittel für zusätzliche Sprachförderung und plusKITA auf die Einrichtungen verteilen, Ermessen haben. Im Gesetzentwurf gibt es zwar ausführliche Aufgabenbeschreibungen, aber keine Verteilungskriterien. Diese können in der Tat sehr unterschiedlich sein und unter Umständen von den Kriterien der Verteilung im Verhältnis des Landes zu den Jugendämtern abweichen. Um die Gefahr zu reduzieren, dass einzelne Träger die Entscheidung der Jugendämter über die Verteilung der Mittel rechtlich angreifen, sollte den Jugendämtern (analog zum geltenden Recht: *"kann ein weiterer Zuschuss gewährt werden"*) ein Ermessen bei dem „Wie“ der Verteilung eingeräumt werden.

Das LVR-Landesjugendamt Rheinland begrüßt, dass den Jugendämtern mit der Formulierung *„in der Regel“* bei der Finanzierung der plusKITAs Flexibilität in Bezug auf die übliche Förderdauer von fünf Jahren ermöglicht wird. So kann neben einer gewissen Planungssicherheit dennoch auf veränderte Bedarfe reagiert werden.

Die Konzentration der Sprachfördermittel - und damit der spezialisierten zusätzlichen Fachkräfte - auf einzelne Einrichtungen kann jedoch die Gefahr bergen, dass künftig einzelne Kinder mit Sprachförderbedarf (insbesondere im ländlichen Raum) die Einrichtung wechseln müssen. Um hier entgegen zu wirken, wäre es hilfreich, wenn unter

Festlegung bestimmter - sehr eng gefasster Kriterien - zumindest für eine Übergangszeit auch einzelnen Kindern Sprachfördermittel zukommen könnten.

Formulierungsvorschlag:

In §§ 21a und 21b wird jeweils in Absatz 2 folgender Satz 2 eingefügt:

„Die Auswahl der begünstigten Einrichtungen und die Festlegung der hierfür zugrunde zu legenden Kriterien liegen im Ermessen des Jugendamtes“.

**8. zu § 21e des Entwurfs
Planungsgarantie/provisorische Plätze**

Die Einführung der Planungsgarantie bei gleichzeitigem Wegfall des zehn Prozent-Korridors wird im Ergebnis begrüßt. Das LVR-Landesjugendamt Rheinland hofft, dass damit die beabsichtigte Wirkung erreicht wird, befristete Arbeitsverhältnisse nachhaltig und auf Vertretungsfälle zu begrenzen.

Dabei ist die Begrenzung der Planungsgarantie auf eine Verlagerung von ganzen Gruppen beziehungsweise mindestens zehn Plätzen nicht ausreichend. Im Kontext des U3-Ausbaus gibt es immer noch provisorische Plätze (echte Gruppenüberschreitungen oder zusätzliche Plätze im Mehrzweckraum oder in benachbarten Gebäuden), die zu einem bestimmten Zeitpunkt in andere Kindertageseinrichtungen (Neu-/Erweiterungsbau) verlagert werden sollen. In diesen Fällen würden die Plätze im Folgejahr jeweils doppelt finanziert. Dabei sind beispielsweise folgende Konstellationen denkbar:

- es handelt sich um weniger als zehn provisorische Plätze oder
- es handelt sich um mehr als zehn provisorische Plätze; diese werden verteilt über mehrere Jahre abgebaut.

§ 21e Absatz 3 sollte deshalb Ausnahmen auch für provisorische Plätze vorsehen. Gegebenenfalls kann eine Mindestanzahl provisorischer Plätze festgelegt werden, damit kleinere Überbelegungen nicht die Planungsgarantie insgesamt in Frage stellen.

Zur Klarstellung, in welchem Fall es sich um provisorische Plätze handelt, sollten die Landesjugendämter beteiligt werden, die im Falle einer Überbelegung ohnehin zustimmen müssen.

Formulierungsvorschlag:

§ 21e Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei der Ermittlung der Planungsgarantie bleiben solche Kindpauschalen außer Betracht, die wegen einer vorübergehenden Überbelegung der Einrichtung geleistet wurden. Der Umfang der vorübergehenden Überbelegung wird zwischen Träger, Jugendamt und Landesjugendamt einvernehmlich geregelt“.

Eine Sicherheit in Bezug auf die Finanzierung des herein wachsenden Jahrganges und die gestaffelte Aufnahme von Kindern unter drei Jahren zur Realisierung einer angemessenen Eingewöhnungszeit sollte im Rahmen der Neufassung der Durchführungsverordnung geschaffen werden. Hier besteht Unsicherheit darüber, ob sich die Pauschalen zur Planungssicherheit nach dem Datum des Vertragsabschlusses oder nach dem konkreten Aufnahmedatum richten.

9. zu § 22 des Entwurfs Landeszuschuss/Kindertagespflege

Die Erhöhung des Landeszuschusses für Kinder mit Behinderung in Kindertagespflege wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings ist die Höhe unzureichend. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei Kindern mit Behinderung in Kindertagespflege eine deutlich geringere Pauschale im Vergleich zur Kindpauschale für Kinder mit Behinderung in Kindertageseinrichtungen gezahlt werden soll. Der pädagogische Mehraufwand ist in beiden Betreuungsformen grundsätzlich gleich. Nach den Ergebnissen der sieben abgeschlossenen Modellprojekte des LVR-Landesjugendamtes Rheinland müssen

- zusätzliche Fachberatungsstunden (intensive Beratung von Eltern und Tagespflegepersonen, Aufbau von Kooperationsstrukturen, Vernetzungen),
- Platzreduzierungen in den Tagespflegestellen (Anteil Förderleistung der Geldleistung) sowie
- sonstiger Mehraufwand für die Tagespflegepersonen und Qualifizierungen für Fachberatung und Tagespflegepersonen

finanziert werden.

Die Mehrkosten für das Land würden sich nach Einschätzung des LVR-Landesjugendamtes Rheinland auf weniger als eine Million Euro belaufen.

Formulierungsvorschlag zu § 22 Absatz 1 Satz 2:

„Für Kinder mit Behinderung oder Kinder, die von einer wesentlichen Behinderung bedroht sind und dies von einem Träger der Eingliederungshilfe festgestellt wurde, erhält das Jugendamt die 3,5fache Pauschale nach Satz 1. Bei der Verwendung der Mittel ist der besondere Bedarf dieser Kinder zu berücksichtigen durch Reduzierung der Anzahl der betreuten Kinder und Qualifizierung der Tagespflegeperson“.

II. Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/4026 Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/4577

Die Anträge der Fraktion der FDP vom 17.09.2013 und der Fraktion der CDU vom 10.12.2013 sind zwischenzeitlich überholt. Einige wichtige Aspekte der Weiterentwicklung des KiBiz sind im Gesetzentwurf der Landesregierung enthalten. Auf die Mehrzahl der Themenbereiche der Anträge ist das LVR-Landesjugendamt Rheinland im Kontext seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf bereits eingegangen. Zu zwei wesentlichen Punkten wird ergänzend wie folgt Stellung genommen:

Positiv hervorzuheben ist der Hinweis auf die Kindertagespflege als zweite zentrale Säule in der Kindertagesbetreuung. Mit der festgeschriebenen Gleichwertigkeit dieses Angebotes muss neben dem quantitativen Ausbau der Plätze auch eine qualitative Weiterentwicklung forciert werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht dieser Notwendigkeit mit einigen Neuregelungen. Dazu gehören die Forderung einer pädagogischen Konzeption von Kindertagespflegepersonen, Bereitstellung von Mitteln zu ihrer Qualifizierung und die Gewährung einer anderthalbfachen Pauschale für Kinder mit besonderen Förderbedarfen. Mittelfristig ist zudem eine deutliche Erhöhung der Landespauschale und eine

Angleichung der Förderung von Kindern mit Behinderung analog der Förderung in Kindertageseinrichtungen notwendig.

Für Großtagespflegestellen mit zwei oder drei Tagespflegepersonen - mit bis zu neun Kindern - wird eine Empfehlung zur zusätzlichen pädagogischen Qualifizierung und/oder besonderer Erfahrungen der Kindertagespflegepersonen für wünschenswert gehalten. Aufgrund der konzeptionellen Nähe zu einer Kindertageseinrichtung besteht nur noch ein sehr geringer Unterschied zu einer Einrichtung mit einer Gruppe mit zehn Plätzen und einer personellen Forderung von zwei sozialpädagogischen Fachkräften.

Kritisch zu sehen ist der Hinweis auf den weiteren Bedarf an 45 Stunden-Betreuungsangeboten in Kindertageseinrichtungen. Durch das KiBiz ist der Anteil der Ganztagsbetreuung seit der Einführung des Kinderbildungsgesetzes - KiBiz 2008 von rund 25 Prozent auf 50 Prozent gestiegen. Die Lücke zwischen Bedarf und realisiertem Angebot besteht jedoch eher bei den 25 Stunden-Betreuungsangeboten. Nach Untersuchungen des Deutschen Jugendinstituts haben 70 Prozent der Eltern von Kindern im Alter von unter drei Jahren einen Bedarf von einer 25 Stunden-Betreuung, während tatsächlich nur zehn Prozent der Kinder im Umfang von 25 Stunden betreut werden. Dagegen werden 60 Prozent im Umfang von 45 Stunden betreut. Insofern ist die Intention des Gesetzentwurfs der Landesregierung nachvollziehbar, Anreize weniger im Bereich von 45 Stunden-Betreuungsangeboten, sondern eher im Angebot von 25 Stunden zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulrike Lubek', written in a cursive style.

Ulrike Lubek