

Herrn
Wolfgang Jörg
Landtag NRW
Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Per Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1758

Alle Abg

Münster/Köln, 06.09.2019

Entwurf des „Gesetz(es) zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung“ vom 09.07.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des „Gesetz(es) zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung“ vom 09.07.2019 (im Folgenden Kibiz-E) Stellung nehmen zu können.

- Die Landschaftsverbände begrüßen ausdrücklich, dass die Finanzierung im Bereich der Kindertagesbetreuung nachhaltig verbessert werden soll. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Behebung der strukturellen Unterfinanzierung des Systems der Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen. Wenngleich mit der verbesserten finanziellen Ausstattung gegenüber dem heutigen Stand des Kinderbildungsgesetzes keine Standardverbesserung verbunden ist, so soll doch mit der im Entwurf vorgesehenen Finanzierung die Qualität der Kindertagesbetreuung gegenüber dem Status quo jedenfalls verbessert werden.

Inwieweit die erhöhten Kindpauschalen sowie die indexgebundene jährliche Anpassung die strukturelle Unterfinanzierung nachhaltig tatsächlich beseitigen können und ob die in der Gesetzesbegründung angegebenen Personalschlüssel zur Sicherung der Qualität dann auch erreicht werden, kann auf der Basis des vorgelegten Gesetzesentwurfes von hier letztlich nicht beurteilt werden.

Die zusätzlichen Finanzmittel werden unstreitig aber nur dann zu einer Qualitätsverbesserung führen, wenn auch ausreichend und gut qualifiziertes

Personal zur Verfügung steht. Die aktuell getroffenen Maßnahmen – Personalvereinbarung nach § 26 Abs. 3 Nr. 3 KiBiz-E; finanzielle Förderung der praxisintegrierten Ausbildung zum/zur Erzieher*in – PIA – werden allein aber nicht ausreichen. Die Anstrengungen, mehr Fachkräfte für die Elementarbildung zu gewinnen, müssen daher mit Blick auf die Attraktivität von Ausbildung und Beruf sowie die Ausgestaltung von Ausbildungs- und Studiengängen weiter verstärkt werden.

- Mit Blick auf die Bedeutung der frühkindlichen Bildung, im Sinne von Chancengleichheit und auch zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die Beitragsfreiheit im Bereich der Kindertagesbetreuung sicherlich ein erstrebenswertes Ziel. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einführung des zweiten beitragsfreien Kitajahres im Grundsatz ein Schritt in die richtige Richtung.

Mit Blick auf die aktuelle Situation in NRW würden wir prioritär jedoch begrüßen, wenn die für die weitere Beitragsfreiheit aus der Bundesförderung des sogenannten „Gute-Kita-Gesetzes“ vorgesehenen Mittel in eine weitere Verbesserung der Betreuungsqualität fließen würden. Korrespondierend hierzu sollte eine landeseinheitliche soziale Staffelung der Elternbeiträge erfolgen. Dieses wäre ein wichtiger Beitrag für die Chancengerechtigkeit und zur Entlastung finanziell schwacher Familien.

- Im Gesetzesentwurf werden die besonderen Bedarfe von Kindern mit (drohender) Behinderung jetzt gesetzlich verankert. Die bisherige Finanzierung in Höhe der 3,5-fachen Kindpauschale für Kinder mit (drohender) Behinderung wird allerdings nicht mehr fortgeführt, stattdessen werden Pauschalwerte, die auf der Grundlage der neuen Kindpauschalen gesondert ermittelt wurden, ausgewiesen. Es sind aber keine weiteren strukturellen Verbesserungen im System für Kinder mit (drohender) Behinderung vorgesehen.

Die Landschaftsverbände haben in der Vergangenheit auf Basis ihrer freiwilligen Förderungen (Richtlinienförderung im LWL / Finkpauschale im LVR) für die Betreuung und Förderung von Kindern mit (drohender) Behinderung in Kindertageseinrichtungen (ohne heilpädagogische Einrichtungen) zuletzt jährlich rd. 110 Mio. Euro aufgewendet. Kinder mit (drohender) Behinderung werden auch zukünftig auf ergänzende Leistungen der Eingliederungshilfe für den Besuch einer Regelkita oder Tagespflege angewiesen sein. Im Sinne einer Schaffung inklusiver Verhältnisse auch und gerade im Bereich der frühkindlichen Bildung müsste die Schaffung inklusionsfördernder Rahmenbedingungen strukturell im Rahmen der KiBiz-Finanzierung berücksichtigt werden.

- Die vorgesehene Flexibilisierung der Betreuungsangebote unter Berücksichtigung des individuellen Bedarfs wird mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die sich ändernden Rahmenbedingungen von Gesellschaft und Arbeitswelt ausdrücklich begrüßt. Es wird darauf ankommen, die Ausgestaltung der Flexibilisierung der Betreuung jeweils am Wohlbefinden des Kindes zu orientieren. Ausdrücklich möchten wir darauf hinweisen, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die nicht alleine durch öffentliche Angebote der Kindertagesbetreuung geschaffen werden kann. Zusätzlich zu den im Gesetzesentwurf verankerten erweiterten Möglichkeiten der flexiblen Kindertagesbetreuung sind korrespondierende Maßnahmen erforderlich, um die Familienfreundlichkeit der Arbeitswelt zu verbessern.
- Mit den im vorgelegten Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen erfolgt keine grundlegende Reform des KiBiz. An der bisherigen Finanzierungssystematik wird im Grunde festgehalten. Eine grundlegende Reform der Finanzierung, weg von Pauschalen für Einzelatbestände hin zu einer Strukturförderung, basierend auf einer Sockelfinanzierung und ergänzenden Fördertatbeständen, ist nicht erfolgt. Dieses würde aber den Trägern mehr Planungssicherheit insbesondere im Bereich der Personalplanung geben. Nach wie vor halten die Landschaftsverbände eine Vereinfachung der Finanzierungsstrukturen dringend für geboten. Eine Vereinfachung der Förder- und Abrechnungssystematik insgesamt sollte das Ziel der Reform sein.

Zu den umfangreichen Änderungen nehmen wir im Detail wie folgt Stellung:

1. Qualitätsstandards in der frühen Bildung

Der Gesetzesentwurf setzt das zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Land vereinbarte Eckpunktepapier um. Die Erhöhung der Kindpauschalen soll sicherstellen, dass nun die bereits seit 2008 angestrebten Qualitätsstandards erreicht werden können. Ob die in der Gesetzesbegründung auf S. 109 angegebenen Personalschlüssel tatsächlich erreicht werden können, ist aus dem Gesetzesentwurf selbst nicht nachzuvollziehen. Mit der neuen Anlage zur § 33 KiBiz-E wird ein Gesamtpersonalkraftstundenwert eingeführt, der auch für nicht pädagogisches Personal, wie z. B. Hauswirtschaftskräfte eingesetzt werden kann. Die LJÄ regen an, pädagogisches und nicht-pädagogisches Personal getrennt in der Anlage zu § 33 KiBiz-E auszuweisen. Fachwissenschaftlich wird die geplante mittelbare Bildungs- und Betreuungszeit als zu niedrig bemessen bewertet.

In § 28 Absatz 2 KiBiz-E wird geregelt, dass eine nicht nur vorübergehende Überschreitung ohne Anpassung des Personalschlüssels dem Jugendamt und dem Landesjugendamt unverzüglich anzuzeigen ist. In der Gesetzesbegründung auf S. 103 wird von einem Zeitraum von sechs Wochen ausgegangen. Um Rechtsklarheit zu

schaffen, regen die Landesjugendämter an, den konkreten Zeitrahmen in den Gesetzestext aufzunehmen.

Die LJÄ begrüßen die gesetzlich neu verankerte Leitungsfreistellung sowie die erstmals gesetzlich verankerte finanzielle Förderung der Fachberatung als weitere Bausteine der Qualitätsentwicklung. In § 36 Abs. 4 KiBiz-E ist geregelt, dass die Leitungsstunden im Rahmen der Mindestausstattung vorzuhalten sind. Vor diesem Hintergrund halten wir es für erforderlich, die Leitungsfreistellung als Muss-Vorschrift zu formulieren (§ 29 KiBiz-E). Ob das vorgesehene Leitungskontingent ausreicht, die aktuellen und zukünftigen Leitungsaufgaben sicher zu stellen, wird allerdings zu überprüfen sein.

Die finanzielle Förderung der Fachberatung eröffnet grundsätzlich neue Möglichkeiten der Qualitätsentwicklung. Bei der aktuell vorgesehenen Förderhöhe müsste eine Fachberatung rund 70 Einrichtungen betreuen, um eine vollständige Refinanzierung zu erreichen. Dies birgt fachlich große Herausforderungen, daher sollte die Förderung zumindest perspektivisch noch weiter ausgebaut und indexiert werden.

Gemäß § 2 KiBiz-E hat jedes Kind einen Anspruch auf Bildung und Förderung seiner Persönlichkeit. Dies setzt voraus, dass jede Einrichtung auf der Grundlage eines auf Diversität und Inklusion ausgerichteten Konzeptes tätig ist. Die LJÄ regen an, dass in § 17 KiBiz-E aufgenommen wird, dass jede Konzeption inklusiv auszugestaltet ist, damit alle Kinder mit ihren individuellen Bedarfen Berücksichtigung finden.

2. Gemeinsame Bildung von Kindern mit und ohne Behinderung

Es ist erfreulich, dass in dem Gesetzesentwurf an mehreren Stellen die besonderen Bedarfe von Kindern mit (drohender) Behinderung gesetzlich verankert werden.

Die Verpflichtung, dass jede Einrichtung auf der Grundlage eines inklusiven Konzeptes tätig ist (s.o.), ist insbesondere für die gemeinsame Bildung von Kindern mit und ohne Behinderung erforderlich. Damit die Landesjugendämter die Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung gemäß § 45 SGB VIII an die Erstellung einer inklusiven Konzeption knüpfen können, empfehlen wir eine gesetzliche Verankerung in § 17 KiBiz-E.

In § 18 KiBiz-E wurde der Begriff der Bildungsdokumentation um den Entwicklungsaspekt ergänzt. Dies wird mit Blick auf die Betreuung und Förderung von Kindern mit (drohender) Behinderung begrüßt und auch als ein wichtiger Aspekt für die vom Träger der Eingliederungshilfe geforderten Teilhabe- und Förderpläne bewertet.

Die Erweiterung der Pflegeerlaubnis eröffnet neue Gestaltungsmöglichkeiten, die allerdings auch Risiken hinsichtlich der Sicherung der Qualität für die örtlichen Träger mit sich bringen wird (§ 22 KiBiz-E, siehe hierzu auch Punkt 5). Gerade für Kinder mit (drohender) Behinderung besteht mit der Öffnung der Betreuungssettings das Risiko, dass sie nicht adäquat gefördert werden könnten.

Nach § 26 Abs. 3 KiBiz-E ist (unverändert gegenüber dem geltenden Recht in § 13 d Abs. 2 KiBiz) der besondere Bedarf für die gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderung bei der Personalbemessung oder der Festlegung der Gruppengröße zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung ist aber im Ergebnis unverbindlich. Wir schlagen vor, diese Regelung durch eine Verpflichtung zur Verbesserung des Personalschlüssels (durch Absenkung der Gruppenstärke oder zusätzliches Personal) verbindlicher auszugestalten. Wir regen in dem Zusammenhang an, dass bei unterjährigen Aufnahmen die Gruppenstärkenreduzierung ab dem nächsten Kindergartenjahr verbindlich ist.

Mit dem Ziel der Schaffung inklusiver Lebensverhältnisse ist aus Sicht der LJÄ zusätzlich zu der personenbezogenen Förderung über Kindpauschalen eine entsprechende Strukturförderung für alle Kindertageseinrichtungen erforderlich. Für eine nachhaltige Inklusion ist eine kontinuierliche Grundfinanzierung für alle Kitas entscheidend und nicht nur eine belegungsabhängige Kindpauschale für Kinder mit (drohender) Behinderung.

Mit Blick auf die erforderliche Weiterqualifizierung im Sinne der gemeinsamen Bildung von Kindern mit und ohne (drohende) Behinderung schlagen wir zudem eine Schwerpunktsetzung bzgl. der Verwendung der Mittel aus der Fortbildungsvereinbarung nach § 54 Absatz 3 Nummer 2 KiBiz-E vor.

3. Flexible und am individuellen Bedarf ausgerichtete Angebote versus Sicherung der Qualität

Die Flexibilisierung des Angebots und Berücksichtigung des individuellen Bedarfs ist mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und den veränderten Anforderungen einer sich wandelnden Gesellschaft zu begrüßen. Dabei muss sich die Flexibilisierung der Betreuung jedoch stets am Wohlbefinden des Kindes orientieren. Wir regen daher an, im Rahmen der Erweiterung der Öffnungszeiten die tatsächliche Betreuungszeit des Kindes in der Einrichtung an dessen Lebenssituation zu orientieren und die Betreuung in einer Einrichtung in der Regel auf 10 Stunden pro Tag gesetzlich zu begrenzen.

Die Erweiterung der Betreuungsangebote in den Kindertageseinrichtungen – verlängerte Öffnungszeiten und Angebote am Wochenende und Feiertagen – wird ein „Mehr“ an Personal, bzw. eine „Verdichtung“ von Schichtarbeit von Mitarbeitenden zur Folge haben, das durch die Leitung zusätzlich koordiniert werden muss. Wir verweisen hierzu auf die einleitenden Ausführungen zum Fachkräftebedarf.

Ob kleinere Kindertageseinrichtungen (weniger als zwei Gruppen) die Mindestbesetzung (§ 28 Abs.1 KiBiz-E – regelmäßiger Einsatz von zwei pädagogischen Kräften) bei gleichzeitig erweitertem Angebot halten können, wird in Zweifel gezogen. Wir halten es für erforderlich, den Fachkraft-Kind-Schlüssel bei erweiterten

Öffnungszeiten bereits ab der 46. Stunde zu bezuschussen. Eine Finanzierung ab der 51. Stunde geht zu Lasten der Qualität der Betreuung (§ 48 KiBiz-E).

Die Reduzierung der maximalen Schließtage auf 25 dürfte zweifelsohne im Interesse der Eltern sein. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass 25 Schließtage in der Regel nicht einmal die Urlaubsansprüche der Mitarbeitenden abdecken werden. Darüber hinaus sind Schließtage erforderlich, soweit teambezogene Fortbildungen und Konzeptentwicklungen mit dem gesamten Team erfolgen sollen. Es muss somit davon ausgegangen werden, dass die Reduzierung der Schließtage an einzelnen Tagen im Alltag zu einem nach unten veränderten Personalschlüssel führt sowie im Zweifelsfall weniger Zeit für Teammaßnahmen und konzeptionelle Arbeit zur Verfügung steht.

§ 33 Abs. 3 KiBiz sollte ersatzlos gestrichen werden. Die regulierenden Vorgaben zur Betreuung von über 3-jährigen Kindern im 45-Stunden-Bereich stehen im Widerspruch zu dem im KiBiz verankerten Wunsch und Wahlrecht, der hierzu zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung sowie dem Ziel einer weiteren Flexibilisierung von Betreuungszeiten.

4. Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII), Qualitätsentwicklung (§ 79a SGB VIII) und Fachberatung zur Förderung der Qualitätsentwicklung (§17 KiBiz-E)

Die Konkretisierung der Jugendhilfeplanung durch den § 4 SGB VIII dient der weiteren Qualifizierung der örtlichen Planung.

Die Landesjugendämter begrüßen die Stärkung der Qualitätsentwicklung und der Fachberatung durch erstmalig gesetzlich verankerte finanzielle Förderung. Den gestiegenen Anforderungen an die Qualitätsentwicklung des öffentlichen Jugendhilfeträgers gemäß § 79 a SGB VIII sowie Qualitätsentwicklung nach § 17 KiBiz-E wird damit Rechnung getragen.

Um Transparenz und Eindeutigkeit mit Blick auf die Aufgabenverantwortung zu schaffen, halten wir es für erforderlich, dass die auf den Zuständigkeitsbereich des öffentlichen Jugendhilfeträgers bezogene Qualitätsentwicklung gemäß § 79 a SGB VIII und Aufgaben der Fachberatung zur Förderung der Qualitätsentwicklung in der Kita klar voneinander und von den Aufgaben der Jugendhilfeplanung abgegrenzt werden.

Wir regen an, die Zuschüsse zu Qualitätsentwicklung und Fachberatung in § 47 KiBiz-E dementsprechend getrennt auszuweisen.

5. Kindertagespflege

Die konsequente gesetzliche Gleichstellung, wie sie bereits in § 24 Abs. 2 SGB VIII verankert ist und im Gesetzesentwurf nun weiter vorangetrieben wird, wird ausdrücklich begrüßt. Neben einer verpflichtenden Konzeption (§ 17 KiBiz-E) regen wir an, auch die

Beobachtung und Dokumentation (§ 18 KiBiz-E) und die Sprachliche Bildung (§ 19 KiBiz-E) verpflichtend für die Kindertagespflege gesetzlich zu regeln.

Darüber hinaus begrüßen wir, dass über die erweiterten Voraussetzungen für die Förderung der Kindertagespflege gemäß § 24 Abs. 3 auch landeseinheitliche Standards in der Kindertagespflege geschaffen werden (Zeiten für die mittelbare Bildungsarbeit, für Fortbildung, laufende Geldleistung in der Eingewöhnungsphase und bei Krankheit des betreuten Kindes sowie die jährliche Anpassung der laufenden Geldleistung).

Durch die Implementierung der kompetenzorientierten Qualifizierung nach dem Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege (QHB) mit einem finanziellen Zuschuss für jede angehende Kindertagespflegeperson wird die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagespflege unterstützt.

Durch einen finanziellen Zuschuss werden Öffnungszeiten und Betreuungsangebote nach 17 Uhr und vor 7 Uhr sowie die ergänzende Kindertagespflege gem. § 23 Abs. 1 KiBiz-E unterstützt. Damit können Kindertagespflegeangebote zu diesen Zeiten finanziell gefördert und spezifischer Bedarf von Eltern beantwortet werden. Dies ist im Rahmen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu begrüßen.

Die Erweiterung der Pflegeerlaubnis eröffnet neue Gestaltungsmöglichkeiten auf der örtlichen Ebene. Eine Erweiterung der Erlaubnis auf die Betreuung von 10 fremden Kindern (bzw. 15 fremden Kindern in Großtagespflege), auch zu den genannten erweiterten Voraussetzungen, Fachkraft oder Qualifizierung nach dem QHB, birgt jedoch auch Risiken hinsichtlich der Qualität der Betreuung. Sich hiermit auseinanderzusetzen und Lösungen zu entwickeln, wird im Weiteren eine wichtige Aufgabe sein.

6. Bürokratischer Aufwand in der Umsetzung des Kinderbildungsgesetzes

Die thematische Gliederung der Inhalte schafft eine besser lesbare, transparentere Struktur des Gesetzes. Es wird begrüßt, dass die Förderzuschüsse, die bisher jede Kindertageseinrichtung erhalten hat, nun in die Kindpauschale integriert werden. Bei der Förderung von Familienzentren und plusKITAs wird durch die Zusammenführung von Zuschüssen unter Beibehaltung der jeweiligen Zielsetzungen ebenfalls eine Konzentration erreicht. Dies dient der Transparenz und wird den Aufwand für alle Beteiligten reduzieren. Mit § 20 KiBiz-E werden Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes gelegt.

Demgegenüber stehen allerdings drei neue Landeszuschüsse, die separat zu beantragen sind und deren Verwendung differenziert nachzuweisen ist. Dies wird insgesamt zu einem deutlichen personellen Mehraufwand auf allen Ebenen führen. Das Ziel des Kinderbildungsgesetzes, eine klare und übersichtliche Finanzierungsstruktur auf der Grundlage von Kindpauschalen zu ermöglichen, wird durch diese weitere Differenzierung nicht erreicht. Die Ziele der neuen Fördertatbestände, die Vereinbarkeit

von Familie und Beruf sowie die Steigerung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu fördern, begrüßen wir ausdrücklich. Dennoch halten wir es für unabdingbar erforderlich, eine Vereinfachung des Förder- und Abrechnungsverfahrens zu prüfen.

Ein weiterer zusätzlicher Aufwand sowohl für die LJA als auch für die Jugendämter wird sich durch die erweiterte Datenerhebung und –verarbeitung gemäß § 20 KiBiz-E, die differenzierte Nachweispflicht für die Gewährung des Zuschusses für die Kindertagespflege als auch für die neue Verpflichtung zur regelmäßigen Prüfung von Verwendungsnachweisen (§ 39 Absatz 2 KiBiz-E) ergeben.

Eine sinnvolle Vereinfachung wäre die Einführung einer „Bagatellgrenze“ für die nicht rücklagefähigen Zuschüsse, um im Nachlauf zum Verwendungsnachweis von aufwendigen Rückforderungen von Kleinbeträgen abzusehen. Wenn eine solche Grenze sich auf alle Kindergartenjahre beziehen würde, deren Verwendungsnachweis noch abzurechnen ist, würden weitere deutliche Erleichterungen erreicht.

7. Investitionsförderung, Belegung investiv geförderter Plätze

Die Aufnahme der Kindertagespflege in die gesetzliche Norm zur Investitionsförderung (§ 52 KiBiz-E) ist konsequent und wird ausdrücklich begrüßt.

Die Neuregelung der Zweckbindung für seit 2008 investiv geförderte U3-Plätze in § 55 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes wird von den LJA ausdrücklich begrüßt. Diese Regelung trägt den Diskussionen der vergangenen Jahre und vor allem den Notwendigkeiten der Entwicklung vor Ort Rechnung. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben deutlich vor Augen geführt, dass eine enge Nutzungsbindung der geförderten Plätze vor Ort zu großen Herausforderungen und in vielen Fällen zu nicht sachgerechten Ergebnissen führte. Im Rahmen der Abwicklung der Investitionsförderung führte die enge an das Kindesalter geknüpfte Zweckbindung zu hohem Aufwand. Die neue Regelung ermöglicht Jugendämtern und Trägern aktuelle Bedarfe auf Basis der Jugendhilfeplanung flexibler zu erfüllen, ohne sich unmittelbar Rückforderungsrisiken auszusetzen, solange die Gesamtzahl der geförderten Plätze belegt ist.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrike Lubek
Die Direktorin des
Landschaftsverbandes Rheinland



Matthias Löb
Der Direktor des
Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe