

**Stellungnahme
der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der
Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen
zum Entwurf
eines Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern
(Kinderbildungsgesetz - KiBiz)**

Die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen für Kinder war und ist ein zentraler Schwerpunkt der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen. Dabei ist es der Freien Wohlfahrtspflege in den vergangenen Jahren auf der Basis des bestehenden Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder in NRW immer wieder gelungen, den vielfältigen Anforderungen an die Tageseinrichtungen (z. B. Flexibilisierung der Öffnungszeiten, Umsetzung der Bildungsvereinbarung, Umwandlung frei werdender Plätze) mit innovativen und bedarfsgerechten Angeboten in der Praxis erfolgreich Rechnung zu tragen. Allerdings wurde die Arbeit der Kindertageseinrichtungen durch die Reduzierung der Landesmittel (Kürzung der Sachkostenpauschale, Wegfall des Elternbeitragsdefizitausgleichs) bei gleichzeitig steigenden Anforderungen deutlich erschwert.

Im Gegensatz dazu geht die nordrhein-westfälische Landesregierung davon aus, dass das geltende Gesetz nicht in der Lage ist, den aktuellen Herausforderungen der frühen Förderung von Kindern angemessen zu begegnen. Im Mittelpunkt der Überlegungen der Landesregierung für eine neue gesetzliche Grundlage der Arbeit der Tageseinrichtungen für Kinder standen ganz wesentlich finanztechnische Überlegungen, insbesondere die Vermeidung nachträglicher Finanzierungsverpflichtungen des Landes. Durch die Einführung von Pauschalen pro besetztem Platz in der Tageseinrichtung sollten die finanzielle Planungssicherheit erhöht und die Umstrukturierung aufgrund des demografischen Wandels beschleunigt werden.

Von Beginn an hat die Freie Wohlfahrtspflege auf die aus einem solchen Finanzierungsmodell resultierenden Schwierigkeiten hingewiesen. In umfänglichen und langwierigen Gesprächen mit der Landesregierung und den übrigen Beteiligten hat die Freie Wohlfahrtspflege alternative Vorstellungen und Finanzierungsmodelle vorgeschlagen, die zu einem gemeinsamen Kompromiss der Landesregierung mit der Freien Wohlfahrtspflege, den Kirchen und den Kommunalen Spitzenverbänden über die "Eckpunkte zur zukünftigen Finanzierungsstruktur der Tageseinrichtungen für Kinder" geführt haben. Dieser Kompromiss wurde von der Freien Wohlfahrtspflege mitgetragen, da er auf der Basis von Gruppenpauschalen eine realistische Grundlage für den angestrebten

Ausbau der Betreuung der unter dreijährigen Kinder bei gleichzeitiger Absicherung der Qualität der Arbeit der Tageseinrichtungen auf einem vertretbaren Niveau darstellt. Ausdrücklich soll jedoch auf den Kompromisscharakter dieser Eckpunkte hingewiesen werden.

Nach der Einigung über diese Eckpunkte der zukünftigen Finanzierungsstruktur wurde ein entsprechender Referentenentwurf für ein Kinderbildungsgesetz (KiBiz) vorgelegt, zu dem die Freie Wohlfahrtspflege ausführlich und kritisch Stellung genommen hat. Dabei hat die Freie Wohlfahrtspflege bereits in dieser Stellungnahme vom 17.04.2007 darauf hingewiesen, dass "dieser Entwurf an verschiedenen Punkten den gemeinsamen Konsens nicht beachtet und die dort getroffenen Regelungen nicht oder nur unvollständig umsetzt". Durch den jetzt vorgelegten Gesetzentwurf wird diese Kritik erneut bestätigt.

1. Hauptkritikpunkt der Freien Wohlfahrtspflege ist, dass der nun vorgelegte Gesetzentwurf die Grundstruktur des ausgearbeiteten Finanzierungskompromisses nicht widerspiegelt. Der Gesetzentwurf geht ausschließlich von einer Finanzierung in Form der so genannten „Kindpauschalen“ aus. Die Tatsache, dass die Eckpunkte der Finanzierungsstruktur Gruppenpauschalen betrachtet haben, die rechentechnisch in Kindpauschalen umgewandelt worden sind (vergl. Punkt 1 des Konsenses vom 26. Februar 2007), wird gänzlich negiert. Dass der Konsens ausdrücklich von Gruppenpauschalen ausgeht, wird durch die Regelungen zur Über- oder Unterschreitung der Gruppengröße bestätigt, die mit einer reinen Kindpauschale nicht vereinbar sind. Auch die Tatsache, dass der gemeinsam vereinbarte Kompromiss für zweijährige Kinder – je nach gewählter Gruppenform – unterschiedliche Kindpauschalen vorsieht, belegt eindrücklich, dass bei den Verhandlungen von Gruppenkonstellationen ausgegangen wurde – und eben gerade nicht von einer allein auf das Kind bezogenen Förderungsstruktur.

Im Gegensatz dazu geht der vorgelegte Gesetzentwurf ausschließlich von Kindpauschalen aus; die Gruppenformen, differenziert nach Öffnungszeiten, stellen demnach nur noch eine rein theoretische Berechnungsgröße dar. Diese Sichtweise wird auch im Brief des Ministerpräsidenten an die Erzieherinnen und Erzieher deutlich, wenn er die freie Wahl von Betreuungszeiten durch die Eltern ankündigt. Genauso belegen die Berechnungsbeispiele in der Publikation des MGFFI "30 Fragen – 30 Antworten" eine ausschließlich an der Kindpauschale orientierte Sichtweise. Dieses Verständnis der Kindpauschale stellt den gemeinsam erarbeiteten Kompromiss vom 26. Februar 2007 auf den Kopf.

Dass ein solches System von Kindpauschalen bei gleichzeitiger freier Wahl der Betreuungszeiten durch die Eltern keine verlässliche Grundlage für die Refinanzierung der Arbeit der Tageseinrichtungen für Kinder darstellt, belegt folgendes Beispiel: Wenn in einer Gruppe zehn Kinder mit 25 Stunden Öffnungszeit und zehn Kinder mit 45 Stunden betreut werden, werden auf der Basis von einzelnen Kindpauschalen deutlich zu niedrige Personalkostenanteile angesetzt, da die Grundausstattung mit zwei Fachkräften unabhängig von der Zahl der betreuten Kinder über die gesamte Öffnungszeit von 45 Stunden vorgehalten werden muss.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert daher den Landtag auf, in den weiteren Beratungen des Gesetzentwurfes zum ursprünglichen Lösungsmodell zurückzukehren und

die Förderung ausgehend von den Gruppenpauschalen festzulegen und entsprechend im Gesetz zu formulieren.

2. Ein zweiter wesentlicher Kritikpunkt der Freien Wohlfahrtspflege ist die Ausgestaltung des Systems der Elternbeiträge. Durch die Festlegung eines Anteils der Elternbeiträge von 19 Prozent an der Gesamtfinanzierung werden die Kommunen – wie es im Augenblick schon erkennbar ist – gezwungen sein, die Elternbeiträge weiter zu erhöhen. Dadurch werden möglicherweise auch Anreize verstärkt, das System der Elternbeiträge so auszugestalten, dass Eltern beraten werden, ihre Kinder lieber zu Gruppen mit kürzeren Öffnungszeiten anzumelden, und dadurch die Gesamtkosten für die Kommune zu reduzieren. Ein solches Verhalten würde aber gerade der intendierten umfassenden und frühzeitigen Förderung der Kinder – insbesondere der Kinder aus Familien in besonderen Problemsituationen – deutlich widersprechen. Die Erfahrungen aus Kommunen, die ihre Elternbeiträge bereits erhöhen mussten, zeigen, dass deutliche Veränderungen im Nachfrageverhalten der Eltern eintreten.

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege wird das mit der Ausgestaltung des Elternbeitragsystems verbundene Risiko weiter erhöht durch die von der Landesregierung – im Gegensatz zum Kompromiss vom 26. Februar 2007 – propagierte freie Wahl von Betreuungszeiten durch die Eltern (§ 18 Abs. 2). Der Kompromiss ging an dieser Stelle sehr bewusst von – durch die Träger festgelegten – Öffnungszeiten aus. Der Träger ist verantwortlich für die entsprechende Auslastung der beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Darüber hinaus ist für die Freie Wohlfahrtspflege nicht erkennbar, wie diese freie Wahl der Betreuungszeiten, die ja in der Öffentlichkeit als starkes Argument für das neue Gesetz genutzt wird, mit den nach wie vor stark einschränkenden Regelungen des §21 Abs. 6 vereinbar sein sollen. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass das Land nicht bereit ist, das aus der gewünschten Flexibilität resultierende Risiko zu übernehmen. Stattdessen werden die konkreten Regelungen so ausgestaltet, dass für das Land Haushaltssicherheit besteht, das Risiko wird auf die Träger und die Kommunen verlagert.

Grundsätzliche Bedenken bestehen seitens der Freien Wohlfahrtspflege auch zu den Regelungen für die Familienzentren, zur Sprachförderung, zur Tagespflege und zur Finanzierung der Kinder mit Behinderungen, die durch das Kinderbildungsgesetz neu in den Regelungskreis des Gesetzes für die Kindertageseinrichtungen aufgenommen worden sind. Auf die Einzelanmerkungen zu den entsprechenden Paragraphen des Gesetzes sei an dieser Stelle verwiesen; die grundsätzliche Kritik zielt dabei auf folgende Aspekte:

- Bezüglich der Förderung der Familienzentren erneuert die Freie Wohlfahrtspflege ihre grundsätzliche ordnungspolitische Kritik an der Verknüpfung der Förderung mit der Vergabe des Gütesiegels, das nicht alle Tageseinrichtungen, die dies möglicherweise anstreben, erhalten können. Darin wird eine Einschränkung der grundgesetzlich garantierten Berufsfreiheit der freien Träger gesehen.
- Die Förderung der Sprachförderung nach § 21 Abs. 2 ist inhaltlich vollständig unbestimmt, so dass hier keinerlei Aussage über die Angemessenheit des Förderbetrages von 340 € gemacht werden kann.

- Die Bedingungen für die Tagespflege haben sich durch veränderte Rahmenbedingungen seitens des Bundes (selbstständige Tätigkeit, Sozialversicherungspflicht etc.) so entscheidend geändert, dass auch hier eine Überprüfung der in diesem Bereich angestrebten Betreuungsquoten dringend erforderlich ist. Es erstaunt allerdings, dass das Land Nordrhein-Westfalen in den Abstimmungen mit dem Bundesfinanzministerium sich nicht – wie andere Bundesländer – für Sonderregelungen für die Tagespflege eingesetzt hat, obwohl zum selben Zeitpunkt die hier in Frage stehenden Regelungen des KiBiz in den Landtag eingebracht wurden.
- Die Regelungen zur Finanzierung des pädagogischen Mehrbedarfs für behinderte und von Behinderung bedrohten Kindern sind widersprüchlich und führen zu einer Mitfinanzierung des pädagogischen Mehrbedarfs durch Elternbeiträge und Träger. Dies ist nicht akzeptabel.
Die Freie Wohlfahrtspflege erwartet eindeutige Regelungen im Gesetz, die davon ausgehen, dass eine Grundfinanzierung auf der Basis der jeweiligen Gruppenform erfolgt (Kindpauschale wie bei nicht-behinderten Kinder) und zusätzlich eine Kindpauschale für den zusätzlichen pädagogischen Aufwand in Höhe der 3,5fachen Kindpauschale der Gruppenform III b (14788,76 €) gezahlt wird. Diese Pauschale sollte finanziert werden aus Mitteln des Landes und der Kommunen.
Zur Bedarfsdeckung notwendige Leistungen sind darüber hinausgehend von dem Träger der Eingliederungshilfe zu finanzieren.

Im Folgenden haben die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege die Kritikpunkte und Veränderungsvorschläge zu den vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen zusammengefasst. Die vorgenommene Kommentierung insbesondere zu den Fragen der Finanzierung steht aber unter dem Vorbehalt, dass eine abschließende Bewertung durch die Freie Wohlfahrtspflege unmöglich ist. Die notwendige Verfahrensordnung, die mit der kommunalen Seite seit längerer Zeit verhandelt wird, wurde trotz mehrfacher Ankündigung den Verbänden in freier Trägerschaft bisher vorenthalten.

Somit kann in dieser Stellungnahme weder auf die dringend notwendigen Übergangsregelungen noch auf Personalstandards eingegangen werden, da hierzu bislang keine uns bekannten Aussagen getroffen wurden.

Vorblatt zum Gesetzentwurf

Der im Vorblatt hergestellte Zusammenhang zwischen der notwendigen Stärkung der „frühen Bildung“ und der behaupteten Unzulänglichkeit des geltenden Gesetzes kann aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege nicht bestätigt werden. So war gerade das geltende Gesetz eine gute und zuverlässige Grundlage für den Abschluss der Bildungsvereinbarung oder die Erprobung neuer Öffnungszeiten. Vielmehr wurde in der Vergangenheit das geltende Gesetz von der Landesregierung vorrangig aus finanztechnischen Gründen kritisiert; das Auftreten von nachträglichen Finanzierungsverpflichtungen (Bugwelle) wurde von der Landesregierung als zentrales Argument für die Notwendigkeit eines neuen Gesetzes benutzt.

Die Freie Wohlfahrtspflege hat immer wieder betont, dass aus ihrer Sicht durch eine Weiterentwicklung des GTK sehr wohl auf veränderte Anforderungen – wie etwa die Einführung des TAG – hätte reagiert werden können. Im Vorblatt werden weiterhin Ziele für das Gesetz benannt und der Eindruck erweckt, die Realisierung dieser vielfältigen und komplexen Ziele wäre alleine durch die Verabschiedung des Gesetzes bereits sichergestellt. Dabei wird übersehen, dass die Erreichung der Ziele ganz wesentlich von den dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen abhängig ist. Nur der geringere Teil dieser Ziele ist durch die konsentierten Eckpunkte zur zukünftigen Finanzierung abgedeckt; eine den Zielen entsprechende Verbesserung der Rahmenbedingungen ist nicht erkennbar.

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege war es ein realistisches Ziel des Konsenspapiers vom 26. Februar 2007, den notwendigen Ausbau der Betreuung der unter dreijährigen Kinder zu bewerkstelligen – bei gleichzeitiger Absicherung der Qualität der Arbeit der Tageseinrichtungen auf einem vertretbarem Niveau.

Weitergehende Zielbeschreibungen müssen als unrealistisch gelten.

Ebenso wird hier der Widerspruch zu den Ausführungen im Abschnitt „D. Kosten“ des Vorblatts deutlich: Entweder werden die genannten Aufgaben und Ziele bereits bezuschusst – dann aber bedarf es keiner neuen gesetzlichen Grundlage. Oder sie sind neu, dann bedarf es zusätzlicher Mittel – auch über das Konsenspapier hinaus. Die hier genannten zusätzlichen Mittel dienen dem Ausbau der Betreuung der unter dreijährigen Kinder und der Absenkung des kirchlichen Trägeranteils.

Die Unterfinanzierung der weiteren genannten Ziele ist also bereits erkennbar. Ausdrücklich soll bereits jetzt darauf hingewiesen werden, dass das Ziel des Abbaus bürokratischer Strukturen durch die Vorgaben des Gesetzes nicht erreicht werden wird, sondern dass eine Verlagerung auf die Kommunen und die Träger stattfindet.

Entgegen dem Kompromiss, dem die Freie Wohlfahrtspflege mit ihrer Unterzeichnung des Konsenspapiers am 26. Februar 07 zugestimmt hat, kommt es nicht zu einer klaren und übersichtlichen Finanzierungsstruktur, sondern zu erheblichen Finanzierungsrisiken für die Träger und zu unsicheren Lebensplanungen für die Beschäftigten in den Tageseinrichtungen für Kinder.

Die Freie Wohlfahrtspflege stellt fest: Die nachfolgend vorgelegten Regelungen des Entwurfes des Kinderbildungsgesetzes werden den im Vorblatt vorgetragenen Absichtserklärungen nicht gerecht.

Erstes Kapitel – Allgemeine Bestimmungen

Zu § 1 Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

An dieser Stelle wird empfohlen, sich im gesamten Gesetz an den Begriffsbestimmungen des SGB VIII zu orientieren und hier nicht partiell Begrifflichkeiten anders zu verwenden. Dies gilt z. B. für den Begriff der Förderung (§ 22 Abs. 2 SGB VIII, „...umfasst Betreuung, Bildung und Erziehung des Kindes“).

Abs.1

Der Klarheit halber ist an dieser Stelle zu ergänzen: „Das Gesetz gilt ... von Kindern mit und ohne Behinderung...“

Durch eine solche Formulierung wäre bereits an dieser Stelle die integrative Erziehung als Gegenstand des Gesetzes abgesichert.

Abs. 2

Die Regelung, dass das Gesetz nur für Kinder gilt, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Nordrhein-Westfalen haben, beendet jetzt bestehende, bewährte Verfahren in grenznahen Kommunen. Durch die bisherigen Regelungen wurde gewährleistet, dass Kinder in nordrhein-westfälische Kindertageseinrichtungen aufgenommen wurden, wenn konkrete Lebensbezüge von Familien dazu führten, die Landesgrenzen zu überschreiten. Hier sind weiterhin unbürokratische Möglichkeiten zu schaffen, die Nachteile für Kinder und Eltern vermeiden.

Dies gilt ebenfalls für den noch weit häufiger vorkommenden Fall, dass der Wohnort einer Familie und die Kommune, in der der Tageseinrichtungsplatz wahrgenommen wird, auseinanderfallen. Auch hier sind unbürokratische Möglichkeiten zu schaffen. Darüber hinaus schafft diese Regelung neue Unklarheiten für Familien und Kinder mit ungesichertem Aufenthaltsstatus.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert daher, diesen Abschnitt zu streichen.

Abs. 3

Für den Bereich der Planung von Kindertageseinrichtungen ist im § 10 GTK ein umfassendes, bewährtes und die Vorschriften des SGB VIII konkretisierendes Instrument geschaffen worden, das nach Meinung der Freien Wohlfahrtspflege erhalten bleiben sollte.

zu § 2 Allgemeiner Grundsatz

An dieser Stelle wird die einseitige Konzentration des Gesetzes auf den Bereich der Bildung deutlich.

Zwar wird in der Begründung angemerkt, dass der Begriff Förderung im Sinne des § 22 SGB VIII die Bildung, Erziehung und Betreuung umfasst. Dennoch halten wir folgende Formulierung im Gesetzestext zur Verdeutlichung des Dreiklangs von Bildung, Erziehung und Betreuung für erforderlich. Satz 1 ist dennoch wie folgt zu formulieren:

Jedes Kind hat einen Anspruch auf Betreuung, Bildung, Erziehung und damit auf die Förderung seiner Persönlichkeit.

zu § 3 Aufgaben, Ziele, Inanspruchnahme

Abs. 2

Die hier gewählte Beschreibung der Aufgaben der Tageseinrichtungen mit Blick auf die Eltern sorgt bereits an dieser Stelle für Unklarheiten in der Abgrenzung zwischen Tageseinrichtungen und Familienzentren. Wenn die Aufgaben für alle Tageseinrichtungen explizit so beschrieben werden, was nach § 22 SGB VIII nahe liegen würde, sollten auch alle Tageseinrichtungen die Anerkennung als gefördertes Familienzentrum anstreben können. Aus Sicht der Träger der Tageseinrichtungen kann nicht akzeptiert werden, dass hier direkte Ansprüche an das pädagogische Personal des Trägers formuliert werden; Adressat der Bestimmungen müsste der Träger sein.

zu § 4 Kindertagespflege

Abs. 1

Durch die im Gesetzentwurf genannten Höchstzahlen (maximal acht Kinder, bei einem Zusammenschluss höchstens neun Kinder) verschwimmt die Abgrenzung zwischen der Kindertagespflege und der Betreuung in Tageseinrichtungen nach dem Gruppentyp II. Dies gilt umso mehr, wenn dieses Angebot auch in Räumen der Tageseinrichtung durchgeführt werden kann. Es entsteht der Eindruck, dass hier eine sachlich nicht zu rechtfertigende „billigere Lösung“ als Alternative zum institutionellen Gruppentyp II geschaffen werden soll.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert daher, die Grenze bei maximal fünf Kindern festzulegen, um auf diese Weise der besonderen Charakteristik der Kindertagespflege (z. B. familienähnliche Strukturen) gerecht zu werden.

Abs. 5

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird an dieser Stelle auf mögliche Gefährdungen des Kindeswohls verwiesen. Klarstellend muss darauf hingewiesen werden, dass im Fall der Ungeeignetheit der Pflegeperson die weitere Betreuung untersagt werden **kann**; in Fällen der Kindeswohlgefährdung aber untersagt werden **muss**.

zu § 5 Angebote für Schulkinder

Abs.1

§ 5 Abs.1 des Gesetzesentwurfes i.V.m. §19 Abs. 3 regelt, dass in Nordrhein-Westfalen nach einer Übergangsfrist Schulkinder (mit Ausnahme der Hortkinder – bei gleichzeitiger Begrenzung der Zahl der Hortgruppen) nur mehr in schulischen Angeboten betreut werden können. Dies widerspricht explizit der Verpflichtung nach § 24 Satz 2 SGB VIII, dass für Kinder im schulpflichtigen Alter „nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten“ sind.

Mit Verweis auf § 24 SGB VIII fordert die Freie Wohlfahrtspflege, dass auch zukünftig die Betreuung schulpflichtiger Kinder in Tageseinrichtungen entsprechend dem Bedarf der Kinder möglich sein muss und entsprechend finanziert wird.

Abs.2

Will man in diesem Gesetz auch die Elternbeiträge der Offenen Ganztagschule regeln – was nicht besonders sinnvoll erscheint, da im ganzen Gesetz sonst keine Regelungen für dieses schulische Angebot getroffen werden –, ist zu fordern, dass für Geschwisterkinder Beitragsermäßigungen bzw. -befreiungen gelten. Das stellt aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege einen wesentlichen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar.

2. Kapitel – Finanzielle Förderung Erster Abschnitt Rahmenbedingungen

zu § 6 Träger von Kindertageseinrichtungen

Abs. 2

Die explizite Einbeziehung privat-gewerblicher Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht dient nicht der Erreichung der angestrebten Ziele des Gesetzesentwurfes.

Das Betreiben einer Tageseinrichtung mit realistischer Gewinnerwartung ohne staatliche Förderung allein aus den Elternbeiträgen setzt die Konzentration auf besonders einkommensstarke Zielgruppen voraus, die auch entsprechende Beiträge leisten können. In der Folge führt dies zu Segmentierungen und Diskriminierungen, die gerade nicht zu einer angemessenen Förderung aller Kinder und zur Überwindung von Benachteiligungen führen. Ein solcher Ansatz steht unseres Erachtens auch den sonstigen Bestrebungen des Landes NRW nach Integration entgegen.

Eine Förderung solcher Träger ist durch die übergeordneten Regelungen des SGB VIII ausgeschlossen (§ 74 Abs. 1 SGB VIII).

Die Begriffe „Unternehmen, privatgewerbliche Träger“ sind zu streichen.

zu § 8 Integrative Bildungs- und Erziehungsarbeit

Die Überschrift muss lauten: „Integrative Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsarbeit

zur Begründung des §8:

Mit Blick auf die besonderen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderung oder von Kindern, denen eine Behinderung droht (Satz 2), wurde im Rahmen des Konsenspapiers eine besondere Kindpauschale in Höhe der 3,5fachen Kindpauschale der Gruppenform III b vereinbart.

Diese Regelung findet sich nur in der Anlage zum Gesetzesentwurf. Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung sollte sie aber zumindest dem Grunde nach im Gesetz selbst ge-

nannt sein; die konkrete Höhe kann dann in der Anlage bestimmt werden. Darüber hinaus geht die Freie Wohlfahrtspflege davon aus, dass für Kinder mit Behinderung unter drei Jahren entsprechende Regelungen getroffen werden; Ungereimtheiten bei Öffnungszeiten und Gruppentyp sind zu beheben.

Des Weiteren muss folgender Aspekt mit aufgenommen werden: Die wohnortnahe, gemeinsame Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderung stellt nach den Ausführungen in diesem Gesetz eine Regelaufgabe dar. Die Träger und Mitarbeiter/innen von Tageseinrichtungen sind - sofern die Rahmenbedingungen dies zulassen - gefordert, entsprechend konzeptionelle Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Angebotes zu schaffen. Es müssen sowohl die fachlichen wie auch die baulichen Voraussetzungen gegeben sein, um in verantwortungsvoller Weise Kinder mit Behinderungen integrieren zu können.

zu § 9 Zusammenarbeit mit den Eltern

Betrachtet man die im Gesetzentwurf genannten Ziele, müssen die konkreten Regelungen des Gesetzes nach Auffassung der Freien Wohlfahrtspflege so ausgestaltet werden, dass sie zur Stärkung des Elternwillens beitragen. Die hier vorgelegten Regelungen fallen deutlich hinter bestehendes Recht zurück und sind darüber hinaus nicht konkret bestimmt. Die rechtliche Verantwortung für die Umsetzung dieser Regelungen liegt beim Träger; dieser muss daher im Gesetz angesprochen werden.

Daher fordert die Freie Wohlfahrtspflege, dass konkrete Regelungen in Anlehnung an die bewährten §§ 5 ff. GTK in das Kinderbildungsgesetz übernommen werden.

zu § 10 Gesundheitsvorsorge

Abs. 2

Die Gesundheitsvorsorge von Kindern in Tageseinrichtungen ist umfassender als hier dargestellt. Es geht nicht nur um die Förderung der gesundheitlichen Entwicklung, sondern auch um einen präventiven Auftrag.

Der Hinweis auf den Umgang und das Verfahren bei Kindeswohlgefährdung ist unter der Überschrift „Gesundheitsvorsorge“ an dieser Stelle nicht korrekt.

Die Ausführungen zu Kindeswohlgefährdung und der Verweis auf § 8a SGB VIII sollten wegen der grundlegenden Bedeutung differenzierter in einem gesonderten Abschnitt erfolgen.

Abs. 3

Die Wiedereinführung der Verpflichtung der Jugendämter, für die jährlichen ärztlichen und zahnärztlichen Untersuchungen in Tageseinrichtungen Sorge zu tragen wird ausdrücklich begrüßt.

Abs. 4

Das Rauchverbot muss für alle Gebäude und Grundstücke der Tageseinrichtung gelten. Auch das Rauchen im Wohnraum der Tagespflegeperson ist generell zu untersagen.

zu § 11 Fortbildung und Evaluierung

Abs. 1

Die Bedeutung einer kontinuierlichen Weiterqualifizierung der in Tageseinrichtungen tätigen Kräfte ist unstrittig. Die gesetzliche Verpflichtung der Träger zur Fortbildung ihres Personals ist eine zusätzliche Leistung, die im Rahmen des Konsenspapiers nicht vereinbart wurde. Eine solche Verpflichtung erfordert auch die für die Umsetzung angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert die Bezifferung und Bereitstellung entsprechender Mittel des Landes.

Abs. 2

Die Verpflichtung zur Durchführung von Qualitätsentwicklungsprozessen war bislang nicht Bestandteil der Beratungen und geht weit über die bisherigen Vorgaben hinaus. Die Freie Wohlfahrtspflege verschließt sich nicht der systematischen Qualitätsentwicklung, verantwortlich für die Sicherung und Weiterentwicklung der pädagogischen Arbeit ist jedoch der Träger. Auch sind zur Entwicklung von Qualitätssystemen personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich, die in den Kalkulationen der Pauschalen nicht berücksichtigt wurden.

zu § 12 Datenerhebung und -verarbeitung

Aus Gründen des Datenschutzes hat die Freie Wohlfahrtspflege erhebliche Bedenken, ob die vorgeschlagenen Regelungen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Einklang stehen. Es stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß der Grundsatz der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit ausreichend berücksichtigt wird. Den Begründungen sind Ausführungen zu der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht zu entnehmen.

Wir halten es für erforderlich, dass Eltern grundsätzlich ein Widerspruchsrecht erhalten, wenn sie mit der Datenerhebung und Datenübermittlung nicht einverstanden sind. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhaltet auch, dass die Entscheidung, personenbezogene Daten nicht weitergeben zu wollen, in der Regel keiner Begründung bedarf. Grundsätzlich halten wir an der Regelung fest, dass alle Daten nur mit Einverständnis der Eltern an Dritte weitergegeben werden.

Zweiter Abschnitt Förderung in Kindertageseinrichtungen

zu § 13 Grundsätze der Bildungs- und Erziehungsarbeit

Die **Überschrift** muss lauten:

Grundsätze der Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder in Tageseinrichtungen

Abs. 2

Die angesprochenen Bildungs- und Erziehungsziele sind unspezifisch und verkürzt dargestellt. Die bisherige Formulierung im § 2 GTK zum Auftrag des Kindergartens beschreibt sehr klar und eindeutig den eigenständigen Bildungsauftrag einer Tageseinrichtung für Kinder, die im Einzelnen auch heute noch Bestand hat.

Da dieser Auftrag der Tageseinrichtungen im Grundsatz auch im neuen Gesetz erhalten bleiben soll, sollte die Formulierung des § 2 GTK übernommen werden

Einige Begrifflichkeiten wie " Befähigung zu Gemeinsinn und Toleranz " sowie interkulturelle Kompetenz müssten genauer definiert werden.

Abs. 4

Die kontinuierliche Beobachtung der Entwicklung des Kindes ist Gegenstand der alltäglichen pädagogischen Arbeit in Tageseinrichtungen.

Die zusätzliche Dokumentation ist Bestandteil der Bildungsvereinbarung, die eine freiwillige Vereinbarung zwischen Trägerverbänden und dem Land darstellt. Diese Vereinbarung besagt, dass eine Bildungs-Dokumentation erstellt wird, wenn der Träger der Einrichtung diese anbietet und die Eltern ihr Einverständnis erklärt haben.

Die Bildungs-Dokumentation soll weiterhin Bestandteil einer freiwillig zu schließenden Bildungsvereinbarung sein.

Abs. 5

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum der Bereich der Sprachförderung hier gesondert aufgeführt wird, da Sprachförderung seit jeher als zentrale Bildungsaufgabe von Tageseinrichtungen verstanden wurde und zum ganzheitlichen Auftrag einer Tageseinrichtung gehört. Die Forderung, dass im Rahmen der Bildungs-Dokumentation die sprachliche Entwicklung von Kindern gesondert auszuweisen ist, war bislang nicht Gegenstand von Beratungen. Eine zusätzliche Sprachförderung setzt voraus, dass der Träger für diese Aufgabe eine angemessene zusätzliche Finanzierung erhält.

zu § 14 Zusammenarbeit mit der Grundschule

Abs. 1

Die unverzichtbare Zusammenarbeit mit der Schule sollte sich an dem ganzheitlichen Bildungskonzept für die gesamte Zeit des Besuches der Tageseinrichtung orientieren

und sich nicht explizit auf die Förderung von Kindern ein Jahr vor der Schule und die Gestaltung des Übergangs beschränken.

Die geforderte kontinuierliche Zusammenarbeit setzt die Verständigung über zeitliche und finanzielle Ressourcen voraus.

Abs. 2

Es ist unklar, was mit "der intensiven Vorbereitung im letzten Jahr vor der Einschulung" gemeint ist. Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist diese besondere Betonung überflüssig und mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen von früherer Bildung und frühem Lernen sowie den Ergebnissen der Hirnforschung nicht vereinbar.

Die geforderten Formen der Zusammenarbeit sind im Grundsatz der Bildungsvereinbarung entnommen. Durch die Einfügung in das neue Bildungsgesetz werden diese Vereinbarungen gesetzlich normiert und damit verbindlich.

Dies widerspricht dem Charakter der freiwilligen Vereinbarung und sollte daher im Gesetzestext nicht aufgenommen werden.

Die in Punkt 6 geforderten gemeinsamen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen müssen hinsichtlich der Durchführungsverantwortung und der Finanzierung konkretisiert werden.

Abs. 3

Auch hier geht es um die Erhebung und Verarbeitung von Daten. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu §12.

zu § 15 Vernetzung von Kindertageseinrichtungen

Bei diesem selbstverständlichen Hinweis zur Arbeit von Tageseinrichtungen fehlt der Aspekt einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der beteiligten Dienste und Einrichtungen. Die Zusammenarbeit kann nicht nur auf den sozialräumlichen Bezug abgestellt werden, es müssen auch weltanschauliche Ausrichtungen sowie spezifische Konzepte von Einrichtungen berücksichtigt werden können.

zu § 16 Familienzentren

Die Errichtung von Familienzentren in NRW wurde im Rahmen einer Pilotphase an 250 Standorten erprobt. Die Pilotphase ist zwar abgeschlossen, die Freie Wohlfahrtspflege hat jedoch Zweifel, Familienzentren als neue Organisationsform in das neue Finanzierungsgesetz für die Tagesbetreuung von Kindern aufzunehmen, bevor die wissenschaftliche Auswertung abgeschlossen ist und eine Bewertung der Ergebnisse vorgenommen werden konnte. Im Rahmen der Erprobungsphase hat die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sehr ausführlich und umfassend ihre Kritik an der Umsetzung von Familienzentren vorgetragen (z. B. Stellungnahme vom 23. Februar 2007). Auf diese Kritikpunkte ist bislang weder von den beauftragten wissenschaftlichen Instituten noch von Seiten des MGFFI eingegangen worden.

Die Freie Wohlfahrtspflege erwartet eine Berücksichtigung ihrer Anmerkungen vor einer gesetzlich festgelegten Einführung von Familienzentren.

Abs. 1

Im Aufgabenkatalog werden sowohl Aufgaben benannt, die zu den Regelaufgaben einer jeden Tageseinrichtung gehören, als auch solche, die weit über den Auftrag einer Tageseinrichtung hinaus gehen. So ist z. B. die Bündelung und Vernetzung der Beratungs- und Hilfeangebote primär Aufgabe dieser Dienste selbst, damit auch die entsprechenden fachlichen Vorgaben eingehalten werden können.

Den Familienzentren werden Pflichtaufgaben zugeordnet, die noch genauer definiert werden – müssten wie etwa Betreuung von Kindern unter drei Jahren außerhalb üblicher Öffnungszeiten. Ein vorgesehene Gütesiegel für Familienzentren – verknüpft mit einer finanziellen Förderung – darf nicht "verliehen" werden, vielmehr müssen mögliche Kriterien für ein Gütesiegel den Charakter von Richtlinien haben. Grundsätzlich muss ein solches Gütesiegel – und damit auch die finanzielle Förderung – von allen Tageseinrichtungen erworben werden können, die diese Kriterien erfüllen.

Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege hat hierzu und zu weiteren Bereichen des Gesetzentwurfes ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das der Stellungnahme als Anlage beigefügt ist.

Die vorgesehene Qualifizierung von Tagesmüttern darf nicht als Aufgabe von Familienzentren im Gesetz festgeschrieben werden. Ansonsten wäre die Bereitstellung und Sicherung entsprechender Rahmenbedingungen und Ressourcen zwingend erforderlich.

Abs. 2

Diese Formulierung entspricht nicht den bisherigen Diskussionen um mögliche Gütesiegel-Kriterien und den darin beschriebenen Rahmenbedingungen. Auch sind die beschriebenen Bedingungen für Familienzentren, die aus einem Verbund mehrerer Einrichtungen bestehen, nicht nachvollziehbar. In der Begründung wird davon ausgegangen, dass jede einzelne zum Verbund gehörende Einrichtung die Gütesiegel-Kriterien erfüllen muss, der Verbund dafür aber nur einmal die vorgesehenen 12.000 Euro erhält.

Familienzentren sollen Tageseinrichtungen für Kinder sein. Insofern ist ein Verbund mit anderen kinder- und familienorientierten Einrichtungen auszuschließen, da diese als Kooperationspartner von Familienzentren vorgesehen sind.

In der Begründung zu § 16 wird auch die Betreuung von Schulkindern in Familienzentren vorgesehen. Die dahingehende Finanzierung muss dringend geklärt werden.

Dritter Abschnitt Förderung in Kindertagespflege

zu § 17 Förderung in Kindertagespflege

Abs. 1

Den sehr unterschiedlich qualifizierten Tagespflege-Personen den gleichen Auftrag zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern zuzuschreiben wie den sozialpädagogischen Fachkräften in Tageseinrichtungen ist nicht nachzuvollziehen und stellt eine Überforderung des genannten Personenkreises dar.

Abs. 2

In der Begründung zu Abs. 2 wird auf das Curriculum des DJI als geeignete Zusatzausbildung für in der Tagespflege tätige Personen verwiesen. Da in dieser Kommentierung jedoch auch die Freiheit der Jugendämter in der Festlegung der Qualifizierungsmaßnahmen benannt werden, wird hier kein vergleichbarer Ausbildungsstandard vorausgesetzt oder erreicht.

Die Freie Wohlfahrtspflege sieht daher die Gleichwertigkeit der pädagogischen Arbeit von Tagespflege-Personen und Fachkräften in Kindertageseinrichtungen als nicht gegeben, ja nicht einmal als ernsthaft angestrebt an.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert die Vereinheitlichung der fachlichen Mindestvoraussetzungen für Personen, die in der Tagespflege tätig sind.

Vierter Abschnitt Finanzierung

Konkrete Gruppenkonstellationen und damit verknüpfte Rahmenbedingungen als Ausgangspunkt für die Finanzierung der Tageseinrichtungen sind für die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege eine zentrale und unverzichtbare Grundlage des Konsenspapiers. Die rechnerische Verteilung der Gruppenpauschalen auf die einzelnen Kinder erlaubt technisch eine kindbezogene Betrachtungsweise.

Eingebunden in das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) ist eine finanzielle Förderung auch für Kinder mit Behinderungen unter drei Jahren. Hier greift das neue Gesetz die Vorgaben des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) auf.

Für die Berechnung der Gruppenpauschalen wurden die durchschnittlichen Personalkosten des KGST-Gutachtens für 2005 zu Grunde gelegt, sowie die um den Konsolidierungsbeitrag reduzierte Sachkostenpauschale aus dem Jahr 2005. Damit bleiben die Preissteigerungen für vier Jahre außer Betracht. Unabhängig von der Frage der Auskömmlichkeit der Pauschalen ist eine Anhebung der Pauschalen spätestens zum 1. Januar 2009 erforderlich.

zu § 18 Allgemeine Voraussetzungen

Abs. 2

Die Regelmäßigkeit der Förderung der Kinder darf nicht in dieser Weise an die finanzielle Unterstützung der Tageseinrichtung gekoppelt werden. Maßgeblich für die Finanzierung kann nur der Betreuungsvertrag sein. Ebenso darf eine Mindestzeit für die Eingewöhnungsphase nicht vorgeschrieben werden, sondern sie richtet sich nach den individuellen Bedürfnissen der Kinder.

Die Förderung an das Vorliegen einer Betriebserlaubnis zu koppeln, ist sinnvoll und notwendig. Allerdings bleibt in der Begründung außer Acht, dass die neuen Gruppentypen, die hinterlegten Personalstandards und die Öffnungszeiten nicht bzw. nur bedingt mit den Festlegungen in der aktuellen Personalvereinbarung kompatibel sind. Die Stärkung der örtlichen Jugendhilfeplanung wird zum einen durch die fiskalischen Probleme vor Ort (HSK-Kommunen) und zum anderen durch die Deckelung der Landesmittel in Bezug auf die Planungsvorgaben des Landes (vgl. Anlage zu § 19) beschränkt.

Ein Nachweis über die Anwesenheitszeiten der Kinder als Grundlage für die Finanzierung wird von der Freien Wohlfahrtspflege abgelehnt. Satz 3 und 4 in diesem Absatz sind zu streichen.

Grundlage der Finanzierung müssen die Betreuungsverträge sein.

zu § 19 Berechnungsgrundlage für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen

Abs. 1

An dieser Stelle wird die Grundsatzkritik der Freien Wohlfahrtspflege deutlich. Statt einer Gruppenpauschale gekoppelt an Gruppentypen wird hier eine Kindpauschale zu Grunde gelegt, die in der Umsetzung nicht funktionieren kann und jegliche Planungsmöglichkeit verhindert.

Die Freie Wohlfahrtspflege schlägt daher vor, bei der Formulierung des § 19 folgende Vorgaben zu beachten:

- Berechnungsgrundlage für die zukünftige Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder ist der aktuelle Bestand, auf dessen Basis der Träger das Angebot festlegt, dass er im kommenden Kindergartenjahr vorhalten will.
- In Abstimmung mit der Jugendhilfeplanung erfolgt dann für die jeweilige Kommune die Festlegung der konkreten Angebote der einzelnen Träger, einschließlich der Festlegung der Gruppengrößen und der Öffnungszeiten.
- Die Eltern melden ihre Kinder entsprechend ihrem Bedarf zu den jeweiligen Gruppen an.
- Entsprechend der Zahl der angemeldeten Kinder erhält der Träger eine Pauschale, deren Höhe aus der Gruppenpauschale entsprechend dem in der Jugendhilfepla-

nung festgelegten Gruppentyp und den ebenfalls in der Jugendhilfeplanung festgelegten Öffnungszeiten der Gruppe resultiert.

Die Pauschalen und ihre Berechnungsgrundlagen ergeben sich aus der Anlage zu § 19 zu diesem Gesetz.

Die Kindpauschalen ergeben sich rechnerisch aus Gruppenpauschalen, die für die drei Gruppentypen unter Berücksichtigung der Öffnungszeiten von 25, 35 und 45 Stunden Personal- und Sachkosten berücksichtigen.

In der Folge müssen in der Anlage zu § 19 die ausgehandelten Angaben zu dieser Kostenstruktur übernommen werden. Entsprechend ist die Begründung zu § 19 anzupassen. In einem weiteren Schritt muss eine konsistente Berücksichtigung in der Verfahrensordnung erfolgen.

Weiterhin widerspricht es den hochgesteckten fachlichen Versprechungen des Gesetzes, wenn für die Gestaltung der Gruppengrößen keine Begrenzungen eingeführt werden. Die Gefahr unverträglich großer Gruppen bei einer – gemessen an den Erwartungen der Landesregierung – deutlichen Unterfinanzierung des Gesetzes ist groß.

Die Freie Wohlfahrtspflege schlägt daher vor, in der Anlage zu § 19 folgende Sachverhalte zu berücksichtigen:

- Eine Maximalbegrenzung für Gruppengrößen gesetzlich zu definieren, differenziert nach Alter der Kinder.
- Angemessene Regelungen für solche Gruppen zu treffen, die zur Umsetzung des Rechtsanspruchs benötigt werden, aber nicht die volle Gruppengröße erreichen, aber trotzdem aufrecht erhalten werden müssen.
- Eindeutig festzulegen, dass die Finanzierung durch Pauschalen erfolgt, die nicht durch einen Verwendungsnachweis überprüft oder zurückgezahlt werden müssen.
- Eindeutig zu ermöglichen, dass die Pauschalen auf Jugendamts-Ebene einrichtungs- und trägerübergreifend verwendet werden können.

Abs. 2

Die Festlegung der Preissteigerung ab 1. August 2009 und für alle folgenden Jahre um 1,5 Prozent ist nicht Bestandteil des Konsenspapiers. Schon der Haushaltsentwurf des Landes für 2008 macht deutlich, dass die vorgesehenen Steigerungen nicht auskömmlich sind.

Es gibt bislang gleichfalls keine Regelung, dass die Anhebung erst zum 1. August 2009 erfolgen soll. Wie auch in anderen Gesetzen und Richtlinien üblich, sollte eine am Preisindex orientierte Kosten- und Preissteigerung Berücksichtigung finden.

Abs. 3

Diese Regelung bedeutet das Ende für die in der Praxis bewährten großen, altersgemischten Gruppen. Auch wenn die ganztägige Betreuung von Schulkindern in Schulen

favorisiert wird, sollte die Aufnahme von Schulkindern in Tageseinrichtungen im Bedarfsfall auch über das Jahr 2012 hinaus möglich sein.

Der Erlass vom 26. September 2006 „Förderung von Hortgruppen aus Landesmitteln ab dem Jahr 2008“ beinhaltet folgende Regelung: „Jugendamts-Bereiche, in denen Hortplätze auch weiterhin erforderlich sind und die die Kriterien zum Erhalt von Hortplätzen erfüllen, aber durch die 20prozentige Regelung eine ganze Hortgruppe nicht erhalten können, können andere Gruppen in den Tageseinrichtungen ihres Bezirkes im Rahmen des geltenden Rechts anteilig um die Zahl der Hortplätze, die sich aus der Anwendung der 20 Prozent-Regelung ergibt, aufstocken.“ Die Formulierung des letzten Satzes in Abs. 3 schließt für die Zukunft diese Möglichkeit aus, mit der Konsequenz, dass diese Hortplätze in der Regel verloren gehen.

Bedarfsorientierte Regelungen für Schulkinder in Tageseinrichtungen müssen auch nach 2012 möglich sein. Die Stichtage der Sätze und 1 und 2 dürfen für alle Kinder, die im Rahmen des Erlasses vom 26. September 2006 gefördert werden, nicht angewandt werden. Die Regelungen des Erlasses vom 26. September 2006 müssen mit dem In-Kraft-Treten des KiBiz fortgeführt werden.

Anlage zu § 19

Die Anlage zu § 19 lässt im Vergleich mit der Anlage zu den Eckpunkten eine Reihe von Berechnungsmerkmalen unberücksichtigt. Die Freie Wohlfahrtspflege erwartet, dass die Anlage zu den Eckpunkten vom 26. Februar 2007 als Anlage zu § 19 übernommen wird.

In der Anlage zu den Eckpunkten sind Öffnungszeiten festgehalten, die einen klaren Gruppenbezug herstellen. Die Verwendung des Begriffs „Betreuungszeit“ stellt dagegen auf das einzelne Kind ab. Auch hier ist eine Korrektur notwendig (dies gilt für die Tabellen unter 1. und 3.).

In der Begründung sollte deutlich werden, dass die Höhe der Pauschalen in einigen Fällen mit einer Absenkung von Standards verbunden ist. Die personelle Ausstattung der heutigen kleinen, altersgemischten Gruppe kann mit den Pauschalen nicht erreicht werden, und besonders in den Ganztagsgruppen wird der Anteil der Leitungsfreistellung reduziert. Die Standards, die mit den Pauschalen erreicht werden können, sind vertretbar, bleiben aber mit Blick auf die Ansprüche des Gesetzes hinter den fachlichen Notwendigkeiten zurück. Der vorgesehene Ausbau von Plätzen für die unter dreijährigen Kinder geht damit eindeutig zu Lasten der Qualität.

Jedes Kind, behindert oder nicht behindert, hat nach dem SGB VIII einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Dadurch ergibt sich für die örtliche Jugendhilfe die Verpflichtung, behinderte Kinder mit einzubeziehen und die Finanzierung zu sichern. Diese Sichtweise liegt dem alten GTK und dem neuen KiBiz zugrunde: Kinder, die eine Behinderung haben oder von Behinderung bedroht sind, erhalten laut Tabelle in der Anlage zu § 19 Regierungsentwurf – Seite 20 – die 3,5fache Kindpauschale auf der Basis der Gruppenform IIIb, **zusätzlich** für den pädagogischen Aufwand - (siehe Seite 42 – Regierungsentwurf – Teil B: Begründung.)

In der Ganztagsgruppe im Gruppentyp I mit 45 Stunden ist im Vergleich mit dem Gruppentyp III mit 45 Stunden (heutige Tagesstättengruppe) die Kinderzahl zu groß. Bei Auf-

Aufnahme von vier zweijährigen Kindern in den Gruppentyp III und 45 Stunden wären, wenn die Budgetvereinbarung und der Faktor 2 zu Grunde gelegt würden, nur 16 Kinder zu veranschlagen. Bei Aufnahme weiterer Zweijähriger würde die Zahl weiter sinken. Bei Berücksichtigung der Finanzierung von zwei Fachkräften und dem auf 30 Prozent erhöhten Ansatz bei den sonstigen Personalkosten wären 16 Kinder vertretbar.

Anlage zu §19 Abs.1, 2. Satz (Kindpauschale für behinderte Kinder)

Erläuternde Anmerkungen:

Jedes Kind, behindert oder nicht behindert hat nach dem SGB VIII einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Dadurch ergibt sich für die örtliche Jugendhilfe die Verpflichtung, behinderte Kinder mit einzubeziehen und die Finanzierung zu sichern. (Entwurf Begründung zu KiBiz §19 (1).)

Jedes Kind erhält deshalb grundsätzlich eine Kindpauschale für den allgemeinen pädagogischen Grundbedarf, unabhängig von einer Behinderung.“

Die Finanzierung der gemeinsamen Erziehung in Westfalen-Lippe und im Rheinland ist immer ein „additives Modell“ gewesen d.h. Kinder mit Behinderung werden wie nicht behinderte Kinder gezahlt –siehe SGB VIII – und die Anzahl aller Kinder einschließlich der behinderten Kinder ergeben den Personalschlüssel für den Regelbereich.

Erst wenn bei einem Kind ein zusätzlicher pädagogischer Mehrbedarf und ein sich daraus ergebender pädagogischer Mehraufwand festgestellt wird, kann der Träger einen Antrag für einen Personalkostenzuschuss beim Landesjugendamt bzw. beim überörtlichen Träger der Sozialhilfe stellen. Zusätzlich zur Regelgröße bzw. -Regelbesetzung einer Tageseinrichtung hat der Träger dann die Möglichkeit die Gruppengröße zu reduzieren bzw. eine integrative Zusatzkraft einzusetzen.

Diese Sichtweise liegt dem alten GTK zugrunde und sollte auch für das neue KiBiz gelten.

Zum Regierungsentwurf:

Die derzeitige Fassung der Anlage zu §19 ist nicht kompatibel mit der Begründung zu §19.

In Anlage zu §19 wird geregelt, dass die Kindpauschale für das behinderte 14.788,76€ beträgt. In der Begründung zu §19 wird ausgeführt, dass zur Finanzierung des zusätzlichen pädagogischen Aufwandes eine Kindpauschale vorgesehen ist. Dies legt den Schluss nahe, dass der regelhaft bestehende Betreuungsaufwand (entsprechend dem nicht - behinderter Kinder) nicht mit dieser Pauschale abgedeckt ist.

Auch führt eine Kindpauschale in Höhe des 3,5fachen der Kindpauschale Gruppenform III b faktisch zu unterschiedlich hohen Pauschalen für den zusätzliche pädagogischen Aufwand (Berechnung auf der Basis 14.788€, keine gruppenbezogene Kindpauschale; Gruppenform I a = 10.500€; I b = 9.042€; I c = 7.419€; Gruppenform II a = 5.947€; II b = 2.925€; II c = 427€; Gruppenform III a = 11.623€; III b = 10.563€; III c = 8.017€).

Weiteres Problem: Wenn die Pauschale für den zusätzlichen pädagogischen Aufwand in die Finanzierungssystematik des KiBiz (Trägeranteil z.B. 12 %, Elternbeiträge 19 %, Land 36,5 %) einbezogen wird, werden die Kosten des zusätzlichen pädagogischen Aufwands durch Eltern und Träger getragen bzw. macht einen nachträglichen Ausgleich durch den Träger der Sozialhilfe erforderlich.

Darüber hinaus ist sicher zu stellen, dass die Pauschale nur zur Verfügung steht für Leistungen entsprechend der Richtlinien des Trägers der Eingliederungshilfe zur Förderung und Betreuung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder in Tageseinrichtungen.

Die Freie Wohlfahrtspflege schlägt daher vor:

Änderung in Anlage zu § 19 Abs.1 Satz1:

„Für Kinder, die eine Behinderung haben oder die von einer wesentlichen Behinderung bedroht sind und bei denen dies von dem zuständigen Träger der Eingliederungshilfe festgestellt wurde, beträgt die zusätzliche Kindpauschale das 3,5fache der Kindpauschale der Gruppenform III b, das sind 14788,76€.

Die Zahlung der Pauschale ist gebunden an die Erbringung von Leistungen entsprechend den Richtlinien des Trägers der Eingliederungshilfe zur Förderung und Betreuung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder in Tageseinrichtungen.“

Änderung in Anlage zu § 19 Abs.1 Satz 2:

"Die sich aus der Anwendung des § 19 Abs. 2 ergebenden Veränderungen sind in den gruppenbezogenen Kindpauschalen und in der Kindpauschale für das behinderte Kind nicht enthalten."

Klarstellung:

Das Land NRW gewährt nach § 21 KiBiz dem Jugendamt einen pauschalierten Zuschuss in Höhe von 30,0 % bis 38,5 % der entsprechenden Kindpauschale. Dies bedeutet für die Finanzierung der Kinder mit Behinderungen, dass das Land von den vorgesehenen 14.788,76 € auch nur die oben genannten Prozentpunkte übernimmt. Die Frage bleibt, wer die Restkosten übernimmt. Bisher wurden diese Kosten von den Kommunen und den Landschaftsverbänden – Landesjugendämter – getragen.

zu § 20 Zuschuss des Jugendamtes

Abs. 1

Eine den bisherigen gesetzlichen Grundlagen entsprechende Finanzierungsregelung für Betriebskindergärten sollte weiterhin vorgesehen werden. Damit auch Betriebe eigenständig Plätze zur Tagesbetreuung von Kindern schaffen, ist weiterhin eine entsprechende Berücksichtigung im Rahmen des Gesetzes erforderlich.

Abs. 2

Das Konsenspapier vom 26. Februar 2007 eröffnet unter Nr. 4 den Mietern von Einrichtungen die Berechnung der Kaltmiete zwingend im Wege einer Spitzabrechnung. Die in den Regierungsentwurf aufgenommene Soll-Regelung entspricht nach wie vor nicht der Regelung in den Eckpunkten. Dort heißt es explizit: „Soweit Träger Mieter von Einrichtungen sind, erhalten sie die Kaltmiete weiterhin „spitz“ abgerechnet.“

Diese Formulierung sieht nicht vor, dass „besondere Umstände ein Abweichen von dieser Regelung“ zulassen – wie die Begründung des Regierungsentwurfs dies vorsieht.

Die Rede ist ausschließlich von einem Beratungsprozess zwischen Jugendamt und Träger im Falle von besonders teuren Mieten. Eine Option für Träger, auf eine Finanzierung auf der Grundlage von Pauschalen umzusteigen, wäre sinnvoll.

Nicht nachvollziehbar ist die Einführung eines Stichtags. Bei einer Vereinbarung, deren Regelungsgehalt darauf abstellt, Gegenstand eines erst noch zu verabschiedenden Gesetzes zu sein, ist nicht nachvollziehbar, wieso für einzelne Regelungen Stichtage, die vor der Verabschiedung des neuen Gesetzes liegen, eingeführt werden.

Der vorgesehene Stichtag war nicht Gegenstand des Konsenses; er blockiert die Umsetzung bereits abgeschlossener Planungen und sollte daher vollständig entfallen.

Abs. 3

Eingruppige Einrichtungen werden immer dann mit zusätzlich 15.000 Euro finanziert, wenn der laufende Betrieb – und somit der Fortbestand der Einrichtung – es erfordert. Hier geht es nicht um eine mögliche Überfinanzierung, sondern um eine unbürokratische, bedarfsgerechte Finanzentscheidung, deren Umsetzung nicht in die Beliebigkeit einzelner Kommunen gestellt werden darf.

Das Einvernehmen zwischen Trägern und Jugendamt ist entsprechend dem Konsenspapier im Text der Vorschrift zu ergänzen.

Nur unzureichend werden in diesem Passus die Anliegen der Einrichtungen in sozialen Brennpunkten behandelt. Tageseinrichtungen für Kinder in sozialen Brennpunkten erfüllen den Bildungs- Betreuungs- und Erziehungsauftrag unter erschwerten Bedingungen. In der Vergangenheit wurde diesen besonderen Anforderungen dadurch Rechnung getragen, dass die Träger einen erhöhten Landeszuschuss in Anspruch nehmen und in Absprache mit den Landesjugendämtern Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Gruppengrößen und Gruppentypen treffen konnten. Darüber hinaus wurde im Rahmen des § 45 SGB VIII zusätzliches (heilpädagogisches und therapeutisches) Personal angeordnet und refinanziert. Solche notwendigen "Sonderregelungen" sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Unter den Konditionen einer Regeleinrichtung ist der Betrieb einer Tageseinrichtung für Kinder im sozialen Brennpunkt nicht zu leisten und würde somit die Schließung solcher Einrichtungen bedeuten.

zu § 21 Landeszuschuss für Kindertageseinrichtungen

Abs. 1

In den Berechnungen des Landeszuschusses wird immer noch ein Elternbeitragsaufkommen von 19 Prozent zugrundegelegt. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass eine solche Annahme unrealistisch ist.

Die vorgeschaltete Kommunalisierung der Elternbeiträge hat bereits jetzt zu einer Erhöhung der Elternbeiträge geführt. Die Kommunen sind zukünftig gezwungen, 19 Prozent der Ausgaben durch Elternbeiträge zu erwirtschaften. Hierdurch wird perspektivisch nicht mehr der Bedarf der Eltern ausschlaggebend für die Nutzung einer Einrichtung sein, sondern die Finanzkraft der Eltern.

Abs. 2

Für die Durchführung von zusätzlichen Sprachförderungs-Maßnahmen ist die Zahlung von 340 Euro pro Kind pro Jahr vorgesehen. Dieser finanzielle Zuschuss ist für eine angemessene Umsetzung der geforderten Angebote nicht ausreichend. Außerdem ist im Gesetzestext deutlich darauf hinzuweisen, dass die Träger der Tageseinrichtungen, in der die Sprachförderungs-Maßnahmen stattfinden, die Adressaten dieser zusätzlichen Förderung sind.

Laut Aussage des MGFFI handelt es sich um einen "bedingungslosen" Zuschuss, an den die örtlichen Jugendämter keine weiteren Auflagen knüpfen dürfen.

Abs. 3

Hier verweisen wir auf die zu §16 formulierten grundsätzlichen Vorbehalte der Freien Wohlfahrtspflege.

Für die mit der Errichtung von Familienzentren vorgesehenen Aufgaben und Leistungen ist eine Finanzausstattung mit 12.000 Euro jährlich nicht ausreichend. Auch wird mit der Formulierung dieses Absatzes die Zusage ignoriert, dass auch Einrichtungen gefördert werden können, die auf dem Weg zur Erlangung eines Zertifikates sind. Die Förderung soll sich an von der Einrichtung tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben eines Familienzentrums orientieren – und nicht an der bloßen Tatsache der erfolgten Zertifizierung.

Abs. 4

Diese Regelung stellt eine Abweichung zum Konsenspapier über die Finanzierungs-Eckdaten dar. Die Beteiligung des Trägers am Zuschuss bei eingruppigen Einrichtungen ist im Kontext vollkommen widersinnig.

Die Formulierung des Absatzes ist zu streichen.

Abs. 5

Zentrale Fragen zum Verständnis des Stichtags sind nach wie vor ungeklärt. So ist zum Beispiel unklar, ob der Status Quo am 15. März die Grundlage bildet oder ob der zum 1. August prognostizierte Bedarf gemeint ist. Im ersten Fall gäbe es für Träger keinen Anreiz, neue Plätze zu schaffen, da diese ja zunächst durch den Träger vorzufinanzieren wären und erst im folgenden Jahr zum 15. März finanzierungsrelevant erfasst würden – allerdings auch nur dann, wenn sie noch in der am 1. August des Vorjahres gegebenen Form bestehen.

Für eine verlässliche Einschätzung des Bedarfs für das kommende Kindergartenjahr liegt der Stichtag 15. März deutlich zu früh. Sinnvoll wäre eine Verschiebung des Stichtags auf den 1. Juli oder 1. August.

Auf jeden Fall muss für Kinder, bei denen erst nach Beginn des Kindergartenjahres eine Behinderung festgestellt wird, die Möglichkeit der Nachverhandlung auf Grundlage von Sonder-Tatbeständen bestehen, da bei Anmeldung oder Aufnahme eines Kindes vielfach nicht bekannt ist, ob eine Behinderung vorliegt oder das Kind von Behinderung bedroht ist.

Unklar ist weiterhin, ob sich die Feststellung auch auf das Alter der Kinder zu diesem Stichtag bezieht.

Abs. 6

Auch in diesem Absatz ist darauf zu achten, dass der Begriff „Öffnungszeit“ konsequent beibehalten wird.

Der Ausbau der Plätze für unter dreijährige Kinder in Stufen bis auf 20 Prozent im Jahr 2010 entspricht den Ankündigungen des MGFFI. Allerdings bleibt die Frage, inwieweit die Planungsdaten bei den Gruppenformen und den Öffnungszeiten dem Bedarf entsprechen. Ein zügigerer Ausbau wäre darüber hinaus im Interesse von Familien und Kindern wünschenswert.

Die Öffnung der Regelung in diesem Absatz für eine Verhandlungslösung zwischen kommunalen Spitzenverbänden und der Obersten Landesjugendbehörde für den Fall, dass die vom Land gemäß Planungsdaten zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausreichen, ist aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege unzureichend. Das Trägerrisiko bleibt erheblich. Grundsätzlich ist wohl davon auszugehen, dass weitere Mittel des Landes als Ergebnis der Verhandlungen eher nicht zu erwarten sein dürften

zu § 22 Landeszuschuss für Kinder in Kindertagespflege

Abs. 1

Der Ausschluss eines Zuschusses zur Tagespflege bei Gewährung eines Zuschusses nach § 21 zu einem Kindergartenplatz verhindert die gewünschte Ergänzung von Angeboten in Tageseinrichtungen und Tagespflege – etwa in Randzeiten.

zu § 23 Elternbeiträge

Abs. 1

Der Verzicht des Landes, Elternbeiträge einheitlich zu regeln, wurde bereits mehrfach kritisch kommentiert. Die Entwicklungen vor Ort zeigen bereits jetzt deutlich negative Auswirkungen für Familien und führen zu einer Ungleichheit von Lebensverhältnissen. Die Annahme, dass 19 Prozent der Betriebskosten durch Elternbeiträge gedeckt werden sollen, wird weiterhin dazu führen, dass insbesondere in Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept die Elternbeiträge angehoben werden müssen. Diese Entwicklung ist weder kinder- noch familienfreundlich und verhindert die Entstehung von bedarfsgerechten Angebotsstrukturen.

Abs. 2

Hier sind nicht die Betreuungszeiten im Sinne von §19 Abs. 1, sondern die auf der Grundlage der Betreuungsverträge vorgesehenen oder in Anspruch genommenen Öffnungszeiten zu melden.

Abs. 4

Eine soziale Staffelung der Elternbeiträge ist grundsätzlich erforderlich. Eine Staffelung nach Betreuungszeiten vorzuschreiben, wäre im Sinne einer bedarfsgerechten Ausgestaltung des Angebotes von Tagesbetreuung kontraproduktiv.

Eltern sollten – unabhängig von ihrem Einkommen – die Möglichkeit haben, bedarfsgerechte Öffnungszeiten in Anspruch nehmen zu können

zu § 24 Investitionskostenförderung

Das Land darf sich aus seiner gegenüber allen Beteiligten eingegangenen langfristig planbaren Verpflichtung nicht zurückziehen. Die Träger von Tageseinrichtungen müssen grundsätzlich weiterhin einen bezifferten Anspruch auf Förderung von Investitionskosten gegenüber dem Land erhalten. Aufgrund fehlender Rücklagen und nicht zur Verfügung stehender Eigenmittel konnten notwendige Investitionsmaßnahmen in den zurückliegenden Jahren nicht mehr in dem notwendigen Umfang durchgeführt werden. Es ist zu befürchten, dass auch bei nachweisbarem Bedarf aufgrund von baulichen Mängeln Einrichtungen geschlossen werden müssen

Fünfter Abschnitt

Allgemeine Verfahrensvorschriften

zu § 25 Erprobungen

Erprobungsmaßnahmen sowie Abweichungen von bestehenden Regelungen sollten auch weiterhin im Konsens mit den Spitzenverbänden der Freien und Öffentlichen Wohlfahrtspflege vereinbart werden.

zu § 26 Durchführungsvorschriften

Abs. 1

Die Eckpunkte sehen vor, dass für „neue Mietverträge“ neue Regelungen entwickelt werden sollen. Damit kann die Festlegung von Mietpauschalen sich nur auf „neue Mietverträge“, die nach dem In-Kraft-Treten des KiBiz abgeschlossen wurden, beziehen. Dies muss auch in § 26 unter 1 in der Formulierung deutlich werden. Bisher ist dies nicht der Fall. Darüber hinaus sollte die Festlegung erst nach Konsultationen mit den Trägergruppen erfolgen.

Zur Bedeutung des Gütesiegels und seiner Verleihung vgl. die Ausführungen zu § 16.

Die im Zusammenhang mit den Durchführungsvorschriften wichtige Verfahrensordnung wurde – obwohl wesentliche Punkte die Träger der Einrichtungen betreffen – den Spitzenverbänden bislang vorenthalten. So ist zum jetzigen Zeitpunkt eine umfassende Bewertung des § 26 nicht möglich .

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert dringend eine gemeinsame Entwicklung und Erarbeitung einer Verfahrensordnung.

Abs. 2

Der Absatz kann entfallen, da es sich ausschließlich um Aufgaben handelt, die in der Verantwortung der Träger liegen.

zu § 27 Aufhebungs- und Übergangsvorschriften

Mit den vorgesehenen Übergangsvorschriften ist noch keine akzeptable Übergangsregelung getroffen worden. Sachverhalte wie z. B. die Finanzierung von Altersteilzeit, Abfindungen und die Regelung von Sondersachverhalten wie die Tageseinrichtung in sozialen Brennpunkten (s. §20 Abs. 3) und die Rahmenbedingungen von Waldkindergärten müssen gesondert berücksichtigt werden.

Abs. 3

Aus dem Erlass vom 28. Mai 2004 des damaligen Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder („Einbringung von Hortgruppen in das System der offenen Ganztagschule“) sollte die dort gemachte Beschreibung des „neuen Zweckes“ übernommen werden.

Auf eine Rückforderung kann verzichtet werden, wenn der neue Zweck dem Grunde nach aus Landesmitteln förderungsfähig wäre und der Bedarf für die beabsichtigte Maßnahme von der Kommune und dem Land bestätigt wird. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob für die Förderung auch tatsächlich Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Es reicht, wenn der Zweck vom Grundsatz her förderungsfähig wäre. Hierbei kommen auch Zwecke außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe in Betracht. Sofern die Räumlichkeiten für kommerzielle Zwecke genutzt werden, können die Landesmittel anteilig zurückgefordert werden.

Abs. 5

Die Abrechnungsmodalitäten und der Zeitraum des Übergangs sind nicht umfassend genug dargestellt und ausgestaltet. Es ist dringend erforderlich, realistische Zeiträume und Regelungen zu vereinbaren, die den vorgesehenen Systemwechsel und die damit einhergehenden Risiken abfedern.

Düsseldorf, den 23. August 2007