

# Zusammenhänge

---

## Auf dem Weg zu einem neuen Kindergartengesetz in NRW

Bedarf - Absichten – Regelungen – Bewertungen

Stand: 3.5.2007

---

### Information zur Einschätzung des aktuellen Diskussionszusammenhangs.

#### 1. Ausgangspunkte:

Seit dem 2. Mai 2006 wird in NRW intensiv über ein neues Kindergartengesetz beraten. Die neue Landesregierung hat sich eine völlige Neufassung vorgenommen. Der Beratungszusammenhang erschließt sich nicht leicht. Er ist nur verständlich, wenn Regelungen aus der Vergangenheit, Anforderungen des Bundesrechts, politische Zusicherungen sowie zwischenzeitlich erfolgte Veränderungen berücksichtigt werden und nicht nur politische Absichtserklärungen bereits als Realitäten hingenommen werden.

Für das ab 1.1.1992 geltende Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK – ergibt sich ein **Überarbeitungsbedarf**, da Anpassungen zur Umsetzung der zwischenzeitlichen Änderungen des Bundes-Jugendhilferechts erforderlich sind. Dieser Bedarf bezieht sich z.B. auf den Ausbau der Angebote für Kinder unter 3 Jahren und die Einbeziehung der Tagespflege.

Das GTK hat sich als Förderungsrecht für Kinder aller Altersgruppen grundsätzlich bewährt. Es wurde durch eine Fülle unterschiedlicher Einzelregelungen „ausgehöhlt“. Dadurch ergaben sich qualitative Verschlechterungen, z.B. in der personellen Ausstattung, und unflexiblere Anwendungsregelungen. Mit der Einführung der **Wochenstundentabelle** im Jahr 1998 wurden **13.000 Vollzeitstellen abgeschafft**, seither 220 Mio. € Zuschüsse jährlich eingespart.

Das Vorhalten von bedarfsgerechten Öffnungszeiten wurde durch **unflexibles Verwaltungshandeln** verhindert, so dass z.B. eine durchgehende Öffnung von Kindergartengruppen über 14.00 Uhr hinaus nur mit einem 50 % - Aufschlag auf den Elternbeitrag möglich wurde. Im Zusammenhang mit den Haushaltsgesetzen 2006 wurde z.B. auch eine Neuregelung zur Erhebung von **Elternbeiträgen** durch Kommunen eingeführt, durch die einerseits die Entwicklungschancen von Kindern an die Haushaltsslage von Kommunen gekoppelt wurde und andererseits Kommunen mit Nothaushalten gezwungen wurden, die Elternbeiträge zu erhöhen.

Mit Erklärungen vor der Wahl und den Aussagen im Koalitionsvertrag 2005-2010 erfolgten Ankündigungen, die eine positive Weiterentwicklung des Landesausführungsrechts erwarten ließen:

- **„Wir entwickeln ein vereinfachtes und gerechteres Finanzierungssystem für Kindertageseinrichtungen im Dialog mit Verbänden, Trägern und Beschäftigten.“**
- **„Wir werden die Förder- und Arbeitsbedingungen in Kindertageseinrichtungen verbessern und die Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickeln.“**

## 2. Bisheriges Verfahren

In Gesprächen mit den Spitzenverbänden der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege sowie der Kirchen hat das Ministerium/die Landesregierung ihre Vorstellungen erstmals im März 2006 vorgestellt und dann am 2.5.2006 ausführlicher erörtert. Das Ministerium legte Pauschalierungsüberlegungen vor, die als Grundlage für eine Weiterentwicklung von den Verbänden abgelehnt wurden. Nach einer Vereinbarung über einen Beratungsprozess mit externer Moderation erlangten sie jedoch immer wieder Bedeutung.

- **In dieses Beratungsverfahren wurden, entgegen der Zusage aus der Koalitionsvereinbarung und ergänzenden Erklärungen, Beschäftigte und Eltern in den Dialog nicht einbezogen.**
- **Die in diesem Beratungsverfahren entstanden Überlegungen wurden unter einem Deckmantel von Verschwiegenheit behandelt und waren damit nur schwer nachvollziehbar.**

Die mehr als 50 Gesprächsrunden belasteten die beteiligten Verbände und erhöhten den Druck auf das Ministerium, ein Ergebnis vorzulegen.

**Da das Ministerium nicht unmittelbar am Beratungsprozess beteiligt war, scheiterte der Moderationsprozess** mit dem Beratungsunternehmen, das für seine Leistungen alleine rd. 180.000 € erhielt.

**Kernpunkte** für die Neuregelung waren vor allem die Absichten, den **Trägeranteil** für kirchliche Einrichtungen zu senken und mehr **Plätze** für Kinder unter 3 Jahren zu schaffen.

In verschiedenen Beratungs- und Abstimmungsprozessen zwischen den beteiligten Verbänden wurden verschiedene Modelle erörtert und schließlich eine **Verständigung auf ein Finanzierungssystem** erzielt, bei dem unter Bezug auf bestimmte Grundannahmen für die personelle Besetzung und Gruppengrößen Pauschalen errechnet wurden. Das Ministerium stimmte, nachdem einige **Umdeutungen** vorgenommen wurden, zu, dass dieses Modell Grundlage für eine zukünftige Regelung werden sollte.

Dieser im „**Konsenspapier**“ enthaltenen Festlegung vom 26.2.2007 wurden verschiedene Parameter zugrunde gelegt.

**Die qualitativen Regelungen bedeuten jedoch Verschlechterungen der Rah-**

**menbedingungen.** Das Ergebnis wurde jedoch von Beteiligten an dem Konsens als Erfolg gewertet, da ursprünglich vorgesehene weitergehende Verschlechterungen verhindert werden konnten.

Das Ministerium legte am 20.3.2007 den **Referentenentwurf** eines „Kinderbildungsgesetzes“ vor, in dem **über die Finanzierungsregelungen aus dem Konsenspapier hinaus** Grundsatzregelungen erfolgten. Die ergänzend erforderlichen Ausführungsregelungen (z.B. in einer Betriebskostenverordnung) wurden jedoch nicht vorgelegt, so dass Einschätzungen zur Bedeutung von Einzelregelungen nicht möglich sind.

Nachdem die an den Beratungen beteiligten Verbände in Stellungnahmen deutlich machten, dass sie den Referentenentwurf ablehnten, da vor allem die Regelungen des Konsenspapiers nicht berücksichtigt und weitergehende nicht hinnehmbare Festlegungen vorgesehen wurden, sagte der zuständige Minister zu, dass die Regelungen des Konsenspapiers 1:1 im späteren Regierungsentwurf übernommen werden sollen.

Die Landesregierung beharrt auf der Absicht, dass eine Neuregelung zum 1.8.2008 in Kraft treten soll.

### 3. **Regelungen aus dem Konsenspapier und dem bisherigen Referentenentwurf**

**u.a.:**

- **Die personelle Besetzung** und die **Gruppengrößen** sind bisher in landesweit einheitlich geltenden Standards festgelegt. Die zur Erfüllung dieser Bedingungen entstehenden Personalkosten werden „spitz“, also nach dem tatsächlichen Aufwand, in der Abrechnung berücksichtigt. Außer der Miete wurden andere Aufwendungen pauschaliert abgerechnet.
- **Zukünftig sollen alle Aufwendungen pauschaliert werden**, soweit nicht im Einzelfall z.B. die Miete weiterhin spitz abgerechnet werden kann.
- Es sollen **neue Gruppenformen** mit veränderten **Öffnungszeiten** gebildet werden, denen verschlechterte Kinder-Erzieherinnen-Schlüssel zugrunde liegen und die von geringeren Quoten z.B. für Verfügungszeiten ausgehen.
- Die Regelung zur **Elternbeitragsfestsetzung** durch Kommunen und die Unterstellung, dass Kommunen einen Elternbeitragsanteil von 19 % erbringen, sollen beibehalten werden.
- Die Regelungen zur **Mitwirkung der Eltern** in Tageseinrichtungen werden reduziert.

### 4. **Bewertungen**

Der Hinweis, dass das **modernste Kindergartengesetz** der Bundesrepublik geschaffen würde und weitere Kernziele erreicht werden sollen (Ausbau von Angeboten für Kinder unter 3 Jahren, Sprachförderung, Familienzentren) findet zwar einen Niederschlag in Medien und lässt die Landesregierung als handlungsfähig erscheinen.

Die tatsächlichen Regelungsvorschläge machen jedoch deutlich, dass es sich bei den Absichtserklärungen um „**heiße Luft**“ handelt.

Die vorgeschlagene Neuregelung würde zu **drastischen Verschlechterungen** für Kinder, Erzieherinnen, Eltern, Träger und Kommunen führen. Da das Land vorwiegend auf **Absichtserklärungen** setzt, kein tatsächliches Ausbauprogramm vorsieht, seine finanzielle Beteiligung an der Finanzierung faktisch nicht erhöht und durch eine Vielzahl von kleinen, aber wirkungsvollen Stellschrauben **Risiken auf Dritte** verlagert, bleibt die Zusicherung aus dem Koalitionsvertrag, eine Verbesserung der Förder- und Arbeitsbedingungen vornehmen zu wollen eine „**Worthülse**“.

Es wird von einem **unzutreffenden Bildungsverständnis** ausgegangen, so dass viele Einzelregelungen nicht dem Förderbedarf von Kindern im Elementarbereich gerecht werden und unzureichende Standards vorgehalten werden.

## 5. Negative Effekte von Einzelregelungen

- Es müssen auch weiterhin **Elternbeiträge** in NRW gezahlt werden, obschon auf Bundesebene und in anderen Bundesländern eine gegenteilige Diskussion stattfindet und Realität geschaffen wird.
- Die **Elternbeiträge müssen** (vor allem in Kommunen mit Nothaushalten) zukünftig **erhöht** werden, da sich bei steigenden Finanzierungsanteilen der Kommunen auch die Gesamtsumme der Elternbeiträge, die 19 % ausmachen soll, erhöhen muss.
- **Eltern haben keine langfristige Sicherheit**, dass für ihre Kinder **bedarfsgerechte Plätze** zur Verfügung stehen, da die Bereitstellung von entsprechenden Kontingenten vom jeweiligen Landeshaushalt abhängig gemacht werden soll.
- Eine **verlässliche Förderung** von Kindern im Schulalter durch Mittel der Jugendhilfe, z.B. in großen altersgemischten Gruppen und Horten, ist nicht mehr vorgesehen.
- Eltern haben zukünftig weniger gesicherte **Mitwirkungsmöglichkeiten** in Tageseinrichtungen.
- Die **qualitativen Bedingungen** in Tageseinrichtungen sollen – über die bereits im Jahr 1998 erfolgten Absenkungen hinaus – verschlechtert werden.
- Die vorgesehenen Personalkosten-**Pauschalen** basieren auf falschen Grundannahmen und führen dazu, dass vor allem die Einrichtungen benachteiligt werden, in denen ältere Mitarbeiterinnen tätig sind.
- Die Pauschalen berücksichtigen nicht den **tatsächlichen Bedarf von Kindern** unterschiedlichen Alters. Dies wird z.B. daran deutlich, dass für Kinder einer Altersgruppe in verschiedenen Gruppenformen Pauschalen mit unterschiedlichen Beträgen vorgesehen werden. Für Kinder mit Behinderung ist die vorgesehene Zuschlagsregelung nicht „logisch“ und die Höhe des Betrages nicht ausreichend.

- Die immer wieder herausgestellten „**Leuchtturmprojekte**“ (Familienzentren, Ausbau U 3, Sprachförderung) sind eher als „**Luftbuchungen**“ anzusehen, und zwar vor allem deshalb:

Die vorgesehene zusätzliche Förderung für **Familienzentren** ist nicht auskömmlich. Sie kompensiert vielleicht die Höhe der ansonsten vorgesehenen Kürzungen. Es müssten zusätzliche Mittel für alle Tageseinrichtungen bereitgestellt werden, da alle Tageseinrichtungen einen erweiterten Aufgabenbereich erfüllen müssen. Für die Anpassung von Tageseinrichtungen zu Familienzentren sind keine zusätzlichen Mittel vorgesehen. Anstelle dessen, sollen gebildete Rücklagen für die Betriebskostenfinanzierung verwendet werden, was als „Enteignung“ der Träger einzuschätzen wäre.

Für den Ausbau der **Angebote für Kinder unter 3 Jahren** ist bisher **kein Euro** im Landeshaushalt vorgesehen. Es kann nicht damit gerechnet werden, dass ausschließlich aus dem Rückgang der Zahl von Kindern im Kindergartenalter entsprechende Plätze geschaffen werden können. Soweit die Anzahl der Kinder im Kindergartenalter tatsächlich zurückgeht, müssen die freiwerdenden Ressourcen zur Verringerung der Gruppenstärke in Kindergartengruppen genutzt werden. Es fehlen in NRW insgesamt mehr als 180.000 Plätze!

Auf gesonderte **Sprachförderungsangebote**, die nach einem als „missglückt“ begonnenen Feststellungsverfahren Delfin 4 zur Verfügung gestellt werden sollen, ist zu verzichten, zumal bei besseren Rahmenbedingungen und ausgeweiteter Fortbildungsförderung eine ganzheitliche Stärkung der Stärken der Kinder erfolgen sollte.

- Die Hinweise auf die zukünftig bereitgestellten **Landesmittel** sind kein Ausgleich für die seit dem Jahr 1998 erfolgten **Kürzungen**, die durch die Landeshaushalte 2006 und 2007 um rd. 150 Mio. € verschärft wurden. Verbesserungen würden den Einsatz von mehr als 1,5 Mrd. € für den Elementarbereich erfordern.
- Wenn die Landesregierung behauptet, sie könne nur durch eine Umstellung auf eine Pauschalierung dazu beitragen, dass das **Verfahren vereinfacht** und das **Finanzierungsrisiko** des Landes minimiert wird, dann ist festzustellen, dass die Landesregierung auf Steuerungsregelungen in der Vergangenheit verzichtet hat und das neue Verfahren nach den bisherigen Vorschlägen eher zu einer zusätzlichen Verkomplizierung beiträgt.

## 6. Perspektiven

Weder das Konsenspapier noch der bisher vorgelegte Referentenentwurf sind eine geeignete Grundlage für die Weiterentwicklung des Landesrechts sowie für tatsächliche Verbesserungen in den Förderbedingungen für Kinder und Familien:

- a) **Verbesserungen müssen über das Konsenspapier hinausgehen!**
- b) **Der Referentenentwurf ist als Grundlage für die Weiterentwicklung völlig ungeeignet!**

gez. Gerhard Stranz