



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Landesbezirk Nordrhein-Westfalen



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1649

A04, A11

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

Inhalt:

1. Einleitung
2. Grundsätzliches zum Gesetzentwurf
3. Änderungsvorschläge zu den einzelnen Paragraphen
4. Über dieses Gesetz hinaus

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren hat sich das Verständnis für den Elementarbereich als Bildungseinrichtung wesentlich weiter entwickelt, so dass die Bedeutung des Bereiches als Basis für den Bildungserfolg von Kindern und somit als gesellschaftliche Zukunftsinvestition von niemandem mehr in Frage gestellt wird.

Parallel dazu erleben wir jedoch, dass die Finanzressourcen der öffentlichen Kassen sich in NRW an einem historischen Tiefpunkt befinden. Fehlende Einnahmen und neue Aufgaben führen seit Jahren dazu, dass notwendige Investitionen und Anpassungen nicht erfolgen.

Vor diesem Hintergrund wurde die Kita-Gesetzgebung in NRW immer wieder derart verändert, dass die Anforderungen an die Praxis erhöht wurden, ohne jedoch die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen ausreichend anzupassen.

Dass sich die Befürchtungen im Hinblick auf Qualitätseinbrüche bei den Angeboten und der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen nicht alle bewahrheitet haben, ist

allein dem Einsatz und Engagement der Fach- und Ergänzungskräfte geschuldet. Dieser Einsatz erfolgt jedoch oft zu Lasten der Gesundheit der Beschäftigten, welches u.a. durch die aktuelle STEGE Studie (*Das Forschungsprojekt „STEGE - Strukturqualität und ErzieherInnen-gesundheit“ wird von Oktober 2010 bis Dezember 2012 unter der Leitung von Prof. Dr. Susanne Viernickel und Prof. Dr. Anja Voss im Auftrag der Unfallkasse Nordrhein-Westfalen und mit Unterstützung der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung an der Alice Salomon Hochschule (ASH) in Berlin durchgeführt*) belegt wird.

In unserer Stellungnahme haben wir deshalb den Schutz der Beschäftigten in den Vordergrund gestellt. Wir halten es für erforderlich, dass alle fachlichen Anforderungen eng mit den erforderlichen finanziellen und personellen Rahmenbedingungen verknüpft werden.

Unsere Formulierungsvorschläge nehmen der Forderung in diesem Gesetzentwurf deshalb an einigen Stellen, wie z. B. in den §§ 13 – 13 c, die Verbindlichkeit in Bezug auf die pädagogische Qualität. Hiermit sollen jedoch nicht die richtigen Aussagen zur Elementarbildung in Frage, sondern die Verbindlichkeit bei den Standards, insbesondere beim Fachkraft–Kind-Schlüssel, sicher gestellt werden.

Dies ist nicht nur im Hinblick auf die erforderliche Bildungsqualität dringend umzusetzen, sondern auch, um den Herausforderungen „alternder Belegschaften“, der Zunahme prekärer Beschäftigung in Kindertageseinrichtungen und dem bereits spürbaren Fachkräftemangel zu begegnen.

2. Grundsätzliches zum Gesetzentwurf

Wir begrüßen die Aufnahme diverser Änderungsvorschläge in diesem Regierungsentwurf gegenüber dem Referentenentwurf, bleiben aber bei unserer grundsätzlichen Kritik.

Die Systematik des KiBiz mit buchbaren Betreuungszeiten und der Finanzierung über Kindpauschalen bleibt mit diesem Gesetzentwurf erhalten und wird von uns in dieser Form abgelehnt. Von den Eltern wählbare Betreuungszeiten berücksichtigen in erster Linie den Betreuungsbedarf der Eltern und nicht den Bedarf der Kinder an Bildung, Erziehung und Betreuung oder deren Realisierungsmöglichkeiten durch die Beschäftigten in der Kindertageseinrichtung.

Die Finanzierung der Elementarbildung orientiert sich in der Folge über die Kindpauschalen genau an diesen Betreuungsbedarfen der Eltern. Somit investieren Land, Kommune und Träger nicht in erster Linie in Bildung, sondern finanzieren gewünschte Betreuungszeiten.

Aus dieser Systematik resultieren alle Mängel des vorliegenden Gesetzentwurf, ob es um die fehlende Chancengerechtigkeit benachteiligter Kinder und Familien, die unzureichenden Umsetzungsmöglichkeiten der pädagogischen Anforderungen, der gesundheitlichen Belastungen der Beschäftigten oder die Zukunftsperspektive für die Träger und deren Vielfalt geht.

Deshalb muss das KiBiz in der Form umgestellt werden, dass die Einrichtungen Öffnungszeiten anbieten. Innerhalb dieser Öffnungszeiten müssen Kinder die Möglichkeit haben, die Einrichtung nach ihren Bildungsbedarfen zu besuchen. Dies muss unabhängig davon sein, welche Betreuungszeiten ihre Eltern aus beruflichen oder anderen Gründen wünschen oder ggf. bezahlen können.

Die Einrichtungen müssen entsprechend ihres Angebotes finanziert werden und zwar orientiert an den tatsächlichen Erfordernissen und Kosten, unabhängig von Nutzungsschwankungen und begrenzten Pauschalen.

Bei der Ausgestaltung ist ein verbindlicher Fachkraft-Kind-Schlüssel, mindestens auf dem Niveau der Empfehlungen der OECD, festzuschreiben, um in allen Einrichtungen, unabhängig ihrer Finanzkraft, den Kindern gute Bildungschancen zu ermöglichen.

Solange Elternbeiträge erhoben werden, müssen diese in ganz NRW einheitlich sein, damit nicht ausgerechnet arme Kommunen, mit einer ärmeren Elternschaft und möglicherweise einer schlechteren Strukturqualität, gezwungen sind Elternbeiträge zu erheben, währenddessen finanzstärkere Gemeinden die Qualität ausbauen und auf Elternbeiträge verzichten können.

Das von der Gewerkschaft ver.di NRW vorgelegte Positionspapier GEBT (Gesetz zur Erziehung und Bildung in Tageseinrichtungen für Kinder) bleibt für uns die Diskussionsgrundlage für die Weiterentwicklung der Elementarbildung in NRW.

Der Gesetzentwurf weckt in der Öffentlichkeit und bei Eltern Erwartungen, die mit den vorliegenden Änderungen nicht erfüllt werden können.

- Die Verpflichtung zu Gesprächen und Beratung der Eltern durch das pädagogische Personal der Kindertageseinrichtung ist grundsätzlich zu begrüßen, sie wird sich allerdings in vielen Fällen nicht realisieren lassen, da die Zeit- bzw. Personalressourcen nicht zur Verfügung stehen.
- Der Gesetzentwurf ist (ggf. im § 10) um die Verankerung der betrieblichen Gesundheitsförderung zu ergänzen. Neben den Vorgaben aus anderen Gesetzen (z.B. Arbeitsschutzgesetz) und tariflichen Regelungen wie im TVöD, die die Gesundheitsfür- und -vorsorge vorschreiben, ist die Gesundheit der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen Grundlage für die Einhaltung der pädagogischen Qualität der Einrichtung.
- Wir begrüßen die Konkretisierung des Bildungsbegriffs und des Bildungsverständnisses für den Elementarbereich, auch in Abgrenzung zu anderen Bildungsbereichen, da diese Haltung den Bedürfnissen der Kinder entspricht und die Basis für deren Bildungserfolg ist. Allerdings fehlt es an einer entsprechenden Verknüpfung zu den dafür notwendigen Rahmenbedingungen, so dass davon auszugehen ist, dass die Umsetzung der Vorgaben in § 13 häufig nicht möglich ist.
- Wir begrüßen den weitestgehenden Verzicht auf die Sprachstandsfeststellung gemäß § 36 Schulgesetz und die Betrachtung der Sprachbildung als ganzheitliche Aufgabe und damit die Abkehr von der defizitorientierten Reduzierung auf Sprachförderung, sehen aber auch hier die umfängliche Realisierung des Anspruchs aufgrund fehlender Ressourcen in Frage gestellt.
- Die in § 13 d gemachten Aussagen zur Angebotsstruktur stehen im Widerspruch zur Finanzierungsstruktur im Gesetzentwurf. Durch die Refinanzierung über Kindpauschalen führt jede Reduzierung der Gruppengröße zu Finanzierungslücken. Ein Budget und damit Personal für 25 Wochenstunden, mit Öffnungszeiten, die sich an den Elternwünschen orientieren und dem Recht fast alle Angebote zu nutzen, lassen sich

mit der Personalausstattung nicht umsetzen. Darüber hinaus ist die Integration des einzelnen Kindes in den Gruppenalltag und die Förderung gemäß §§ 13, 13 b und 13 c mit diesen elternorientierten Angeboten nicht möglich.

Elementarbildung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deshalb halten wir es weiterhin nicht für erforderlich, dass privatgewerbliche Anbieter als Träger von Kindertageseinrichtungen „auf dem Markt“ agieren können.

Ziel gewerblicher Unternehmen ist es Gewinne zu erzielen. Die Gewinnerzielung im Elementarbereich ist aber nur möglich, wenn die Personalkosten gedrückt, Qualitätsabstriche in Kauf genommen oder finanziell gut situierte Eltern ausgewählt werden.

- Die Einführung der Verfügungspauschalen ist ein Schritt in die richtige Richtung, um das pädagogische Personal in den Einrichtungen von z.B. hauswirtschaftlichen Tätigkeiten zu entlasten, diese vorgesehene Regelung wird allerdings in der Höhe der Pauschalen nicht ausreichen.
- Wir begrüßen bei dem geplanten Landeszuschuss plusKITA eine Formulierung mit positiver Assoziation und die bedarfsgerechtere Verteilung der Finanzmittel. Angesichts der generellen Unterfinanzierung der Kindertageseinrichtungen sind damit jedoch die erhöhten Anforderungen durch soziale Verwerfungen nicht aufzufangen.
- Ebenso begrüßen wir die Einführung einer Planungsgarantie für die Träger von Tageseinrichtungen. Die verbesserte finanzielle Planungssicherheit dürfte sich auch positiv auf den Umgang der Träger mit befristeter Beschäftigung auswirken. Wobei wir betonen, dass die veränderbaren Belegungszahlen und gebuchte Betreuungszeiten keine Sachgrundbefristung gemäß TzBfG rechtfertigen.
Da tatsächlich aber einige Arbeitgeber entsprechende Befristungen vornehmen, schlagen wir vor, diese Klarstellung in das Gesetz aufzunehmen.
- Die in der Anlage zu § 19 angegebenen Personalstunden listen nur Bruttopersonalstunden auf, die Werte entsprechen nicht den real zur Verfügung stehenden Personalstunden.
Nach der Berechnung der KGST für die Personalbemessung in Verwaltungen wird eine Vollzeitkraft mit ca. 1570 Jahrespersonalstunden berechnet. Da im KiBiz keine Urlaubs-, Krankheits- und Fortbildungszeiten berücksichtigt werden wird unterstellt, dass eine Vollzeitkraft ca. 1790 Jahrespersonalstunden zur Verfügung steht.
Unabhängig von der Frage, ob die vorgesehenen Personalstunden ausreichen, fehlen somit für jedes Vollzeitstellenäquivalent von vorneherein mindestens 200 Jahresarbeitszeitstunden.
Die Mindestpersonalbedarfsberechnung muss auf real zur Verfügung stehenden Personalzeiten basieren.
- Da der erste Wert der Tabelle der Anlage zu § 19 durchgängig im Gesetzentwurf als ausreichende Personalausstattung beschrieben wird, ist es Kommunen in der Haushaltssicherung, auch bei fachlicher Notwendigkeit, nicht möglich darüber hinausgehend Personal einzusetzen, da dies von den Aufsichtsbehörden als freiwillige Leistung angesehen wird. Das ist eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung der Einrichtungen armer Kommunen.

3. zu den einzelnen Paragrafen

Zu § 3 a –Wunsch- und Wahlrecht- Abs. 3

Satz 2 sollte folgendermaßen ergänzt werden: Die Eltern haben das Recht, die Betreuungszeit für ihre Kinder entsprechend ihrem Bedarf, im Rahmen dieses Gesetzes *und dem örtlichen Angebot* zu wählen.

Begründung: In Satz 3 werden die Träger der Tageseinrichtungen und die Träger der örtlichen Jugendhilfe bereits angehalten die Bedarfe bei der Angebotsplanung zu berücksichtigen. In der jetzigen Formulierung des Satzes 2 werden mögliche Konflikte zwischen dem Elternwunsch und dem vorhandenen Angebot in die Kindertageseinrichtung verlagert.

Zu § 13 –Frühkindliche Bildung- Abs. 2-6

Die Sätze, die vorschreiben, wie die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege ihre Prozesse und Angebote gestalten, wie z.B. „Die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege gestalten ihre Bildungsangebote so, dass ...“ und ff., sollten folgendermaßen ergänzt werden: „Die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege gestalten, *im Rahmen ihrer personellen Möglichkeiten*, ihre Bildungsangebote so, dass ...“

Begründung: Die Aussagen zur Gestaltung der pädagogischen Arbeit entsprechen den aktuellen fachlichen Erkenntnissen, erfordern jedoch entsprechende Rahmenbedingungen. Die individuelle Förderung von Kindern ist nur mit ausreichend vorhandenem Personal möglich, welches nach dem Gesetzentwurf nicht in jedem Fall vorhanden ist. Die jetzige Formulierung weckt die Erwartung der Eltern und ggf. anderer Stellen, dass die pädagogische Arbeit stets den Anforderungen des § 13 entspricht.

Zu § 13 b –Beobachtung und Dokumentation- Abs. 1

Satz 3 ist folgendermaßen zu ergänzen: „Die Beobachtung und Auswertung mündet in die regelmäßige Dokumentation des Entwicklungs- und Bildungsprozesses des Kindes (Bildungsdokumentation), *dabei sind Umfang und Häufigkeit von den personellen Möglichkeiten abhängig.*“

Begründung: Angesichts der dünnen Personaldecke, fehlender verbindlicher Verfügungszeiten und zunehmend schwierigen Lebenssituationen der Kinder können sich die Fachkräfte häufig nicht aus dem Gruppengeschehen zurückziehen, um die komplexen Dokumentationen zu erstellen.

Zu § 13 c –Sprachliche Bildung- Abs. 2

Satz 1 sollte folgendermaßen lauten: „Die sprachliche Entwicklung ist, *entsprechend der Möglichkeiten*, im Rahmen dieses ...“

Begründung: Die Beobachtung und Dokumentation von Sprachentwicklung, sowie die Unterstützung der Sprachbildung erfordert Menschen, die mit den Kindern kommunizieren und agieren. Wenn nicht entsprechend Fachkräfte zur Verfügung stehen, können die Anforderungen des § 13 c nicht umfänglich erfüllt werden.

Zu 13 d –Angebotsstruktur- Abs. 4

Absatz 4 ist wie folgt zu formulieren: *„Wird in der Tageseinrichtung Mittagessen angeboten, sollte grundsätzlich jedem Kind mit einer wöchentlichen Betreuungszeit ab 35 Stunden die Teilnahme ermöglicht werden, sofern die Rahmenbedingungen dies zulassen.“*

Begründung: Eine Vielzahl von Einrichtungen verfügt weder über die räumlichen oder logistischen, noch über die personellen Möglichkeiten einer größeren Anzahl von Kindern ein Mittagessen zu Teil werden zu lassen.

Zu § 16 a –plusKITA- Abs 2

Satz 1 sollte wie folgt umgestellt werden: *„Im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen haben diese Kindertageseinrichtungen...“*

Begründung: Die grundsätzliche Ausrichtung des § 16 a ist zu begrüßen, allerdings zweifeln wir die Auskömmlichkeit der zusätzlichen Finanzmittel (§ 21 a) und damit die Umsetzung der genannten Ziele an. Hier gilt es die Beschäftigten zu schützen.

Zu § 16 b –zusätzlicher Sprachförderbedarf-

Wir schlagen in Satz 1 vor, hinter den Worten „...haben sie im Team eine“ die Worte *„mindestens eine zusätzliche“* einzufügen.

Begründung: Die Fachkraft, die über besondere Erfahrungen und Kenntnisse in der Sprachförderung verfügt, soll die anderen Fachkräfte unterstützen und beraten und an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Dies ist nicht zu gewährleisten, wenn die Fachkraft z.B. als Gruppenleitung eingebunden ist. Zusätzliche Aufgaben benötigen auch zusätzliches Personal. Die Finanzmittel unter § 21 b sind dafür nicht ausreichend.

Zu § 18 –allgemeine Voraussetzungen- Abs. 3-4

In Absatz 3, Satz 1 sollte das Wort „weiterhin“ durch das Wort *„zwingend“* ersetzt werden.

Die neue Ziffer 5 des Absatz 3 müsste folgendermaßen lauten: *„der Personaleinsatz im Übrigen mindestens den Werten der Anlage zu § 19 Abs. 1 entspricht.“*

Begründung: Eine Orientierung an den Werten der Anlage zu § 19 Abs. 1 ist nicht bindend. In der Praxis werden die Personalwerte häufig unterschritten, da es bisher und auch in dem vorliegenden Entwurf dieses Gesetzes, keine zwingenden Mindestpersonalstandards gibt.

Absatz 4 sollte folgende Formulierung erhalten: *„Bei der Zahl der Kinder pro Gruppe sind die Maximalwerte und bei der Personalausstattung einer Kindertageseinrichtung die Mindestwerte der Anlage zu § 19 Abs. 1 anzuwenden. Eine Überschreitung der Gruppengröße ist nur in Ausnahmefällen, mit Genehmigung des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und mit zusätzlichem pädagogischen Personal möglich.“*

Begründung: Die derzeitige Soll-Formulierung bildet keine große Hürde für Überbelegungen. Es ist aber jegliche Überschreitung der Gruppengröße aus pädagogischen Gründen zu vermeiden und darf nur in Ausnahmefällen zulässig sein. Da die Träger und die örtlichen Jugendämter ggf. ein Interesse an zusätzlichen Kindpauschalen haben könnten, sollte die Entscheidung über Ausnahmen den Landesjugendämtern obliegen.

Zu § 19 –Berechnungsgrundlage für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen- Abs. 2

Absatz 2 müsste folgendermaßen lauten: *„Die Kindpauschalen erhöhen sich jährlich um die jeweils ermittelte Preis- und Lohnkostensteigerung, erstmals für das Kindergartenjahr 2014/2015.“*

Begründung: Die vorgesehene Erhöhung der Pauschalen um 1,5 %, erstmals 2015 entspricht nicht den realen Kostensteigerungen und der Entgeltentwicklung der Beschäftigten. Da die Träger der Einrichtungen in der Regel nicht über entsprechende Rücklagen oder andere Finanzmittel verfügen, führt die Unterfinanzierung ggf. zum Ausstieg von Trägern oder zu Personalabbau und Tarifflicht.

Zu § 21 –Landeszuschuss für Kindertageseinrichtungen- Abs. 3

Im neuen Abs. 3 ist Satz 3 folgendermaßen zu ergänzen: *„...Verfügungspauschale vollständig zur Finanzierung zusätzlicher Personalkraftstunden oder anderer, das pädagogische Personal unterstützende Kräfte, die über den bisherigen Personalbestand hinaus, mindestens aber über dem 1. Wert der Tabellen...“*

Begründung: Einige Träger haben bereits in der Vergangenheit die Personalbemessung über den 1. Wert der Anlage zu § 19 hinaus vorgenommen oder z.B. Hauswirtschaftskräfte in den Einrichtungen eingesetzt. Hintergrund sind in vielen Fällen besondere Erfordernisse in den Einrichtungen. Es gilt zu befürchten, dass bei der derzeitigen Formulierung des Abs. 3 die zusätzliche Landesförderung nicht in den Einrichtungen ankommt, sondern mit bereits vorhandenen Personalressourcen verrechnet wird und somit weder eine Entlastung des Personals, noch eine Qualitätsverbesserung erfolgt.

Hinter Satz 3 des neuen Abs. 3 ist folgender Satz einzufügen: *„Das zusätzliche Personal ist entsprechend der jeweils geltenden Tarifverträge zu beschäftigen und zu bezahlen, mindestens jedoch mit einem Stundenentgelt von derzeit 8,50 Euro Mindestlohn.“*

Begründung: Die Höhe der Verfügungspauschalen legt nahe, dass die zusätzlichen Kräfte überwiegend im Rahmen von „Mini Jobs“ beschäftigt werden. Um eine Ausbreitung von prekärer Beschäftigung nicht weiteren Vorschub zu leisten, halten wir diese Lohnuntergrenze für erforderlich.

Zu § 21 c –Landeszuschuss für Qualifizierung-

Der Text des § 21 c ist um das Wort *„zusätzlich“* vor dem Wort *„jährlichen“* zu ergänzen.

Begründung: Auch bei diesem Landeszuschuss gilt es sicher zu stellen, dass die Finanzmittel in der Praxis ankommen und nicht zur Haushaltssanierung verwendet wird. Näheres wird in der angestrebten Vereinbarung zu regeln sein.

4. Über dieses Gesetz hinaus

Regelungen für Angebote für Schulkinder

Angebote für Schulkinder gemäß § 5 müssen unbedingt über gesetzliche Regelungen mit entsprechenden Qualitätsstandards und einem auskömmlichen Finanzierungssystem ausgestattet werden.

Begründung: Der Erlass zu Ganztagsangeboten an Schulen ist völlig unzureichend und wird dem Anspruch nach ganzheitlicher Bildung nicht gerecht. Darüber hinaus führt er zu prekärer Beschäftigung und untragbaren Belastungen des Personals.

Einsatz von KinderpflegerInnen

Im Rahmen der noch anzupassenden Personalvereinbarung sollte die Formulierung im Hinblick auf den dauerhaften Einsatz von KinderpflegerInnen, die bereits 2008 beschäftigt waren, dahingehend geändert werden, dass die Formulierung „...die auf eine mindestens 15-jährige Berufserfahrung zurückblicken...“ durch „*langjährige* Berufserfahrung“ ersetzt werden.

Begründung: Ziel dieser Regelung ist es, qualifizierten und erfahrenen KinderpflegerInnen auch ohne Weiterbildung eine berufliche Perspektive zu sichern. Unter diesem Gesichtspunkt macht es keinen Sinn, die Weiterbeschäftigung zu blockieren, wenn bei Unterbrechungszeiten z.B. durch Elternzeit oder das fehlen weniger Monate die 15 Jahre nicht erreicht werden.