

Präsidentin
des Landtags NRW
Frau Regina van Dinther
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Ansprechpartner: Heike Pape
Markus Leßmann
Horst-Heinrich
Gerbrand

Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-125
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-179
E-Mail: heike.pape@staedtetag.de
Aktenzeichen: 51.21.73 N

Datum: 24.08.2007/mos

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung, „Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz) - Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII-“, Drucksache 14/4410, am 28. und 29. August 2007

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung am 28./29.08.2007 und die Übersendung der vorbereitenden Unterlagen danken wir Ihnen. Die Gelegenheit zur Stellungnahme nehmen wir gerne wahr.

I. Vorbemerkungen

Das Vorhaben des Landes, die gesetzlichen Grundlagen und insbesondere das Finanzierungssystem im Elementarbereich neu zu gestalten, ist von den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen von Anfang an konstruktiv begleitet worden. Wir begrüßen, dass das Land in Vorbereitung auf das Gesetzesvorhaben die Neugestaltung der Finanzierungsgrundlagen in einem gemeinsamen Verfahren mit der Freien Wohlfahrtspflege, den Kirchen und den kommunalen Spitzenverbänden erörtert hat. Die Bereitschaft zur gemeinsamen Gestaltung ist anzuerkennen und wird insbesondere deutlich, wenn der nun zu bewertende Vorschlag ausgehend von den ersten Überlegungen des Landes für ein neues Finanzierungssystem im Frühjahr 2006 betrachtet wird.

In dem am 28.02.2007 von den kommunalen Spitzenverbänden unterzeichneten „Konsenspapier über Eckpunkte der zukünftigen Finanzierungsstruktur der Tageseinrichtungen für Kinder und der Förderung der Kindertagespflege“ sehen wir eine geeignete Grundlage für die weitere Gestaltung des Bereiches und der entsprechenden gesetzlichen Regelungen.

Im Nachgang zu der Unterzeichnung des Konsenspapiers wurde aber deutlich, dass dessen Inhalt offensichtlich von den Unterzeichnern nicht einheitlich aufgefasst wurde. In der Tat bietet der Wortlaut des Konsenspapiers sowohl für die Festlegung eines reinen Kindpau-

schalenmodells, bei dem sich nur die Höhe der Pauschalen an Modellgruppen als reine Berechnungsgrößen orientieren soll, wie auch für die Vereinbarung einer Förderstruktur mit einem anteilig pro Kind finanzierten Gruppenmodell hinreichend Ansatzpunkte. Auch angesichts der zwischenzeitlich erkennbaren Schwierigkeiten bei der Gestaltung von Umsetzungsregelungen zu der im Konsenspapier vereinbarten Kombination zwischen Gruppen- und Kindpauschalen, gilt es aus unserer Sicht jetzt aber, weniger um die Auslegungshoheit als um Lösungsvorschläge für die Zukunft zu ringen.

Vor diesem Hintergrund bedauern wir sehr, dass die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege als wichtige Kooperationspartner im Elementarbereich den Weg des Konsenses als verlässen betrachten. Gerade soweit sich die begleitende Kritik aber auf eine angeblich unzureichende Gesamtfinanzierung und einen angeblichen massiven Standardabbau stützt, kann sie in dieser generellen Form aufgrund der von Seiten des Landes und der Kommunen aufzubringenden erheblichen zusätzlichen Finanzmittel bei grundsätzlich rückläufigen Kinderzahlen nicht nachvollzogen werden.

Auch aus unserer Sicht setzte der Referentenentwurf den gefundenen Konsens in einigen Punkten nicht hinreichend um bzw. ging inhaltlich hinter das Konsenspapier zurück. Hierzu haben wir in unserer Stellungnahme vom 20.04.2007 einige zentrale Kritikpunkte benannt. Besonders kritikwürdig war die Regelung des § 21 Abs. 6 des Referentenentwurfes, wonach für die Berechnung des Landeszuschusses Höchstgrenzen für die Zuordnung zu den Gruppenformen und den Öffnungszeiten der in der Anlage zu § 19 beschriebenen Sachverhalte durch das Haushaltsgesetz festgelegt werden sollten. Hier sieht § 21 Abs. 6 des Regierungsentwurfes nun eine differenzierte Lösung vor. Sowohl die Zuordnung zu den Gruppenformen als auch die Verteilung der Betreuungszeiten soll nun nicht kontingentiert werden. Insofern räumt das Gesetz einen unbegrenzten Rechtsanspruch auf Förderung ein, soweit die Betreuungskontingente auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung als bedarfsgerecht ermittelt wurden. Lediglich der geplante Ausbau der Betreuung unterdreijähriger Kinder soll in bestimmten Kapazitätsschritten erfolgen.

Auch wird im Regierungsentwurf anerkannt, dass die zusätzliche Sprachförderung nach § 13 Abs. 5 Satz 3 einen konnexitätsrelevanten Tatbestand darstellt und insofern das erforderliche Kostenfolgeabschätzungsverfahren nachgeholt werden soll.

Trotz der Überarbeitung des Referentenentwurfes an diesen Punkten, die wir positiv bewertet haben, stellen sich einige Regelungen des Regierungsentwurfes aus kommunaler Sicht weiterhin als problematisch und korrekturbedürftig dar.

Insbesondere die Regelung zu den Elternbeiträgen bleibt inakzeptabel. Der vorgesehene Anteil der Elternbeiträge an der Gesamtfinanzierung in Höhe von 19 % ist völlig unrealistisch. Im landesweiten Durchschnitt erreichen die Elternbeiträge lediglich einen Finanzierungsanteil von ca. 13 %. Durch den Wegfall des Elternbeitragsdefizitenausgleichsverfahrens, der auch im Regierungsentwurf fortgeschrieben wird, verschärft sich die Situation insofern, als die Finanzierungslücke zwischen den angenommenen 19 % und den tatsächlich erreichten Elternbeiträgen allein von den Kommunen zu tragen ist. Erhöhungen der Elternbeiträge stoßen auf sozial- und bildungspolitische Bedenken und passen nicht in die allgemeine Diskussion über die Beitragsfreiheit des Kindergartens. Auch unter Zurückstellung der Bedenken gegen Beitragserhöhungen kann ein Finanzierungsanteil von 19% von vielen Kommunen nicht erreicht werden. Dies belegen Abfragen der Landesjugendämter bei den Jugendämtern. So ist es beispielsweise in Westfalen-Lippe in 35 Jugendamtsbezirken zu Erhöhungen der Elternbeiträge seit dem 01.08.2006 gekommen, in nur sieben Jugendamtsbezirken wird ein Beitragsaufkommen von 19% und mehr erzielt. Folge ist eine finanzielle Deckungslücke, die allein kommunal zu schließen ist. Angesichts der nach wie

vor schwierigen Haushaltslage vieler Kommunen wird die Betreuung durch Kassenkredite finanziert. Sie erfolgt damit letztlich auf Kosten der jetzt durch das Gesetz zu fördernden, künftigen Generationen.

Kommunaler Handlungsspielraum geht zudem dadurch verloren, dass die Kommunen mit Nothaushalt von der Kommunalaufsicht - unter ausdrücklicher Billigung in jüngsten Gerichtsurteilen - zur Erhöhung der Beiträge auch gegen sozialpolitische Erwägungen gezwungen werden. Folge ist, dass insbesondere in den Kommunen, die ohnehin von schwierigen Sozialstrukturen geprägt sind, zusätzliche Belastungen für die Familien entstehen. Eine sozial- und bildungspolitische Schieflage ist unvermeidbar. Mit Blick auf diese bisherigen Erfahrungen mit dem Wegfall des Defizitenausgleiches wird das Land aufgefordert, zu einer landeseinheitlichen Beitragstabelle und einem partnerschaftlichem Ausgleich der mangelnden finanziellen Leistungsfähigkeit von Eltern durch Land und Kommunen zurückzukehren. Dies gilt umso mehr, als steigende Gesamtkosten, wie sie sich durch das neue Finanzierungssystem abzeichnen, auch zu einer Steigerung des 19%igen Finanzierungsanteils der Elternbeiträge führen und damit durch deren erneute Erhöhungen aufgefangen werden müssten.

II. Stellungnahme zu den Themenblöcken der Anhörung am 28./29.08 2007

Die weiteren u.E. noch dringend nachbesserungsbedürftigen Punkte werden anhand der Themenblöcke im Fragenkatalog erläutert. Dabei werden die Fragen zu den einzelnen Abschnitten zusammenfassend beantwortet, wobei wir uns auf die kommunalrelevanten Aspekte beschränken.

1. Bildung und Sprachförderung, Familienzentren (Block 1):

a) Bildung und Sprachförderung

Eine weitreichende Reform im Elementarbereich bietet grundsätzlich die Chance, zusätzlichen bildungspolitischen Erwartungen gerecht zu werden. Hierdurch kann die „Bildungsvereinbarung“, die in NRW zwischen dem Jugendministerium, den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege sowie den Kirchen im Jahr 2003 getroffen wurde, um das nur allgemein definierte Bildungsprofil zu konkretisieren, optimiert werden. Selbstverständlich kann dies nur gelingen, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen (Gruppengrößen, Ausbildung und Fortbildung des pädagogischen Personals, Curriculum etc.) ausgebaut bzw. geschaffen werden. Dies setzt zudem eine auskömmliche Finanzierung voraus. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Finanzierungsabschnitt, in dem wir detailliert auf die insoweit entstehenden Fragen eingehen.

Tageseinrichtungen für Kinder haben die Aufgabe, Kinder generell in sprachlichen Entwicklungsbereichen zu begleiten, zu fördern und herauszufordern. Sprache ist ein Bildungsbereich neben Bewegung, Spiel, Gestalten, Medien, Natur und kultureller Umwelt. Eine adäquate Sprachförderung als Grundstein für die spätere Schullaufbahn der Kinder ist von besonderer Bedeutung. Zu begrüßen ist es daher, eine Sprachstandsfeststellung schon ab Vollendung des 4. Lebensjahres – wie im Schulgesetz vorgesehen – durchzuführen, um früh auf defizitäre Sprachentwicklungen reagieren zu können. Hierbei sollte ein integrierter Ansatz in der Sprachförderung verfolgt werden und zusätzliche Sprachförderung aufbauend auf der regelmäßigen Sprachförderung in den Tageseinrichtungen für Kinder stattfinden.

Deutlich herauszustellen ist allerdings, dass das einzelfallbezogene methodische Beheben defizitärer Sprachentwicklung nicht in den originären Aufgabenbereich der Tageseinrich-

tungen für Kinder fällt. Zu Recht hat der Gesetzgeber daher die Durchführung von Sprachstandserhebungen wie auch die Möglichkeit, die Teilnahme an Sprachförderkursen ggf. zwangsweise durchzusetzen, im Schulrecht geregelt. Diese Zuordnung ist folgerichtig, da diese Maßnahmen in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Schulpflicht stehen und insoweit von einem vorwirkenden Schulverhältnis auszugehen ist. Für das gezielte Beheben sprachlicher Entwicklungsverzögerungen besteht sowohl eine Aufgaben- als auch Finanzverantwortung des Landes.

Die in § 13 Abs. 5 S. 3 KiBiz vorgesehene zusätzliche Sprachförderung stellt somit einen konnexitätsrelevanten Tatbestand dar. Daraus folgt, dass die Vorgaben des in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung verankerten strikten Konnexitätsprinzips sowie die gesetzlichen Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG) einzuhalten sind. Bislang fehlt es an einer entsprechenden tragfähigen Kostenfolgeabschätzung. Um nicht die Rechtswidrigkeit des Gesetzentwurfs zu riskieren, ist das Land aufgerufen, die entsprechenden Vorgaben der Landesverfassung des KonnexAG einzuhalten und auf eine einvernehmliche Betrachtung der Kostenfolgen hinzuwirken. Der in § 21 Abs. 2 KiBiz vorgesehene zusätzliche Zuschuss von 340 Euro je Kind pro Kindergartenjahr kann den erforderlichen Finanzaufwand der Kommunen bei weitem nicht kompensieren, worauf bereits im Vorfeld in zahlreichen Gesprächen gegenüber dem MGFFI hingewiesen wurde. Hier bedarf es im Gesetzgebungsverfahren einer Nachbesserung, um den Kommunen, die bereit sind, das Land bei der Erfüllung seiner Sprachförderaufgaben im Rahmen ihrer personellen und sächlichen Kapazitäten nach Kräften zu unterstützen, einen vollständigen Ausgleich der aufzubringenden Finanzierungsmittel zu garantieren.

Da sowohl Schulen als auch Jugendhilfe über langjährige und professionelle Erfahrungen verfügen, die im fruchtbaren Austausch die Qualität der Erziehung von Kindern und Jugendlichen steigern können, wird die durch § 14 KiBiz beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule ausdrücklich unterstützt. Die Schule kann auf Defizite im familiären Umfeld und in der Persönlichkeitsentwicklung sowie auf soziale Benachteiligung nur mit Hilfe der Jugendhilfe angemessen reagieren. Mit gezielten Angeboten der Jugendhilfe sind positive Rückwirkungen auf den schulischen Lernerfolg zu erzielen. Die Jugendhilfe wiederum kann mit Hilfe der Schule junge Menschen besser erreichen und dadurch ihren präventiven und integrativen Aufgaben effizienter nachkommen. Allerdings sollte der in § 14 KiBiz vorgesehene Konkretisierungsgrad der Verpflichtungen der Tageseinrichtungen auch eine Entsprechung im Schulrecht finden.

Im Hinblick auf die im § 13 KiBiz formulierten Grundsätze der Bildungs- und Erziehungsarbeit ist zu § 13 Abs. 4 anzumerken, dass eine bisher in der Bildungsvereinbarung auf freiwilliger Basis verabredete Aufgabenstellung, nämlich die Beobachtung und Dokumentation des Entwicklungsstandes des Kindes, nunmehr als gesetzliche Aufgabe verankert werden soll. Der in dem § 22, 22 a SGB VIII normierte Förderauftrag, nach dem sich die Förderung u.a. an dem Entwicklungsstand des einzelnen Kindes ausrichten soll, setzt eine diesbezügliche Beobachtung dabei zwar voraus. Die nun landesrechtlich vorgesehene Verpflichtung zur Dokumentation im Rahmen einer Soll-Vorschrift lässt sich jedoch nicht aus den bundesrechtlichen Vorgaben ableiten. Wegen der Bedeutung der Bildungsdokumentation für die verpflichtende (Sprach-) Förderung der Kinder ist die Abhängigkeit der Dokumentation von der Zustimmung der Eltern kritisch zu bewerten.

b) Familienzentren

Die Weiterentwicklung von Tageseinrichtungen zu Familienzentren ist aus unserer Sicht ein wichtiger Schritt zu einer familienfreundlicheren Politik. Familienzentren können durch ihren ganzheitlichen Ansatz der Bündelung familienunterstützender Leistungen in

Tageseinrichtungen dazu beitragen, die individuelle Förderung der Kinder, die Erziehungskompetenz der Eltern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu optimieren. Ein Schwerpunkt bei der Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren sollte der Ausbau von Erziehungspartnerschaften sein, indem die Erziehungsberechtigten verstärkt in die pädagogische Arbeit der Kindertageseinrichtungen eingebunden werden. Um möglichst viele Familien zu erreichen, müssen die Unterstützungsangebote niedrigschwellig ausgelegt sein. Vor diesem Hintergrund sind eine gesetzliche Verankerung des Landesprojekts und eine daran anknüpfende Landesförderung grundsätzlich zu begrüßen.

Bei realistischer Betrachtung wird die Einrichtung von Familienzentren aufgrund der Angebotsvielfalt zu einer spürbaren Kostensteigerung in personeller und sächlicher Hinsicht führen. Diese zusätzlichen Finanzmittel werden durch Synergieeffekte nicht auszugleichen sein. Die geplante Landesförderung in Höhe von 12.000 Euro jährlich reicht daher bei weitem nicht aus, um diese Kosten zu kompensieren.

Fachlich nicht nachvollziehbar ist, warum Aufgaben im Zusammenhang mit der Kindertagespflege für die Familienzentren vorgesehen sind (§ 16 Abs. 1 Nr. 2 KiBiz). Zu befürchten ist zum einen eine Überforderung der Einrichtungen. Zudem wird man hiermit auch nicht den Anforderungen, die an die Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit der Kindertagespflege zu stellen sind, gerecht werden. Die fachlichen Anforderungen können nur in Kooperation mit einer qualifizierten Fachberatungs- und Vermittlungsstelle sichergestellt werden. Aufgrund der auch dort begrenzten Personalressourcen wird es jedoch nicht möglich sein, dass die jeweilige „zentrale“ Fachberatungs- und Vermittlungsstelle ihre Leistungen dezentral in den Familienzentren anbietet. Es ist aus fachlicher Sicht daher zwingend geboten, dass die Aufgaben der Familienzentren im Kontext der Kindertagespflege aus der Aufzählung in § 16 Abs. 1 KiBiz und aus dem „Gütesiegel-Kriterienkatalog“ herausgenommen werden.

Nicht ohne weiteres begründbar ist es zudem, warum die Förderung von Kindern mit zusätzlichem Sprachförderbedarf, die keine Kindertageseinrichtung besuchen, in den Familienzentren stattfinden soll. Die ohnehin für die zusätzliche Sprachförderung unzureichende finanzielle Ausstattung dürfte in dieser Konstellation noch kritischer zu beurteilen sein.

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass wir die Begrifflichkeit des Gütesiegels ablehnen. Damit ist nach allgemeinem Sprachgebrauch die Bestätigung einer besonderen Qualität verbunden. Dies ist insofern sehr bedenklich, als die originären Aufgaben der Kindertageseinrichtungen und die der Familienzentren nicht hinreichend voneinander abgegrenzt sind. Es darf nach unserer Überzeugung in der öffentlichen Wahrnehmung in Nordrhein-Westfalen keine Einrichtungen erster und zweiter Klasse geben. Dies wäre gegenüber den Kindertageseinrichtungen, die ganz überwiegend ihre originären Aufgaben in guter Qualität wahrnehmen, unangemessen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass viele Einrichtungen wegen der Kontingentierung durch das Land keine Chance haben werden, sich auch als Familienzentrum zertifizieren zu lassen. Es ist daher dringend über eine neutralere Begrifflichkeit als die des Gütesiegels nachzudenken, etwa „Zertifikat Familienzentrum“ oder „zertifiziertes Familienzentrum“.

Anzumerken ist noch, dass der Kriterienkatalog zur Gütesiegel-Zertifizierung nicht in allen Bereichen als fachlich sinnvoll einzuschätzen und mit der kommunalen Seite nicht hinreichend abgestimmt ist. Er ist sehr umfangreich und in ihm sind erhebliche Anforderungen an die Einrichtungen formuliert worden. Dies betrifft nicht nur fachliche und inhaltliche Anforderungen in engerem Sinne, sondern auch in erheblichem Maße zusätzliche organisatorische Anforderungen, die nur mit großem zeitlichem Aufwand zu erfüllen sind.

2. Gesundheit, Mitwirkung der Eltern, Zusammenarbeit mit der Grundschule, Vereinbarkeit Familie und Beruf, Integrative Bildungs- und Erziehungsarbeit, AG SGB VIII (Block 2):

Zu den in Block 2 angesprochenen Fragen enthält das KiBiz zahlreiche vielversprechende Ansätze und Verbesserungen. Dabei sind wesentliche aktuelle gesellschaftliche Fragen angesprochen.

Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf leistet das KiBiz vor allem durch den Ausbau der Betreuung unterdreijähriger Kinder einen wichtigen Beitrag. Hierzu finden sich weitergehende Ausführungen und Bewertungen in der Stellungnahme zu Block 3. Dort haben wir auch auf die ebenfalls im Grundsatz familienfreundlichen Flexibilisierungen hingewiesen. Die Erwartungen hierzu müssen aber angesichts der erforderlichen Finanzierbarkeit von Angebotsvorhaltungen realistisch bleiben. Eine zu weit gehende Flexibilisierung gefährdet zudem den Bildungs- und Erziehungsauftrag und ist daher auch unter dem Gesichtspunkt der Familienfreundlichkeit abzulehnen.

Die Regelungen zur Zusammenarbeit mit den Eltern müssen ihrer in § 2 KiBiz herausgestellten vorrangigen Erziehungsverantwortung Rechnung tragen. Diese umfasst Rechte und Pflichten, weshalb das KiBiz bewusst die Einrichtungen nicht dem Anspruch aussetzen darf, alleine der Entlastung der Eltern von deren Erziehungsverantwortung zu dienen. Im Mittelpunkt muss das Kindeswohl stehen.

Die Regelungen zur Elternmitwirkung sehen angesichts der Elternverantwortung richtigerweise eine enge Kooperation mit den Eltern vor. Die Regelungen müssen aber so ausgestaltet sein, dass diese Kooperation im Konfliktfall die Arbeit der Tageseinrichtungen nicht blockiert.

Zu den ebenfalls wichtigen Bausteinen Gesundheitsförderung und Kinderschutz möchten wir feststellen, dass die Kindertageseinrichtungen seit jeher wichtige Partner in beiden Bereichen sind. Da es sich um datenschutz- und ggf. auch haftungsrechtlich sensible Bereiche handelt, sollten die Verantwortlichkeiten jedoch klarer als bisher formuliert und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden besser abgesichert werden. Auch wenn die Kindertageseinrichtungen viele Kinder erreichen, darf ihnen die Verantwortung für die Gesundheit der Kinder und den Schutz ihrer Integrität nicht alleine aufgebürdet werden. Dies wäre angesichts der komplexen Fragestellungen und der auf andere Schwerpunkte ausgerichteten Ausbildung des pädagogischen Personals eine Überforderung und birgt die Gefahr, eine Scheinsicherheit für die Kinder zu erzeugen. Auch müssen sämtliche Regelungen so gestaltet sein, dass die Einrichtungen gerade für gefährdete Kinder und ihre Eltern weiter vertrauenswürdige Anlaufstellen bleiben. Eine „Abschreckung“ gerade dieser Familien durch zu hohe Kontrollpflichten muss in jedem Fall vermieden werden.

Hinsichtlich der weiteren im Block 2 behandelten Themen erlauben wir uns, auf die Ausführungen unter den §§ 8, 9, 10, und 14 sowie auf die Ausführungen unter den anderen Fragenblöcken Bezug zu nehmen, da sich zum Teil Überschneidungen ergeben.

3. Bedarfsentwicklung und Betreuungsstruktur (Block 3):

a) Bedarfsentwicklung und Kontingentierung

§ 21 Abs. 6 des Regierungsentwurfes sieht Höchstgrenzen für den Ausbau der Betreuungsangebote für unterdreijährige Kinder vor. In der Anlage zu § 19 sind die Ausbaustufen bis zum Jahr 2010 aufgeführt. Zu begrüßen ist die grundsätzliche Öffnung der Landesförde-

rung für den U3-Ausbau, an dem sich unter Geltung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) das Land nur äußerst begrenzt beteiligt hat. Die nun vorgesehene Öffnung der Landesförderung bezieht sich auf den Ausbau nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz. Die genannten Ausbaustufen sind vorgesehen, um die für das Land steigenden Kosten kalkulierbar zu machen. Konkrete Vorgaben für einzelne örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind damit nicht verbunden. Vorgaben für starre landesweite Versorgungsquoten wären nicht sinnvoll, da der Bedarf örtlich stark variiert.

Völlig offen ist derzeit noch die Verteilung der U3-Kontingente. Wenn das Land in § 21 Abs. 6 einen Deckel für die Förderung dieses Bereiches vorsieht, so muss es im gleichen Zuge Klarheit darüber schaffen, wie diese Kontingente zu verteilen sind. Verteilungskriterien und -verfahren sind äußerst wichtig, um schnellstmöglich Planungssicherheit für die Kommunen herzustellen. Mit Blick auf den zeitlichen Ablauf bis zum In-Kraft-Treten der neuen gesetzlichen Grundlagen besteht hier dringender Handlungsbedarf. Wir fordern das Land daher auf, kurzfristig Vorschläge für eine bedarfsorientierte Verteilung der Mittel vorzulegen.

Zu betonen ist, dass die nun vorgesehene gedeckelte Landesförderung für den U3-Bereich lediglich den Ausbau nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz zur Grundlage hat. Darüber hinausgehende Ausbaupflichtungen von 35 %, wie sie derzeit auf Bundesebene diskutiert werden, werden mit dem Land erneut zu verhandeln sein. Der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene haben die Zielmarke von 35 % bis 2013 vereinbart und dabei unterstellt, dass perspektivisch der Ausbau nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz nicht bedarfsgerecht sein wird. In Anlehnung an die Ergebnisse der DJI-Elternbefragung und unter Bezugnahme auf den europäischen Durchschnitt der Betreuungsquoten wurde im Rahmen des sog. Krippengipfels am 02.04.2007 das Ziel von 35 % formuliert. Bei Umsetzung der Vereinbarungen vom 02.04.2007 wird das Land für den U3-Ausbau über den jetzt im KiBiz vorgesehenen Rahmen hinaus Verantwortung übernehmen müssen. Die Mitfinanzierungsverpflichtungen von Bund und Ländern sind fester Bestandteil der Verabredungen vom 02.04.2007 und aus kommunaler Sicht *conditio sine qua non*.

Bei Verankerung eines Rechtsanspruches, der aus kommunaler Sicht nur bei Wahrung des Konnexitätsprinzips in Betracht kommen kann, wäre von einem noch höheren Bedarf als den avisierten 35 % auszugehen. Dies legen Erfahrungen aus Bundesländern nahe, die bereits Rechtsansprüche auch für unterdreijährige Kinder normiert haben.

b) Ausbau der Kindertagespflege

Die Kindertagespflege stellt einen wichtigen Baustein für den weiteren Ausbau der Betreuungsangebote dar. Insbesondere auch für die Abdeckung von Randzeiten wird sie weiter an Bedeutung gewinnen, so dass der vorgesehene Ausschluss einer gleichzeitigen Förderung von institutioneller Betreuung und Förderung in der Kindertagespflege für ein Kind nicht sachgerecht ist. Aus Sicht der kommunalen Praxis stellt sich weniger die Frage, ob die getroffenen Annahmen zum Ausbau über die Kindertagespflege ausreichend sind, sondern vielmehr, ob überhaupt in ausreichendem Maße geeignetes Tagespflegepersonal angeworben werden kann. Insbesondere im städtischen Bereich bestehen hier Schwierigkeiten. Hinzu kommt, dass sich, angestoßen durch die Finanzminister der Länder, ab 2008 die einkommensteuerrechtliche Behandlung von Geldleistungen an Tagespflegepersonen ändern wird. Die Steuerfreiheit dieser Einnahmen wird entfallen, so dass die Akquise von Tagespflegepersonen nochmals erschwert wird. Auch aus diesem Grunde wird der Ausbau verstärkt über den institutionellen Bereich erfolgen müssen und dementsprechend mit Mehrkosten verbunden sein. Die für Tagespflegepersonen vorgesehene Qualifikation auf

der Grundlage eines wissenschaftlich entwickelten Lehrplans wird als ambitioniert angesehen, erst recht, wenn dies im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln betrachtet wird.

Die vorgesehenen Aufgaben für die Familienzentren im Kontext der Kindertagespflege werden als nicht sachgerecht angesehen. So sind damit Anforderungen verbunden, die für die Einrichtungen nicht leistbar sein dürften. Die Zusammenarbeit von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege wird auch nach unserer Überzeugung zur Abdeckung von Bedarfen und zur Angleichung der Qualität erforderlich sein. Die vorgesehenen Aufgaben der Familienzentren im Kontext der Vermittlung von Tagespflegepersonen führen hier aber nicht weiter.

c) Angebotsflexibilität und Jugendhilfeplanung

Zum Teil bestehende Bedarfe für Betreuungszeiten über 45 Stunden hinaus werden mit der Kindertagespflege erfüllt werden müssen. Regelmäßige Angebote in den Einrichtungen über 45 Stunden hinaus dürften nicht finanzierbar sein.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang noch, dass die von verschiedenen Seiten erwartete Flexibilisierung der Angebote fraglich ist. Im Finanzierungssystem abgebildet sind lediglich die drei Stufen von Betreuungszeiten 25, 35, 45 Stunden. Es kann nicht die Erwartung bestehen, dass Kommunen und Träger für deutlich flexiblere Angebote sorgen und dies allein finanzieren und organisatorisch bewerkstelligen. Wenn also im Finanzierungssystem diese starren Stufen vorgesehen sind, so muss dies gemeinsam von den Beteiligten gegenüber den Eltern und der Öffentlichkeit vertreten werden. Landesseitig sollten nicht Erwartungen geweckt werden, die nicht erfüllbar sind.

Grundsätzlich zu begrüßen ist die Stärkung der Bedeutung der örtlichen Jugendhilfeplanung für die Betreuungsangebote. Nach § 18 Abs. 2 KiBiz ist die Bedarfsfeststellung auf der Grundlage der örtlichen Jugendhilfeplanung Fördervoraussetzung. Auch stellt § 21 Abs. 6 KiBiz klar, dass sich die Gestaltung der Gruppenformen und die Förderung nach den in der Anlage zu § 19 Abs. 1 festgelegten Betreuungszeiten an den Ergebnissen der örtlichen Jugendhilfeplanung orientieren. Mit Blick auf die unter Block 4 erläuterten noch ungeklärten Fragen zum neuen Finanzierungssystem wird im Weiteren darauf zu achten sein, dass der Jugendhilfeplanung auch in der konkreten Umsetzung des neuen Systems die Bedeutung zukommt, die ihr im KiBiz grundsätzlich beigemessen wird.

4. Finanzierung (Block 4):

Auch wenn die inhaltlichen Regelungen des KiBiz die entscheidenden Determinanten für die künftige Qualität der Kinderbetreuung in NRW sind, hat doch die Frage des künftigen Finanzierungssystems die öffentliche Diskussion weitgehend bestimmt. Dies ist insoweit verständlich, als ein praktikables, auskömmlich ausgestattetes Finanzierungssystem die Träger der Einrichtungen erst in die Lage versetzt, ihre wichtige Arbeit für die Kinder und Familien zu erbringen. Ein künftiges Finanzierungssystem muss dabei zum einen durch eine ausreichende Finanzausstattung fachliche Standards absichern, ohne die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Kassen außer acht zulassen. Es muss zum anderen durch ein ausgewogenes Finanzierungssystem die Aspekte der Planungssicherheit für die Träger, der Flexibilität des Angebotes und der Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes miteinander in Einklang bringen.

Die Fragen zur künftigen Finanzstruktur beziehen sich zum einen auf die Verteilung der künftigen Kostenbeteiligungen auf die verschiedenen Beteiligten an der Kinderbetreuung und zum anderen auf die Ausgestaltung eines neuen Finanzierungssystems.

a) Verteilung der Finanzierungslasten

Zur grundsätzlichen Verteilung der finanziellen Lasten ist ausdrücklich zu begrüßen, dass sich das Land zu seiner partnerschaftlichen Mitverantwortung bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung bekennt. Diese muss aber in dem neu zu gestaltenden Finanzierungssystem auch verlässlich abgesichert werden. Es besteht die Gefahr, dass durch ungleiche Risikoverteilungen in den Verfahrensregelungen das ausgeglichene System – wie übrigens auch durch den Wegfall des Elternbeitragsdefizitenausgleichsverfahrens – einseitig zu Lasten eines Partners verändert wird.

Ebenfalls ist positiv festzustellen, dass nach verschiedenen kaum tragbaren Kürzungen im System des GTK (Haushaltskonsolidierungsbeitrag, Wegfall Elternbeitragsdefizitgleichverfahren) das Land für die kommenden Jahre eine Erhöhung der Gesamtförderung vorsieht.

Die Beibehaltung der meisten Trägeranteile wird von uns ebenfalls positiv bewertet und erkennt die Leistungen gerade der finanzschwachen Träger und ihre Bedeutung für die Trägervielfalt an.

Grundsätzlich besteht auch Verständnis für den Wunsch der kirchlichen Träger nach Absenkung ihrer Trägeranteile. Dass die deutliche finanzielle Entlastung der Kirchen aber in einigen Bereichen, entgegen der Absichtserklärung im Konsenspapier, mit einem unbremsten Fortgang des Kapazitätsabbaus sowie des Rückzugs aus der Mitfinanzierung angeblicher „Überhanggruppen“ einhergeht, ist nicht nachvollziehbar. Wir erwarten, dass sich die Kirchen entsprechend ihrer Zusage im Konsenspapier um die Aufrechterhaltung ihres Angebotes bemühen und das Land hierzu mit den Kirchen verbindliche Regelungen trifft. Ob alleine auf die eigene „Mitgliedschaft“ bezogen angesichts der besonderen steuerlichen Situation der Kirchen die Absenkung der Trägeranteils gerechtfertigt ist, erscheint ebenso zweifelhaft wie die Vereinbarkeit des weiteren Rückzugs mit dem seelsorgerischen Anspruch der beiden christlichen Konfessionen.

Inakzeptabel sind im Hinblick auf die Gesamtverteilung der Finanzlasten die Regelungen zum Elternbeitrag, worauf bereits eingangs hingewiesen wurde.

b) Entwicklung eines neuen Finanzierungssystems

Die kommunalen Spitzenverbände haben von Beginn an die Entwicklung eines neuen Finanzierungssystems unterstützt. Tragend war dabei die Erkenntnis, dass das bisherige GTK-Finanzierungssystem in seiner heutigen Form verschiedene Schwächen aufweist. So sichert es zwar durch die volle Spitzabrechnung von Leistungen, die an hohen fachlichen Standards orientiert sind, eine vorbildliche Qualität der Kinderbetreuung. Aufgrund der sicheren Vollkostenerstattung unter Berücksichtigung z. T. geringer Trägeranteile bot es aber nur wenige Anreize, die Erbringung der hohen Leistungsqualität auch möglichst wirtschaftlich zu organisieren. Zudem bot es durch Spielräume zwischen gesetzlich gebotenen und „abrechenbaren“ Leistungsstandards die Gefahr, dass gerade Jugendamtskommunen in der Haushaltssicherung bei freien und kirchlichen Trägern im Jugendamtsbezirk solche Ausstattungsstandards finanzieren mussten, an deren Erbringung – in Form freiwilliger Leistungen - sie sich selbst finanziell oder rechtlich gehindert sahen. Nicht nur hierdurch kam es zum Teil zu unterschiedlichen personellen und sachlichen Ausstattungsniveaus.

Ein weiterer Nachteil der Spitzkostenabrechnung war die mangelnde Planbarkeit. Oft stand erst weit nach Abschluss des Kindergartenjahres die Gesamthöhe der durch Personalkostensteigerungen etc. z. T. gravierend gestiegenen Fördervolumina fest. Auf eines sei in diesem Zusammenhang aber deutlich hingewiesen: Die als „Bugwelle“ bekannt gewordenen „unerwarteten“ Mehrausgaben im Landeshaushalt beruhten nicht selten auch auf vorherigen „gestalterischen“ Eingriffen in den Landeshaushalt. Wenn hier – etwa um dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit des Haushalts zu entgehen – auch entgegen der Forderung der Verbände zu geringe Haushaltsansätze geplant werden, sind „Bugwellen“ zwangsläufig. Ihre Vermeidung wäre daher sicher auch durch eine realistische Haushaltsplanung erreichbar.

Inwieweit im Übrigen ein neues System unter den Gesichtspunkten „Entbürokratisierung“ und Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten dem GTK überlegen ist, muss sich erst noch erweisen. Auf Grundlage der bisherigen Regelungen bestehen hierzu – wie im Folgenden noch dargelegt wird – jedenfalls deutliche Zweifel.

Entscheidung zur Systemumstellung

Die kommunalen Spitzenverbände haben jedoch, unabhängig von den im GTK bestehenden Optimierungsmöglichkeiten, die bereits im Koalitionsvertrag getroffene Entscheidung der Landesregierung, eine solche Umstellung vorzunehmen, akzeptiert und sehen in einer Systemumstellung durchaus zahlreiche Chancen, eine hohe Betreuungsqualität bei einer Verbesserung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit weiter zu gewährleisten.

Die Entwicklung des neuen Finanzierungssystems hatte ihren Ursprung in einem reinen Pro-Kind-Fördermodell der Landesregierung mit einem Grundförderbetrag, der je nach Alter, Betreuungszeit und einigen weiteren Faktoren „gewichtet“ wurde. Diesem Modell standen auch die kommunalen Spitzenverbände kritisch gegenüber, weil

- die Höhe der Pauschalen in der Herleitung unklar war;
- deshalb die Absicherung der fachlichen Qualität der Arbeit zweifelhaft und in der Umsetzung durch Standards angesichts fehlender Strukturvorgaben unklar war;
- das Risiko der nicht vollen Auslastung von Einrichtungen in voller Höhe (und ab dem ersten nicht betreuten Kind) beim Träger gelegen hätte, der v. a. seine Personalplanung nicht auf eine sichere Grundlage hätte stellen können;
- die Kommunen befürchten mussten, zur Vermeidung von Trägerinsolvenzen oder nach deren Eintritt zu Ausfallbürgen für diese Risiken zu werden;
- das System somit eine volle Planungssicherheit des Landes mit einem weitgehenden Verlust der Planungssicherheit bei den anderen Trägern „erkaufte“.

Die Kommunen haben daher im Vorfeld des Moderationsverfahrens ein alternatives Finanzierungsmodell auf der Basis von Gruppenpauschalen entwickelt, bei dem drei Gruppentypen mit fachlichen Ausstattungsmerkmalen hinterlegt und mit Gruppenpauschalen finanziert werden, deren Höhe sich aus den durchschnittlichen Kosten zur Erbringung der jeweiligen Personal- und Sachausstattung errechnet. Zur Erhöhung der Planungssicherheit des Landes wurden dabei Kinderzahlen je Gruppe festgelegt, bei deren Unterschreitung sich ab einer gewissen Kinderanzahl anteilige Abzüge von der Gruppenpauschale ergaben. Dieses System haben auch die freien Träger und Kirchen mitgetragen. Entgegen der Erwartung der kommunalen Spitzenverbände fand dann aber während des langwierigen Moderationsverfahrens kein intensiver Vergleich beider Fördersysteme statt, so dass sich beide Modelle bis kurz vor Ablauf des Verfahrens gegenüberstanden.

Das Gruppenmodell wurde dann zur Erzielung eines Kompromisses seitens der Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege (LAGÖF) soweit modifiziert, dass die Finanzierung der Gruppen durch Einzelpauschalen je betreutem Kind erfolgen sollte. Dabei sollten Gruppenstrukturen, Standards und ein Korridor, in dem Abweichungen der Kinderzahlen förderunschädlich sind, nach den Vorstellungen der LAGÖF erhalten bleiben. Ein solches Modell wurde nach Einschätzung der in der LAGÖF vertretenen Spitzenverbände auch im Konsenspapier vereinbart. Nach Lesart der Landesregierung ist im Konsenspapier dagegen ein reines Kindpauschalenmodell vereinbart, bei dem nicht bestimmte Gruppen eingerichtet werden, sondern deren Kostenstruktur nur zur Berechnung der Höhe der Kindpauschalen dient. Auf den Meinungsstreit und die Zwecklosigkeit der Rechtfertigung der beiden, jeweils im Wortlaut des Konsenspapiers herleitbaren Auffassungen, wurde eingangs bereits hingewiesen. Die Frage, ob es sich bei dem jetzt im KiBiz niedergelegten Fördermodell um ein von der LAGÖF entwickeltes handelt, muss aber vor diesem Hintergrund verneint werden. Es handelt sich vielmehr um eine Mischform aus dem LAGÖF-Modell und den Vorstellungen der Landesregierung. Das jetzt im KiBiz niedergelegte, von der Landesregierung dem Konsens entnommene Modell räumt die ursprünglichen Bedenken gegen die reine Kindpauschale hinsichtlich der Risikoverteilung weitgehend gerade nicht aus.

Kritik an Finanzausstattung zweifelhaft

Während die Ausführungsregelungen zum neuen Finanzierungsmodell noch erheblichen Korrekturbedarf aufweisen, erscheint uns die Kritik an der finanziellen Ausstattung der künftigen Finanzierung im Hinblick auf die Höhe der einzelnen Pauschalen jedenfalls in der in der Öffentlichkeit vorgetragenen Form und auch zu diesem Zeitpunkt nicht berechtigt. Die abschließende Beurteilung, inwieweit die Pauschalen für die erwartete Betreuungs- und Bildungsarbeit ausreichend sind, kann aus unserer Sicht erst nach der für das Jahr 2011 vereinbarten Revision erfolgen.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist festzuhalten, dass sich die Höhe der einzelnen Pauschalen aus einer Kalkulation der durchschnittlichen Kosten dreier Gruppentypen mit von allen Seiten als ausreichend anerkannten Ausstattungsmerkmalen ableitet. Die im ursprünglichen Gruppenmodell der LAGÖF ermittelten Gruppenpauschalen wurden insoweit auch von allen Mitgliedsverbänden getragen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Finanzierung nach dem Gruppenmodell z. B. für eine Personalausstattung ausreichend ist, die beispielsweise z. T. deutlich über dem Standard im Bayerischen Kinderbildungsgesetz (BayKiBiG) liegt. Hier sieht § 17 der Verfahrensverordnung einen Mindeststandard von 1:12 als Betreuungsschlüssel „Personalstunde des pädagogischen Personals : Buchungszeitstunde“ vor, wobei Verfügungszeiten etc. enthalten und nach den Regelungen der Verfahrensverordnung auch Leitungsstunden nicht gesondert gefördert sind. Je 12 Buchungszeitstunden eines angemeldeten Kindes ist also eine Arbeitsstunde des pädagogischen Personals vorzuhalten. Als empfohlen gilt ein Standard von 1:10. Im Gruppenmodell der LAGÖF reichen die ermittelten Gruppenpauschalen (aus denen sich rechnerisch die Kindpauschalen des KiBiz ableiten) für einen Standard von 1:9,6 (Gruppe III a+b), 1:9,2 (Gruppe I), 1:7,7 (Gruppe III c) oder sogar 1:7,1 /Gruppe II) aus. Dabei ist der im BayKiBiG bzw. der VerfVO vorgesehene Gewichtungsfaktor 2 für unter dreijährige Kinder bereits berücksichtigt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im BayKiBiG als pädagogisches Personal abgesehen von der Gruppenleitung grds. Ergänzungs- wie Fachkräfte zum Einsatz kommen können, während im Gruppenmodell der LAGÖF nur in Gruppe 3 neben Fachkräften auch Ergänzungskräfte zum Einsatz kommen sollen.

Zur Gesamtfinanzierung ist im Übrigen erwähnenswert, dass nach ersten Proberechnungen und Schätzungen verschiedener Jugendämter zum Gruppenmodell zumindest bei vielen der heutigen GTK-Gruppenstrukturen eine Erhöhung der „anerkannten Betriebskosten“ und damit der Förderhöhe eintreten würde. Hierdurch wäre nach den damaligen Berechnungen von 10 Modellkommunen – schon ohne die zusätzlichen Mittel für den U 3 Ausbau - auch eine nicht unerhebliche Ausgabensteigerung im Bereich der Landesförderung wie auch der Förderung durch den örtlichen Jugendhilfeträger anzunehmen. Gerade in Gebieten mit bisher eher einfachen Betreuungsstrukturen erreicht die prognostizierte Höhe der kommunalen Ausgabensteigerung ein Ausmaß, welches für die betroffenen Kommunen nur wegen des in den Gruppenbeschreibungen hinterlegten deutlichen Qualitätszuwachses gerade noch vertretbar erscheint. Nicht verschwiegen werden darf aber auch, dass in anderen Jugendamtsbereichen die Förderung nach dortigen Berechnungen als nicht auskömmlich bezeichnet wurde. Die Ergebnisse sind also in Gänze noch nicht belastbar.

Wir haben daher stets darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer Revision auch zu prüfen ist, ob die neue Finanzstruktur für die verschiedenen Gruppentypen insgesamt angemessen ist oder bei einzelnen Konstellationen zu strukturellen Unter- bzw. Überfinanzierungen führt.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann die generelle Kritik an der Höhe der Pauschalen und die Behauptung eines darin bereits angelegten massiven Standardabbaus von uns aber weder nachvollzogen noch mitgetragen werden.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das KiBiz in Gänze wegen der dargestellten, durch zwingende gesetzgeberische Vorgaben ausgelösten kommunalen Mehrbelastung grundsätzlich konnexitätsrelevant ist. Aufgrund der Komplexität der Finanzwirkungen hat das Land sich daher entschieden, die künftigen Finanzregelungen gemeinsam mit den Kommunen zu vereinbaren. Dieser Weg ist unverzichtbar. Festlegungen kommunaler Leistungspflichten gegen den Willen der Kommunen ließen die Konnexitätsproblematik wieder aufleben.

Maßstab für die Bewertung der Auskömmlichkeit der Gesamtfinanzierung kann im Übrigen nicht allein die in dem Fragenkatalog angesprochene kleine altersgemischte Gruppe sein. Die in diesen Gruppen teilweise gewachsene Personal- und Kostenstruktur kann – und insoweit bestand nach unserer Ansicht ausweislich des von der gesamten LAGÖF getragenen Gruppenmodells zu Beginn des Moderationsprozesses Einigkeit zwischen allen Partnern - nicht die Vorgabe für den in großem Umfang erforderlichen Ausbau der Betreuungskapazitäten für Kleinkinder sein. Gerade die Verantwortung gegenüber der Generation der heute zu betreuenden Kinder verlangt, auch bei der Ausgestaltung der Betreuungsangebote Qualität und Wirtschaftlichkeit in ein richtiges Verhältnis zu bringen. Dies ist mit den aus dem Gruppenmodell der LAGÖF abgeleiteten Förderhöhen in einer aus finanzwirtschaftlicher Sicht vertretbaren Weise geschehen.

Während damit die Höhe der allgemeinen Förderung aus unserer Sicht keinen Anlass zu Kritik bietet, erscheinen uns sowohl die zusätzlichen Einzelförderungen wie auch die Regelungen zur Ausgestaltung des neuen Finanzierungssystems bisher leider insgesamt unzureichend.

Zusatzförderung zum Teil nicht auskömmlich

Während die Zusatz-Förderung für die eingruppigen Einrichtungen und die Einrichtungen in sozialen Brennpunkten sowie die Möglichkeit der Mietkostenspitzenabrechnung bei Altverträgen zu begrüßen sind, sind die Förderhöhen für die Familienzentren und die zusätzli-

che Sprachförderung nicht auskömmlich. Zur Sprachförderung sind auch die Gespräche zu den Konnexitätsfragen bisher ergebnislos verlaufen, so dass das Gesetz derzeit hier auch rechtlich angreifbar erscheint.

Die für die Träger relevante Höhe der Mietpauschale ist bisher nicht einmal ansatzweise bekannt, so dass uns hier noch keinerlei Einschätzung möglich ist. Dies ist vor allem wegen des Erfordernisses langfristiger Dispositionen der Träger auch für das Kindergartenjahr 2008/2009 sehr kritikwürdig. Ohne Kenntnis der Ausgestaltung der Mietpauschale müssen wir nach wie vor auch die Prüfung einer unbefristeten Spitzkostenabrechnung der Mieten als denkbare Option einfordern.

Hinsichtlich des Zuschusses für eingruppige Einrichtungen sollte ebenfalls dringend erwogen werden, diesen unter bestimmten Bedingungen unabhängig von dem Bestand dieser Gruppen bei Inkrafttreten des Gesetzes vorzusehen. Denn gerade im ländlichen Bereich wird sich nach unserer Überzeugung aufgrund der demographischen Entwicklung die Erforderlichkeit eingruppiger Einrichtungen zur ortsnahen Versorgung der Kinder erst in den kommenden Jahren ergeben.

Auf die unzureichende Finanzierung der Qualitätsanforderung an Familienzentren durch einen Förderbetrag von nur 12.000 €/Jahr sei an dieser Stelle der Vollständigkeit halber nochmals hingewiesen.

Auch die finanzielle Förderung der integrativen Erziehung muss – wie zwischenzeitlich aus Vergleichrechnungen für nicht-behinderte Kinder gerade im U 3-Bereich bekannt ist – nochmals überarbeitet werden.

Deutlicher Änderungsbedarf bei Ausführungsregelungen

Das Hauptproblem im Bereich der künftigen Finanzierung ist aus unserer Sicht jedoch die Tatsache, dass die konkrete Ausgestaltung des Finanzierungssystems nach den Regelungen des KiBiz noch nicht eindeutig erkennbar und umsetzbar ist. Die Gespräche über erste zwischenzeitlich öffentlich gewordene Überlegungen zu Umsetzungsregelungen haben gezeigt, dass die im Konsenspapier niedergelegte Vermischung zweier in sich schlüssiger Förderkonzepte erhebliche Probleme aufwirft, für die Lösungen bisher nicht erkennbar sind. Zudem wurde deutlich, dass die Vorstellungen des Landes zu den Umsetzungsregelungen sich weitgehend an das ursprüngliche Modell der Kindpauschalen anlehnen und damit die massiven Probleme für die Träger in Sachen Planungssicherheit und Trägerrisiko wieder verschärfen würden. Die Gespräche haben auch gezeigt, dass die noch zu regelnden Punkte teilweise so wesentlich sind, dass ihre Regelung dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muss.

Deutliche Änderungen und Ergänzungen am vorliegenden Gesetzentwurf sind daher zwingend erforderlich. Das Gesetz darf nicht maßgebliche Fragen offen lassen und deren Klärung einer Verfahrensverordnung, einer Personalvereinbarung oder einer nicht vorhersehbaren Betriebserlaubnispraxis überlassen. Es stellt zudem auch keinen Gewinn an Entbürokratisierung dar, wenn zwar die Buchstabenanzahl des Gesetzes reduziert wird, zur Klärung eines Sachverhaltes dann aber drei weitere Regelwerke herangezogen werden müssen.

Das Finanzierungsmodell muss daher in seiner konkreten Ausgestaltung einschließlich aller finanzwirksamen Verfahrensschritte zumindest in Eckpunkten klar im Gesetz geregelt sein. Hier darf kein Streit über Auslegungsfragen etc. bereits in einem neuen Gesetz angelegt werden. Eine eindeutige Ablesbarkeit der künftigen Finanzierungsregeln aus dem Ge-

setz ist alleine schon deshalb zu fordern, weil die Träger zur Vorbereitung des Kindergartenjahres 2008/2009 bereits jetzt dringend auf Planungssicherheit angewiesen sind. Eine erst nach dem Gesetzesbeschluss erarbeitete Verfahrensverordnung kommt hierfür zu spät.

Aus den gleichen Gründen ist zwingend zu fordern, dass sowohl das Gesetz wie auch die nachfolgenden – soweit wie möglich entbehrlichen – Ausführungsvorschriften den Regelungsrahmen sowohl für die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und dem örtlichen Jugendhilfeträger wie auch das Verhältnis zwischen letzterem und dem einzelnen Einrichtungsträger regeln müssen. Ansonsten droht eine Risikokumulation in der örtlichen Jugendhilfe.

Im Einzelnen sind folgende Punkte neu zu regeln bzw. bedürfen der Überarbeitung:

Eindeutige Stichtagsregelung erforderlich

Zur Stichtagsregelung ist zunächst die gerade aufgestellte Forderung nochmals zu betonen: Die finanzwirksamen Stichtage müssen zur Absicherung der gemeinsamen Finanzverantwortung von Land und Kommunen gleichlautend für das gesamte Fördersystem geregelt werden.

Soweit der § 21 Abs. 5 des KiBiz überhaupt verständlich ist, würde er wohl die Förderhöhe für ein laufendes Kindergartenjahr an den im letzten Kindergartenjahr (genauer am 15.03.) erbrachten Leistungen bemessen. Da die (Mehr-)Kosten gerade bei einem im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf politisch gewünschten Kapazitätsausbau bei Personal, Betreuungszeiten, U-3-Plätzen aber im laufenden Kindergartenjahr entstehen, würde dies eine Finanzierung mit einem einjährigen Zahlungsverzug und einer entsprechenden Kreditierungsnotwendigkeit bei den Trägern auslösen. Hierzu wird kein Träger bereit und in der Lage sein. Eine fehlende Bereitschaft zu einem Ausbau und einer Modernisierung der Betreuungsstrukturen wäre die zwangsläufige Folge.

Soweit auch für das im Kindergartenjahr maßgebliche Alter der 15.03. als Stichtag entscheidend wäre, erfähre die Betreuung der unter dreijährigen einen erheblichen Qualitätsverlust, weil im Gegensatz zum jetzigen Altersstichtag am 01.11. ein weit größerer Anteil des „hereinwachsenden Jahrgangs“ als „über dreijährig“ gilt und damit auf geringere Personalkapazitäten verwiesen wird.

Es ist daher zu fordern

- den Altersstichtag im Gesetz gesondert zu regeln. Hierbei könnte man sich an den Regelungen aus der Budgetvereinbarung orientieren (01.11.); bei entsprechendem Ausgleich bei den Betreuungsstrukturen wäre aus Gründen der Vereinfachung auch ein Stichtag zur Jahreswende denkbar, bei dem Kinder nach ihrem Geburtsjahr in eine bestimmte Altersklasse eingeordnet werden könnten.
- für die Ermittlung der zu fördernden Betreuungsleistungen insgesamt eine Regelung zu treffen, die sowohl eine hinreichende Planbarkeit für Einrichtungs- und Kostenträger wie auch eine Flexibilität bei der Angebotsausweitungen sichert, die Förderung aber grundsätzlich auch auf tatsächlich erbrachte Betreuungsleistungen konzentriert.

Zuordnung von Pauschalen muss klar geregelt werden

Aufgrund der Vermischung zweier unterschiedlicher Fördermodelle ist die Frage der Förderhöhe für jedes einzelne Kind bisher nicht klar beantwortet. Folgt man der Vorstellung der Landesregierung und verzichtet auf die Vorgabe von bestimmten einzurichtenden

Gruppentypen mit hinterlegten Ausstattungsmerkmalen für Personal etc., sind die derzeit für Kinder gleichen Alters sehr stark unterschiedlichen Förderhöhen kaum zu rechtfertigen. Ohne Gruppenstrukturen kann im Rahmen der Jugendhilfeplanung fast nur willkürlich entschieden werden, wann welches Kind welche Pauschale bekommt. Erste Überlegungen zu den Ausführungsbestimmungen haben dies bestätigt. Ggf. wird man für eine bestimmte, in der konkreten Alterszusammensetzung bekannte Anzahl von Kindern eine ausführliche mathematische Berechnungsformel erarbeiten können (wenn...dann...). Wie Einrichtungs- und Kostenträger im Vorfeld eines Kindergartenjahres und in Unkenntnis der genauen Konstellation der Kinderzusammensetzung planen sollen, erschließt sich dagegen nicht. Dies ist umso nachteiliger, als angesichts der großen Sprünge in der Förderhöhe innerhalb einer Altersgruppe schon kleine Änderungen in der Alterszusammensetzung der Kinder zu erheblichen Änderungen in der Gesamtfördersumme der Einrichtung führen könnten. Daher brauchen wir eine stärkere Gruppenorientierung der Einrichtungsstruktur, um so das Finanzierungssystem umsetzbar zu machen. Alternative hierzu ist die Möglichkeit, einheitliche Pauschalen für Kinder gleichen Alters vorzusehen, die sich an den ermittelten Finanzbedarfen für eine fachlich angemessene Personalausstattung etc. orientieren müssen.

Mehr Planungssicherheit für die Einrichtungen nötig

Von elementarer Bedeutung für die Einrichtungsträger ist die Frage der Planungssicherheit im Hinblick auf die Anstellung von Personal und das Vorhalten von Sachmitteln. Dabei gilt es, zwischen der im Rahmen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung der Kostenträger erforderlichen zielgenauen Ausrichtung der Förderung auf die tatsächlich erbrachten Betreuungsleistungen und dem Bedürfnis nach Planungssicherheit der Träger, einen tragfähigen Ausgleich zu schaffen. Dies ist im System der Kindpauschalen höchst problematisch, da sich im Grundsatz jedes betreute bzw. auch (unvorhersehbar) nicht betreute Kind auf die Förderhöhe auswirkt. Entgegen der teilweise in früheren Vorschlägen enthaltenen Versuche, dieses Risiko einseitig auf die Einrichtungsträger (oder die Kommunen als Ausfallbürgen) zu verlagern, muss das Auslastungsrisiko zwischen allen drei Partnern (Land, Kommunen, Einrichtungsträger) gleichmäßig verteilt werden. Dabei scheidet nach unserer Auffassung eine vollständige Abrechnung aufgrund einer nicht überprüften Vorausplanung ebenso aus, wie eine vollständige Spitzabrechnung nach Kinderzahlen und Betreuungszeiten. Im Gruppenmodell wurde das Problem in der Weise gelöst, dass es für jede Gruppe einen „Korridor“ von 4 Kindern gab, in dem die Belegung der Gruppe ohne finanzielle Auswirkungen für den Träger schwanken konnte. Zudem sollte durch „halbe Gruppen“ eine größere Flexibilität geschaffen werden. Dieser Sicherheitskorridor wurde in dem Konsensmodell bereits auf 2 Kinder halbiert. Gibt man mit der Lesart der Landesregierung von dem Konsenspapier aber alle Gruppenstrukturen auf, ist auch diese Zu- und Abschlagsregelung von je einem Kind in der Praxis nicht mehr umsetzbar.

Für die Vereinbarkeit von Zielgenauigkeit der Förderung und Planungssicherheit muss also zwingend im Gesetz eine neue Regelung gefunden werden. Ggf. wäre eine Budgetermittlung für jede Einrichtung im Rahmen der vorausschauenden Jugendhilfeplanung denkbar, der nach Abschluss des Kindergartenjahres eine Überprüfung anhand der tatsächlichen Betreuungsleistung folgt. Abweichungen in einem gewissen Rahmen sollten dann unberücksichtigt bleiben. Größere Abweichungen müssen sich dagegen auf die Schlussabrechnung auswirken. Dies erscheint auch für die Einrichtungsträger vertretbar, da das Risiko solcher Abweichungen zum einen – wie bisher auch - im Rahmen einer verantwortungsvollen Trägerplanung minimierbar ist und die Abweichungen zudem zu Beginn oder im Verlaufe des Kindergartenjahres erkennbar sind und ggf. durch unterjährige Anpassungen in der Kostenstruktur aufgefangen werden können und müssen.

Zweckbindung/Verwendungsnachweis

Ein weiterhin dringend verbindlich zu regelnder Punkt ist die Frage der Zweckbindung. Diese steht in engem Zusammenhang mit der eingeschränkten Möglichkeit, in einem pauschalierten System Standards vorzugeben. Die an den fachlichen Ausstattungsmerkmalen der drei Gruppentypen orientierte Höhe der Pauschalen ermöglicht eine fachlich gute Betreuung der Kinder. Diese setzt aber voraus, dass das in Form von Pauschalen gewährte Geld tatsächlich für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz eingesetzt wird. Um dies zu gewährleisten, könnte man theoretisch diese Standards fest und verbindlich mit einem hohen Level vorschreiben. Dies würde aber zum einen zu einem Verlust an Flexibilität für die Träger und zum anderen zu einem unlösbaren Kostenproblem für Träger mit einer ungünstigen, aber unvermeidbaren Kostenstruktur (z. B. wegen erfahrenem und damit nach dem BAT/TVöD teurerem Personal) führen. Auf diese Vorgaben könnte man verzichten, wenn durch die an Ausstattungsmerkmalen orientierte Berechnung der Pauschalen deren Auskömmlichkeit nachgewiesen ist und durch eine Zweckbindung mit Verwendungsnachweis die tatsächliche Verwendung für Betreuungsleistungen nach dem KiBiz nachgewiesen wird.

Durch eine entsprechende Regelung muss deshalb sichergestellt sein, dass

- die Fördermittel nach dem KiBiz auch in Zukunft nicht für Kosten der Träger eingesetzt werden, die auch nach dem GTK nicht förderfähig waren (Overhead-Kosten);
- ein unbürokratischer, einfacher Verwendungsnachweis auch Informationen zur Kostenstruktur gerade im Hinblick auf die Überprüfung der Förderhöhen im Rahmen der Gesetzesrevision 2011 liefert;
- die Träger die zum Teil deutlich reduzierten Trägereigenanteile ebenfalls tatsächlich für ihre Leistungserbringung einsetzen; Einsparung der Trägeranteile durch Reduzierung der Personal- und Sachkosten müssen auch in einem pauschalierten System ausgeschlossen sein;
- die Zweckbindung die Bindung der jeweiligen Zuschüsse an eine Leistungserbringung im Gebiet des örtlichen Jugendhilfeträgers umfasst.

Der letzte Punkt begründet sich aus der erforderlichen Beachtung der kommunalen Finanzhoheit. Die den örtlichen Jugendhilfeträgern gesetzlich vorgeschriebene Förderung von Einrichtungen kann sich nur auf das Gebiet des jeweiligen Jugendamtsbezirkes beziehen. Auch durch kommunenübergreifende Trägerverbände darf es – jedenfalls ohne Zustimmung der betroffenen Kommune - nicht zu einer Verschiebung der Fördermittel zwischen den Gebietskörperschaften kommen.

III. Hinweise zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes

Zu den einzelnen Bestimmungen unter Art. 1 des Gesetzentwurfes nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu § 1 Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

In § 1 Abs. 1 KiBiz wird die Begrifflichkeit der *Kindertageseinrichtung* gewählt. Diese sollte einheitlich im gesamten Gesetz verwandt werden. Weiterhin spricht der Regierungsentwurf zum Teil von „örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe“ und zum Teil von „Jugendämtern“. Hier schlagen wir eine einheitliche Begrifflichkeit vor. Es sollte durchgehend „örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe“ heißen. Der Ausschluss der heilpädagogischen Einrichtungen sollte zumindest in den Erläuterungen insoweit klargestellt wer-

den, dass additive heilpädagogische Gruppen in Regelkindergärten der getrennten Förderung der „Regelgruppen“ nicht entgegenstehen.

§ 1 Abs. 2 KiBiz stellt für die Landesförderung auf den gewöhnlichen Aufenthalt in Nordrhein-Westfalen ab. Eine Beschränkung der Förderung auf Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Nordrhein-Westfalen erscheint realitätsfern. Auch wird damit das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesichts der Veränderungen in Familie und Arbeitswelt konterkariert. Selbst unter der verständlichen Zielsetzung des Landes, auswärtige Kinder aus der finanziellen Förderung auszuschließen, dürfte es verfehlt sein, diese durch die jetzige Regelung des § 1 gänzlich aus dem Geltungsbereich des Gesetzes auszuschließen.

Zu § 2 Allgemeiner Grundsatz

Den Darlegungen ist inhaltlich voll zuzustimmen. Z. B. bei dieser Norm wird die Sinnwidrigkeit des generellen Ausschlusses von „Nicht-Landeskindern“ in § 1 besonders deutlich.

Zu § 4 Kindertagespflege

Die Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens der Kindertagespflege wird grundsätzlich begrüßt. Anders als die Beschränkung auf die Zahl der maximal gleichzeitig zu betreuenden Kinder erscheint die Beschränkung auf eine bestimmte Gesamtzahl nicht erforderlich.

Es sollte ferner geprüft werden, ob die in § 4 Abs. 4 KiBiz verankerte Auskunftspflicht auf persönliche Daten und die persönliche Situation von Tagespflegepersonen und mit diesen in Haushalts-/Wohngemeinschaften zusammen Lebenden ausgeweitet werden kann.

Die in § 4 Abs. 5 des Referentenentwurfes vorgesehene Regelung war als Kann-Regelung ausgestaltet. Hierzu war von uns vorgetragen worden, dass durchaus eine Soll-Vorschrift in Frage komme, um so der für die Kindertagespflege erstrebten Qualitätssicherung und –weiterentwicklung Rechnung zu tragen. Nun sieht § 4 Abs. 5 KiBiz vor, dass das Jugendamt in der betreffenden Konstellation die weitere Betreuung zu untersagen hat. In der Gesetzesbegründung ist nach wie vor von der Möglichkeit der Untersagung die Rede. Im Sinne der Rechtsklarheit und der Konsistenz von Gesetzeswortlaut und Gesetzesbegründung ist diese auch noch entsprechend zu korrigieren.

Zu § 5 Angebote für Schulkinder

Zu § 5 Abs. 1 KiBiz ist anzumerken, dass das Land aufgefordert ist, sein Engagement auch im Bereich der Sekundarstufe I deutlich zu erweitern. Mit Blick auf den sich aus dem SGB VIII auch für Kinder im schulpflichtigen Alter ergebenden Förder- und Betreuungsauftrag (§ 24 Abs. 2 SGB VIII) ist auch dafür eine angemessene Mitförderung durch das Land vorzusehen.

Zu § 6 Träger von Kindertageseinrichtungen

§ 6 Abs. 2 KiBiz sieht eine Erweiterung des Trägerbegriffs vor. Hiergegen, wie auch gegen die Einbeziehung der gewerblichen Träger in die Landesförderung, die im Entwurf derzeit nicht eindeutig geregelt ist, bestünden von kommunaler Seite im Grundsatz keine Bedenken, sofern der Bedarf hierfür im Rahmen der Jugendhilfeplanung festgestellt wird.

Es fehlt an der bisher in § 20 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder bestehenden Möglichkeit von Vereinbarungen über betrieblich belegte und betrieblich mitfinanzier-

te Plätze. Dabei dürfte es sich um eine durch ein redaktionelles Versehen entstandene Regelungslücke handeln, da eine sachliche Begründung für einen Wegfall dieser Regelung nicht erkennbar ist. Diese würde zudem zu einer finanziellen Mehrbelastung bei den Kommunen führen.

Zu § 7 Diskriminierungsverbot

Das in § 7 KiBiz vorgesehene Diskriminierungsverbot wird begrüßt.

Zu § 9 Zusammenarbeit mit den Eltern

In § 9 Abs. 2 KiBiz ist vorgesehen, dass das Verfahren über Zusammensetzung, Wahl und Durchführung von Informations- und Anhörungsveranstaltungen vom Träger oder von der Einrichtung „gemeinsam mit den Eltern“ durchgeführt wird. In der Gesetzesbegründung ist davon die Rede, dass die genannten Fragen „einvernehmlich mit den Eltern“ zu klären seien. Ein mit den Eltern abgestimmtes Vorgehen erscheint in der Tat als erstrebenswert, es wird jedoch nicht in jedem Falle ein Einvernehmen hergestellt werden können. Es sollte sowohl im Gesetzestext als auch in der Begründung deutlich werden, was gemeint ist. Ein Einvernehmen im Rechtssinne wird dabei als zu hohe Anforderung eingeschätzt.

Zu § 10 Gesundheitsvorsorge

Zunächst möchten wir grundsätzlich feststellen, dass die Optimierung der Gesundheitsvorsorge und Frühprävention auch von uns als wichtiges Ziel und große Herausforderung aufgefasst wird. Unzweifelhaft sind die Kindertageseinrichtungen hierbei durch ihren auch die gesundheitliche Entwicklung umfassenden Förderauftrag wichtige Kooperationspartner.

Wenn jedoch die Rolle der Kindertageseinrichtungen in diesem sensiblen Bereich gesetzlich normiert werden soll, ist eine besondere Klarheit der Regelungen gefordert. Auch darf es nicht zu einer Verlagerung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten aus anderen Bereichen kommen.

Hinsichtlich des in § 10 Abs. 1 KiBiz vorgesehenen Nachweises über altersentsprechend durchgeführte Gesundheitsvorsorgeuntersuchungen des Kindes durch Vorlage des Vorsorgeuntersuchungsheftes für Kinder oder einer entsprechenden ärztlichen Bescheinigung wird z. B. offen gelassen, welche Folge ein fehlender Nachweis haben soll. Dies wird zur Unsicherheit in der Rechtsanwendung führen. Auch im Sinne der Wirksamkeit der Vorschrift sollte der Gesetzgeber sich hierzu äußern. Rechtsunsicherheit entsteht auch dadurch, dass, entgegen dem Gesetzestext, in der Gesetzesbegründung davon die Rede ist, dass eine ärztliche Untersuchung „einschließlich der Erhebung des Impfstatus“ sichergestellt werden soll. Dem Impfstatus kommt bei der gesundheitlichen Versorgung von Kindern eine große Bedeutung zu und alle Instrumente, die zu einem besseren Impfverhalten führen, sind zu begrüßen. Andererseits stellt sich auch hier wiederum die Frage, welche Folgen ein fehlender Nachweis haben soll und ob insofern Aufgaben auf das pädagogische Personal in den Einrichtungen übertragen werden sollten, die möglicherweise auch weitere (haftungs-)rechtliche Fragen aufwerfen. Jedenfalls ist der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang aufgerufen, hier zu Rechtssicherheit zu kommen und Gesetzestext und Gesetzesbegründung in Übereinstimmung zu bringen. Ggf. bietet es sich in diesem – auch datenschutzrechtlich relevanten Bereich – an, andere Einrichtungen mit größerem Sachverstand im Bereich der Gesundheitsfürsorge einzubinden und die entsprechende Zusammenarbeit ausdrücklich gesetzlich abzusichern.

Im Sinne dieser Vorbemerkungen ist die Veränderung des § 10 Abs. 2 KiBiz gegenüber dem Referentenentwurf zu begrüßen, mit der die Verpflichtung zur Elterninformation an das Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte für eine gesundheitliche Beeinträchtigung geknüpft wird. Die vorherige weitergehende Fassung war haftungsrechtlich problematisch.

Die in § 10 Abs. 3 KiBiz vorgesehene Regelung, nach der das Jugendamt für jährliche ärztliche und zahnärztliche Untersuchungen in den Kindertageseinrichtungen Sorge zu tragen hat, ist nach wie vor klärungsbedürftig. Der Nutzen einer Teilnahme aller Kinder an altersentsprechenden Untersuchungen ist gerade zur Ermöglichung frühzeitiger Präventionsmaßnahmen gegen dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigungen unumstritten. Falls § 10 Abs. 3 KiBiz aber so auszulegen sein sollte, dass das Jugendamt in jedem Fall Reihenuntersuchungen aller Kinder zu veranlassen hat, erschiene dies nicht sinnvoll. Denn derartige Reihenuntersuchungen sind für Kinder, die ohnehin bereits regelmäßig einem (Kinder-) Arzt vorgestellt werden, völlig überflüssig und stellen damit für diese eine Überversorgung dar, mit der unnötig Ressourcen gebunden werden. Es sollte daher zumindest eine einschränkende Formulierung („im Einzelfall“ oder „bei Bedarf“) verwandt werden. Vorrangig ist in diesem Zusammenhang an die Überlegungen des Landes in dem Handlungskonzept für einen wirksameren Kinderschutz vom 30.01.2007 zu erinnern. Es bestehen dort bereits zumindest in Ansätzen Überlegungen zu einer besseren Verzahnung von Gesundheits- und Jugendhilfebereich, die ausgehend von den Früherkennungsuntersuchungen nach dem SGB V ein möglicherweise vorstellbares abgestuftes Verfahren im Blick haben. Hierzu ist das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in erste Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden eingetreten. Das Land ist aufgefordert, seine gesetzgeberischen und sonstigen Aktivitäten aufeinander abzustimmen, um Doppelstrukturen, unnötige Ressourcenbindung und eine fachlich nicht angezeigte Verantwortungsverlagerung in die Jugendhilfe zu vermeiden.

Ein wichtiger Baustein der Gesundheitsfürsorge sind abschließend auch gruppenprophylaktische Maßnahmen. In der Gesetzesbegründung finden sich keine Anhaltspunkte dafür, warum im KiBiz im Vergleich zur früheren Regelung im GTK keine gruppenprophylaktischen Maßnahmen in der Zahngesundheitspflege mehr vorgesehen sind. Wenn im KiBiz Regelungen zur Gesundheitsvorsorge vorgesehen werden, so sollten weiterhin die bewährten gruppenprophylaktischen Zahngesundheitsmaßnahmen ebenfalls erwähnt werden.

Zu § 11 Fortbildung und Evaluierung

Zu der in § 11 Abs. 3 KiBiz vorgesehenen externen Evaluierung ist anzumerken, dass diese über den Auftrag aus § 22a SGB VIII, Instrumente und Verfahren zur Evaluation der Arbeit in den Einrichtungen einzusetzen, hinausgeht und wir dementsprechend selbstverständlich davon ausgehen, dass das Land die Kosten für diese Maßnahmen zahlt. Auch halten wir es für angezeigt, dass nicht nur die Zustimmung des jeweiligen Trägers der Einrichtung eingeholt wird, sondern auch eine Einbeziehung des jeweils örtlich zuständigen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe vorgesehen wird.

Zu § 12 Mitteilungspflichten und Datenschutz

§ 12 Abs. 2 des Referentenentwurfes hatte eine Rechtsgrundlage für die Erhebung und Speicherung bestimmter Daten vorgesehen, insbesondere soweit dies zu Erfüllung der Grundsätze der Bildungs- und Erziehungsarbeit und der Sprachförderung erforderlich ist. Diese Rechtsgrundlage bezog sich auf die Daten nach Absatz 1 und zählte weitere Daten, auf die sich die Ermächtigung beziehen sollte, konkret auf. Im Regierungsentwurf enthält § 12 Abs. 2 nun die allgemeine Formulierung, dass der Träger berechtigt und verpflichtet ist, die Daten nach Absatz 1 sowie die weiteren kindbezogenen Daten, die zur Erfüllung seiner

Aufgaben nach dem Gesetz erforderlich sind, zu erheben und zu speichern. Zwar ist der Regelungsgehalt des § 12 Abs. 2 des Referentenentwurfes z.T. in § 14 Abs. 3 des Regierungsentwurfes aufgenommen worden. Dort bezieht sich die Ermächtigung aber lediglich auf die Sachverhalte im Kontext des Sprachstandsfeststellungsverfahrens. Auch wird ein konkretes Datum, die Teilnahme an und Ergebnisse von Sprachstandsfeststellungsverfahren, nicht mehr aufgeführt. Diese Änderungen mögen auf im Grundsatz nachvollziehbare Datenschutzbelange zurückzuführen sein. Die Handlungs- und Rechtssicherheit wird damit jedoch nicht gestärkt. Nach unserem Verständnis wäre es gerade auch im Sinne des Datenschutzes, wenn die Befugnisse klar benannt werden. Sofern aus Sicht des Landes bundesrechtliche Vorgaben im Sozialdatenschutz des SGB VIII dem entgegenstehen, so wäre über eine entsprechende Bundesratsinitiative nachzudenken. Insbesondere bezüglich der Abläufe im Kontext des Verfahrens zur Feststellung des Sprachstandes und der sich ggfs. anschließenden Sprachförderung müssten unter dem Gesichtspunkt praktischer Erfordernisse datenschutzrechtliche Hürden ausgeräumt werden.

§ 12 Abs. 3 ist um den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu ergänzen. Berechtigung und Verpflichtung des Absatzes 3 sollten den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe einbeziehen, da dieser Anspruchsgegner des Rechtsanspruchs auf Förderung und Betreuung ist und die Verantwortung für die Kindergartenbedarfsplanung trägt und damit die in Rede stehenden Daten benötigt.

Zu § 13 Grundsätze der Bildungs- und Erziehungsarbeit, Sprachförderung

Zu § 13 Abs. 4 KiBiz ist anzumerken, dass eine bisher in der Bildungsvereinbarung auf freiwilliger Basis verabredete Aufgabenstellung, nämlich die Beobachtung und Dokumentation des Entwicklungsstandes des Kindes, nunmehr als gesetzliche Aufgabe verankert werden soll. Der in den §§ 22, 22a SGB VIII normierte Förderauftrag, nach dem sich die Förderung u. a. an dem Entwicklungsstand des einzelnen Kindes ausrichten soll, setzt eine diesbezügliche *Beobachtung* dabei zwar voraus. Die nun landesrechtlich vorgesehene Verpflichtung zur Dokumentation im Rahmen einer Soll-Vorschrift lässt sich jedoch nicht aus den bundesrechtlichen Vorgaben ableiten.

Wegen der Bedeutung der Bildungsdokumentation für die verpflichtende (Sprach-) Förderung der Kinder ist die Abhängigkeit der Dokumentation von der Zustimmung der Eltern kritisch zu bewerten.

Bezüglich § 13 Abs. 5 Satz 3 KiBiz wird auf die Ausführungen unter Block 1 Bezug genommen. Vorgesehen ist die Nachholung der mit dem Referentenentwurf nicht vorgelegten Kostenfolgeabschätzung. Die bisherigen seither geführten Gespräche haben kein Ergebnis erbracht.

Zu § 14 Zusammenarbeit mit der Grundschule

Überlegungen zu einer weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit der Kindertageseinrichtungen mit der Grundschule und eine über die Bestimmungen des SGB VIII hinausgehende landesrechtliche Konkretisierung sind grundsätzlich fachlich zu begrüßen. Auffällig ist, dass in § 14 KiBiz ein Konkretisierungsgrad vorgesehen ist, der nicht mit der entsprechenden Bestimmung im Schulgesetz korrespondiert (§ 5 Schulgesetz NRW). Der Landesgesetzgeber ist aufgefordert, in den verschiedenen Regelungsmaterien Bestimmungen vorzusehen, die in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und ihrem Konkretisierungs- und Verbindlichkeitsgrad einander entsprechen. Diese Forderung geht nicht nur auf systematische Überlegungen zurück, sondern ist auch im Zusammenhang mit der Umsetzbarkeit zu sehen. So sind mit den in § 14 KiBiz vorgesehenen Maßnahmen zahlreiche Fragen der kon-

kreten Zusammenarbeit und der organisatorischen Umsetzung verbunden, die insgesamt unbeantwortet bleiben.

Zu § 15 Vernetzung von Kindertageseinrichtungen

Die Regelung ist zu begrüßen und bildet einen schon heute selbstverständlichen Standard der Arbeit der Kooperationspartner ab.

Zu § 16 Familienzentren

Wir weisen nochmals auf unsere Kritik an der in § 16 Abs. 1 KiBiz gewählten Begrifflichkeit des Gütesiegels und an der den in § 16 Abs. 1 Nr. 2 KiBiz vorgesehenen Aufgaben der Familienzentren im Kontext der Kindertagespflege hin. Zur Begründung nehmen wir auf die Ausführungen zu Block 1 des Fragenkataloges Bezug.

Zu § 17 Förderung in Kindertagespflege

Wir begrüßen grundsätzlich die Stärkung und konkretere Ausgestaltung der Betreuungsform „Kindertagespflege“. Gerade für Kleinkinder stellt die Kindertagespflege aus unserer Sicht eine familiennahe, flexible und insgesamt sinnvolle Betreuungsform dar, die für einen bedarfsgerechten Ausbau der Betreuung unterdreijähriger im Übrigen unverzichtbar ist. Der Forderung nach einer qualitativen Weiterentwicklung der Kindertagespflege können wir uns ebenfalls anschließen.

Zu § 17 Abs. 1 scheint uns eine Bezugnahme auf die Bildungs- und Erziehungsgrundsätze des § 13 in der im Gesetz enthaltenen allgemeinen Form jedoch unklar bzw. zu weitgehend. Die Erarbeitung eines personenbezogenen Bildungs-, Förderungs- und Erziehungskonzeptes und die kontinuierliche schriftliche Bildungsdokumentation gerade bei Kleinstkindern ab dem 3. Lebensmonat dürften für die Konstellation der Tagespflege nicht in vollem Umfange angemessen sein.

Zu § 17 Abs. 2 stellen wir fest, dass das Erfordernis einer hinreichenden Qualifikation der Tagespflegepersonen für die Jugendämter schon im Rahmen ihrer bisherigen Vermittlungstätigkeiten besondere Bedeutung hatte. Angesichts der nicht unerheblichen Vorgaben des DJI-Curriculums sollte aber in dem Gesetz auf jeden Fall eine ausdrückliche Aussage zu den bereits derzeit tätigen, bewährten Tagespflegepersonen getroffen werden. Eine „Einzelfallregelung“ in Anerkennung von „Grundkompetenzen“ würde den Leistungen dieser Personen weitgehend sicher nicht gerecht. Insoweit ist auch zu beachten, dass schon heute die Verfügbarkeit einer bedarfsgerechten Anzahl an Pflegepersonen nicht immer gewährleistet ist.

Zu § 18 Allgemeine Voraussetzungen

In § 18 Abs. 1 KiBiz heißt es, das Land beteilige sich an den Kosten der Kindertagesbetreuung und die Begründung ergänzt dies um das Wort „verlässlich“. Diese unverzichtbare Verlässlichkeit wird aber durch verschiedene Regelungen, wie etwa die Stichtagsregelung des § 21 Abs. 5 in Frage gestellt. Insgesamt ist daher für die §§ 18 ff. KiBiz zu fordern, dass sämtliche Verfahrensregeln das gesamte Förderverfahren zwischen Land, Kommune und Träger nach einheitlichen Kriterien „in einem Guss“ verbindlich regeln.

Die Festlegung in § 18 Abs. 2, die finanzielle Unterstützung erfolge „pro Kindergartenjahr“, ist aufgrund der Geltung des § 18 für die gesamten Förderregelungen einschließlich des § 20 problematisch. Um flexibel auf Veränderungen im Betreuungsbedarf der Eltern

während des Kindergartenjahres reagieren zu können, müssen die unter Block 4 erläuterten Anforderungen an die Regelung zur Ermittlung der finanziellen Förderung hinsichtlich der Stichtags- und Verfahrensregelung erfüllt werden. Die Förderung der Träger wird dabei im Ergebnis nur für die Zeiträume zu leisten sein, in denen tatsächlich eine Betreuung erfolgt. Soweit dies bei unterjährig beendeten Betreuungsverhältnissen zu finanziellen Einbußen bei den Einrichtungsträgern führt, muss ein Ausgleich zwischen absoluter „Periodengerechtigkeit“ der Förderung und Planungssicherheit gefunden werden. In jedem Fall müssen aber Landesförderung und kommunale Förderung periodengleich abgerechnet werden.

Hinsichtlich der verschiedenen Fördervoraussetzungen (Betriebsurlaub, Jugendhilfeplanung) ist zunächst nach wie vor nicht erkennbar, weshalb diese nicht gleichberechtigt in einem Absatz geregelt werden. Zu den einzelnen Voraussetzungen ist zudem Folgendes festzustellen:

Die ausdrückliche Aufnahme der Bedarfsfeststellung durch die Jugendhilfeplanung als Fördervoraussetzung in § 18 Abs. 2 Satz 2 KiBiz entspricht den Vereinbarungen im Konsenspapier und wird ausdrücklich begrüßt. Gerade angesichts der steigenden Kostenbelastung für die örtlichen Jugendhilfeträger ist sie zwingend geboten. Zudem bietet nur eine solche Regelung die Gewähr dafür, dass vor Ort die Herausforderungen des geplanten U 3-Ausbaus und der demographischen Entwicklung gemeinsam mit allen Einrichtungsträgern gelöst werden können.

Als Fördervoraussetzung zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Erziehung sollte wie in der Begründung auch in der Gesetzesformulierung auf Inhalt, Intensität und Konstanz der Einrichtung als Organisationsform abgestellt werden. Auf eine über 50 % liegende (also „überwiegende“) Nutzung durch Kinder mit tatsächlichen Betreuungszeiten von durchschnittlich mindestens 20 Stunden abzustellen, löst einen unvermeidbaren Erfassungsaufwand aus und erfordert zudem eine genaue Definition des Kriteriums „Eingewöhnung“.

Die Festlegung der Mindestbetreuungszeit von 20 Stunden widerspricht im Übrigen der eindeutigen Regelung nach § 18 Abs. 2 Satz 6 KiBiz. Hiernach können Eltern nur zwischen den in der Anlage zu § 19 Abs. 1 genannten Buchungszeiten wählen, das heißt 25, 35, und 45 Stunden. Auf die Gewährleistung dieser Betreuungszeiträume mit entsprechendem Personal ist die Höhe der Pauschalen berechnet. Die Aufnahme einer weiteren Stundenzahl zum Betreuungsumfang (20 Stunden) führt hier zu vermeidbarer Irritation.

Die Regelung des § 18 Abs. 2 Satz 6 KiBiz wird ausdrücklich begrüßt. Sie ist in ihrem Regelungsgehalt unverzichtbar, da für die Erfüllung des Bildungsauftrags eine strukturierte gleichzeitige Anwesenheit der Kinder einer Gruppe erforderlich ist. Begrüßenswert ist auch die Eindeutigkeit, in der die Vorschrift das Wahlrecht der Eltern im Hinblick auf die Betreuungszeiten daran knüpft, dass diese nach der Jugendhilfeplanung bedarfsgerecht im konkreten Fall überhaupt angeboten werden. Diese eindeutige Regelung steht aber nach unserer Wahrnehmung im deutlichen Widerspruch zu vielen öffentlichen Darstellungen der Landesregierung, die den Eltern ein fast uneingeschränktes Wahlrecht suggerieren und so zu großer Verunsicherung bei Einrichtungsträgern und pädagogischem Personal geführt haben. Da sämtliche Pauschalen aber auf voll ausgelastete Gruppen berechnet sind und nur diese voll ausgelasteten Gruppen unter Zugrundelegung des entsprechenden Personalschlüssels auskömmlich finanzieren, setzt die Buchungsmöglichkeit von bestimmten Betreuungszeiten grds. das Zustandekommen voller Gruppen mit gleicher Betreuungszeit voraus. Wollte man hier ein größeres Maß an Flexibilität schaffen, müssten die Gruppen- bzw. Kindpauschalen so berechnet werden, dass sie auch nicht voll ausgelastete Gruppen refinanzieren. Ähnliche Regelungen sind z. B. bei der Vereinbarung von Leistungsentgel-

ten nach § 78 SGB VIII üblich. Es muss aber deutlich darauf hingewiesen werden, dass dies im KiBiz bisher nicht der Fall ist. Da nach der alten GTK-Finanzierung gerade im Tagesstättenbereich auch nicht voll ausgelastete Gruppen voll refinanziert wurden, werden die Pauschalen nach dem KiBiz daher eher zu einem Weniger als einem Mehr an Flexibilität führen.

Durch die Streichung der über die Gruppenleitung hinausgehenden Regelungen zur Personalmindestausstattung wird der Befund verschärft, dass die gesamte Thematik der Mindeststandards im Gesetz ungelöst ist. Denn das Fördersystem der gruppenorientierten Kindpauschalen, bei denen unterschiedliche Personalausstattungen unterschiedliche Förderhöhen rechtfertigen, erfordert eine genauere Festlegung der Personalausstattung zur Legitimation der jeweiligen Kindpauschale (s. u. zu § 19). Die oft streitbefangene Frage der Standards muss zudem im Gesetz klar geregelt sein. Der Gesetzgeber muss feststellen, welche Qualitätsmerkmale durch die von ihm festgesetzte Förderung erreicht werden sollen oder erreichbar sind. Das Fehlen entsprechender Regelungen hat bereits zu großer Unsicherheit in der Praxis geführt. Auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung ist nochmals zu fordern, dass sich die entscheidenden Regelungen für die Qualität der Kinderbetreuung in NRW aus einem einheitlichen, vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber geschaffenen Regelwerk und nicht erst aus der Zusammenschau verschiedener Regelwerke, Betriebserlaubnisse und Kommentierungen ergibt.

Aus unserer Sicht sollten sich die erforderlichen gesetzlichen Vorgaben an den Ausstattungsmerkmalen orientieren, die den Berechnungen zu den Gruppenpauschalen zugrunde liegen. Um entsprechende Regelungen (Personal je Gruppe) überhaupt handhabbar zu machen, muss dabei wieder stärker zum Gedanken der Gruppenorientierung zurückgekehrt werden. Der im BayKiBiG gewählte Weg, eine bestimmte Personalausstattung in Abhängigkeit von Betreuungsstunden der Kinder ohne Bezugnahme auf Gruppenstrukturen zu fordern, kann von uns mangels Erfahrungen nicht bewertet werden.

Im Hinblick auf die Umstellung auf ein pauschalierendes Fördersystem muss noch darauf hingewiesen werden, dass verbindliche Standards angesichts der unterschiedlichen Kostenstruktur der Träger so (niedrig) gewählt sein müssen, dass auch Trägern mit einer unbeeinflussbar überdurchschnittlichen Kostenstruktur eine Finanzierung ihrer Personal- und Sachkostenausstattung mit den aus Durchschnittswerten abgeleiteten Pauschalen noch möglich ist. Träger mit günstigeren Kostenstrukturen müssen im Gegenzug durch eine Zweckbindung verpflichtet werden, die finanziellen Gestaltungsspielräume für Aufgaben nach dem KiBiz einzusetzen, um einen Abfluss von Fördergeldern aus dem Aufgabenbereich des Gesetzes oder eine Verschiebung der vereinbarten Finanzierungsanteile zu vermeiden (s.u.).

Zum eingesetzten Personal sollte festgelegt werden, dass Berufspraktikanten grds. aus den zusätzlichen Personalkosten neben den beiden Betreuungskräften pro Gruppe finanziert werden sollten und nur im Ausnahmefall auf die Zahl der Ergänzungskräfte angerechnet werden können. Hinsichtlich der zum Teil seit langem bewährten Ergänzungskräfte sind die Regelungen bzw. Erläuterungen so zu formulieren, dass ein Einsatz weiterhin zumindest im Gruppentyp III möglich ist.

Sämtliche Fördervoraussetzungen sind vom örtlichen Jugendhilfeträger als Voraussetzung der Förderung nach § 20 zu prüfen.

Zu § 19 Berechnungsgrundlage für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen

Die Regelung zu den Pauschalen ist in dieser Fassung nach wie vor nicht umsetzbar. Dieses bereits oben ausführlich dargelegte Problem soll auch an dieser Stelle nochmals ausdrücklich betont werden. Es ist von zentraler Bedeutung für eine auch in der Praxis einvernehmliche Umsetzung des Gesetzes durch alle Kooperationspartner.

Nach dem Konsenspapier handelt es sich um gruppenbezogene Kindpauschalen: Die Entscheidung, welche Pauschale zu zahlen ist, hängt von den in der Einrichtung vorhandenen Betreuungsstrukturen (Kinderzahl, Alter, Personal je Gruppe) ab. Die Gruppenstrukturen müssen daher zumindest für jede Einrichtung einschließlich des zugeordneten Personals abbildbar sein; dies schließt eine flexible Gestaltung des Tagesablaufs in der Einrichtung – wie heute bereits weithin üblich – nicht aus.

Da die Zuordnung der Kinder zu den einzelnen Gruppen von enormer finanzieller Bedeutung für Einrichtungs- und Kostenträger ist, müssen eindeutige Regelungen bereits vor dem Inkrafttreten festgelegt sein. Die Festlegungen müssen sich, da sie Grundlage der Zustimmung zum Konsenspapier waren, direkt aus dem Gesetz ergeben.

Die Festlegung von deutlich unterschiedlichen Pauschalen für Kinder gleichen Alters rechtfertigt sich nur aus den unterschiedlichen Personal- und Kinderzahlen je Gruppentyp. Diese wären unter Zugrundelegung der Erläuterungen („Gruppen kommen in der Praxis nicht zur Anwendung“), die sich auch mit den mündlichen Aussagen des Ministeriums bei vielen Gelegenheiten decken, aber nicht feststellbar. Ebenso ist die jeweilige Unter-/Überschreitung ohne Abbildung der jeweiligen Gruppe nicht darstellbar.

Nach unserer Vorstellung muss die Einrichtung zur Berechnung der Pauschalen hinsichtlich Kinderzahlen, Altersstruktur und Personal die vorgegebenen Gruppentypen (zumindest auf dem Papier) nachweisen können. Nur so kann die Legitimation für die jeweilige Pauschale überprüft werden.

Aufgrund der besonderen pädagogischen Bedeutung der integrativen Erziehung von Kindern mit festgestellter Behinderung hielten wir es für angemessen, die finanzielle Förderung, ebenso wie etwa die besondere Sprachförderung, ausdrücklich im Gesetz und nicht bloß als Sondertatbestand der Tabelle zu den Gruppenpauschalen zu regeln. Grundsätzlich halten wir dabei eine landeseinheitliche Regelung für wünschenswert. Ob zur Aufrechterhaltung eines fachgerechten Betreuungsstandards die bloße Verteilung der bisherigen Gesamtmittel auf die Zahl der integrativ betreuten Kinder gerade angesichts der landesweit bisher unterschiedlichen Fördermodelle ausreichend ist, muss aus unserer Sicht unter Einbeziehung der Regelungen zur Eingliederungshilfe nochmals kritisch geprüft werden. Die konkrete Ausgestaltung der Förderung von Kindern mit Behinderung über eine Einheitspauschale mit 35 Stunden Buchungszeit führt zudem zu Verwerfungen gegenüber der Förderung nicht behinderter Kinder und deckt sich vor allem nicht mit der bisherigen regelmäßigen Ausgestaltung der integrativen Gruppen als Tagesstättengruppen.

Die im Referentenentwurf noch enthaltene Regelung eines § 19 Abs. 1 Satz 4, mit der statt den in § 18 Abs. 2 KiBiz jetzt als verbindlich vorgegebenen Betreuungszeiten 25, 35, und 45 Stunden durchschnittliche Mindestbetreuungszeiten von 20, 30, und 40 Stunden als ausreichend für die Förderung festgelegt werden sollten, ist zu Recht ersatzlos entfallen. Sie trug der Tatsache nicht Rechnung, dass die Höhe der Pauschalen auf die Erbringung bestimmter Betreuungszeiten berechnet ist. Bedenklich ist jedoch, dass die Regelung aus dem Regierungsentwurf gestrichen wurde, nach den Vorstellungen des Ministeriums aber in einer Verfahrensverordnung wieder aufleben sollte. Die Vorgehensweise verdeutlicht

nochmals das Erfordernis, die entscheidenden Verfahrensregelungen klar und abschließend im Gesetz zu treffen.

§ 19 Abs. 3 nimmt bezüglich der Betreuung von Schulkindern Bezug auf die Pauschalen aus der Anlage zu § 19 KiBiz, so dass Schul Kinder in allen Betreuungsformen stets mit der Pauschale nach Gruppentyp III zu fördern sind. Da die Betreuungserfordernisse von Schulkindern nicht Gegenstand der Beratungen zur Ermittlung der Pauschalen waren, können wir die Auskömmlichkeit dieser Finanzierung nicht valide beurteilen. Nur in der Begründung ist bezüglich der Hortgruppen auf die Beschränkung von 20% des Bestandes 2005 hingewiesen. Aus § 19 Abs. I und III KiBiz ergebenden sich aber grds. Rechtsansprüche auch auf eine finanzielle Förderung von Kindern in Hortgruppen. Eine Beschränkung dieser Ansprüche auf bestimmte Kapazitäten bzw. „Bestandsfälle“ müsste sich gerade angesichts der Erfahrungen aus bereits anhängigen Rechtsstreitigkeiten direkt aus dem Gesetz ergeben.

Die Frage der nach dem SGB VIII gebotenen Betreuung von Schulkindern in der Sekundarstufe 1 wird im Gesetz nicht beantwortet. Auch für diese Kinder muss mangels entsprechend bedarfsgerechter Angebote in allen Schulformen ein bedarfsgerechtes und partnerschaftlich finanziertes Angebot geregelt sein.

Zu § 20 Zuschuss des Jugendamtes

Unklar ist die Förderung der gewerblichen Träger. In § 20 Abs. 1 sind gewerbliche Träger nicht aufgeführt, obwohl sie aus den Anspruchsnormen der §§ 18, 19 ggf. Ansprüche herleiten könnten.

Die Ausformulierung des § 20 Abs. 2 ermöglicht die Zahlung einer gesonderten Mietpauschale, die angesichts des bisherigen Finanzbedarfs bzw. der geplanten Ausbauförmern erforderlich ist. Dies ist zu begrüßen. Allerdings ist uns eine abschließende Bewertung der Regelung nicht möglich, da bisher keinerlei Anhaltspunkte für die Höhe der künftigen Mietpauschale vorliegen. Zur Erreichung einer Planungssicherheit ist hier schnellstmöglich Klarheit dringend erforderlich. Es erschließt sich zudem nicht, weshalb nicht auch die Mietpauschale gesetzlich geregelt und mit einer § 19 Abs. 2 KiBiz vergleichbaren Anpassungsklausel versehen werden kann. Aus unserer Sicht ist die Höhe der Mietpauschale für Mietverträge, die nach dem Stichtag abgeschlossen werden, gesetzlich festzusetzen, da auch bei Neueinrichtungen auf Anmietungen nicht verzichtet werden kann und hier Planungssicherheit geschaffen werden muss. Letztlich muss sich eine solche Pauschale an den örtlichen Mietspiegeln orientieren, was ggf. für eine insoweit „gedeckelte“ Spitzabrechnung unter Vorwegabzug der Erhaltungspauschale auch für diese Mietverhältnisse sprechen könnte. Jedenfalls bis zu Erkennbarkeit der Vorstellungen zur Ausgestaltung der Mietpauschale sehen wir in einer solchen unbefristeten Spitzabrechnung eine vorzugswürdige Option.

Die Regelung des § 20 Abs. 3 entspricht dem Konsenspapier und ist ausdrücklich zu begrüßen. Problematisch könnte nur die dauerhafte Bezugnahme auf ein außer Kraft getretenes Gesetz sein. Zudem ist angesichts der demographischen Entwicklung zur Gewährleistung einer ortsnahen und flexiblen Versorgung im ländlichen Bereich dringend eine Ermöglichung der Errichtung besonders geförderter eingruppiger Einrichtungen auch nach Einführung des KiBiz zu prüfen.

Wir begrüßen zudem die aufgenommene besondere Fördermöglichkeit für Gruppen in sozialen Brennpunkten. Die konkreten Maßstäbe für die Einordnung dieser Gruppen sind jedoch noch klärungsbedürftig.

Die Berechnungen der Modellkommunen zum neuen Finanzierungssystem haben ergeben, dass ggf. bestimmte Gruppenstrukturen durch die Pauschalen überfinanziert sind. Dies kann – wie bereits ausgeführt wurde - nur dann akzeptiert werden, wenn zumindest bis zur Durchführung der Revision des Gesetzes die Gewähr besteht, dass die Fördergelder komplett für die Aufgabenwahrnehmung nach diesem Gesetz eingesetzt werden. Dabei ist auch die Erbringung des gesetzlich vorgesehenen Trägeranteils sicherzustellen. Die Träger haben dies gegenüber dem örtlichen Jugendhilfeträger zu versichern und durch einen vereinfachten Verwendungsnachweis darzulegen. Ein solcher Verwendungsnachweis erfordert bei ordnungsgemäßer Buchführung keinerlei unvertretbaren Aufwand und schafft zudem erst die Grundlage dafür, im Rahmen der Revision der gesetzlichen Regelungen im Jahr 2011 auf die Auskömmlichkeit und Angemessenheit der Pauschalen anhand der tatsächlich entstehenden Kosten zu überprüfen.

Zur Erleichterung des Umstiegs auf Pauschalen sollte es den Trägern ermöglicht werden, innerhalb eines Jugendamtsbezirks Querfinanzierungen zwischen den Einrichtungen vorzunehmen. Über den Jugendamtsbezirk hinaus würde dies – auch darauf wurde bereits hingewiesen - dazu führen, dass Gelder einer Kommune aufgrund einer gesetzlichen Förderverpflichtung unter Verstoß gegen die verfassungsrechtlich gesicherte Finanzhoheit in andere Kommunen abfließen.

Wir schlagen daher folgenden § 20 Abs. 4 vor:

Die im Rahmen dieser Vorschrift gezahlten Mittel dürfen ausschließlich zur Erfüllung von Aufgaben nach diesem Gesetz aufgewendet werden. Der Träger der Einrichtung erklärt gegenüber dem örtlichen Jugendhilfeträger die entsprechende Mittelverwendung und legt diese durch einen vereinfachten Verwendungsnachweis dar. Dabei ist zusätzlich die Erbringung und Verwendung der sich aus § 20 Abs. 1 ergebende jeweilige Trägeranteil nachzuweisen. Die dem Verwendungsnachweis zugrunde liegenden Zahlungsnachweise etc. sind 3 Jahre nach Abschluss des Kassenjahres aufzubewahren. Der örtliche Jugendhilfeträger ist zur stichprobenhaften Prüfung der Nachweise durch seine Rechnungsprüfung berechtigt.

Der Verwendungsnachweis darf Rückstellungen ausweisen, über deren Fortbestand bzw. spätere Verwendung in den folgenden Verwendungsnachweisen zu berichten ist. Der Gesamtbestand der Rücklagen darf [einen noch festzustellenden Höchstbestand] nicht übersteigen. Nicht verausgabte Mittel sind zurückzuerstatten bzw. mit der nächsten Förderung zu verrechnen. Sie können stattdessen in andere Einrichtungen des Trägers im Bezirk des örtlichen Jugendhilfeträgers übertragen werden. Eine Übertragung auf Einrichtungen außerhalb des Jugendamtsbezirks ist nur mit Zustimmung des örtlichen Jugendhilfeträgers möglich.

Zu § 21 Landeszuschuss für Kindertageseinrichtungen

Nach wie vor ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Konnexitätsprinzip unter Ziffer 1 des § 21 Abs. 1 eine Bezuschussung in Höhe von 38,5 % erforderlich wäre. Die im Konsenspapier bestätigte Bereitschaft der Kommunen zu einer teilweisen Beteiligung an der Absenkung der kirchlichen Trägeranteile erfolgte auch im Vertrauen darauf, dass die kirchlichen Träger aufgrund der Kostenentlastung die Pläne zum Angebotsabbau auch hinsichtlich bereits gefasster Beschlüsse reduzieren.

Zu den Kosten nach § 21 Abs. 2 KiBiz wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein Konnexitätsverfahren hätte durchgeführt werden müssen. Für die Erfüllung des vom Land erwarteten

teten Fördervolumens von 200 Stunden ist der Förderbetrag von 340 € erkennbar unzureichend. Soweit das Land für die eingesetzten Lehrkräfte dabei einen Betrag von 15 € je Stunde als angemessen betrachtet, ist derzeit nicht nachvollziehbar, welches Personal hierfür bei den in der Regel tarifgebundenen Einrichtungsträgern finanziert werden soll. Selbst wenn man diesen Stundenlohn aber zugrunde legen sollte, ist eine Auskömmlichkeit nur bei 9-10 Kindern und ohne Nebenkosten gewährleistet. Wie eine Gruppe mit weniger Kindern, wie sie in vielen Einrichtungen und auch zumindest in Jugendämtern im ländlichen Raum die Regel sein dürfte, finanziert werden soll, wurde bisher nicht schlüssig dargelegt. Da lernpsychologisch jedenfalls auch bei geringerer Kinderzahl sich der Sprachlernerfolg nicht linear beschleunigt, gehen sämtliche bisherigen Erklärungsversuche des Landes hierzu fehl. Das Gesetz leidet insoweit an einem rechtlichen Mangel im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes. Es ist zudem daran zu erinnern, dass schon der ursprünglich vom Ministerium angebotene Betrag von 350 € nicht als auskömmlich betrachtet wurde.

Die Auskömmlichkeit der Finanzierung der Familienzentren nach § 20 Abs. 3 zur Finanzierung der zahlreichen Aufgaben der Familienzentren wird bestritten.

Die Stichtagsregelung des § 21 Abs. 5 ist unzureichend. Insoweit wird auf die Ausführungen und Forderungen zum Block 4 – Finanzierung – verwiesen.

Die Regelung des § 21 Abs. 6 ist in der jetzigen Fassung vertretbar. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die in Satz 3 festgelegte „Gesprächsaufforderung“ nicht zu einer Einschränkung der Rechtsansprüche aus § 21 Abs. 1 KiBiz führt.

Zu § 22 Landeszuschuss für Kinder in Kindertagespflege

Die Förderung der Betreuung in Kindertagespflege ist einschließlich der Auszahlung an den Jugendhilfeträger grds. zu begrüßen. Sie wird die Schaffung von bedarfsgerechten Betreuungsplätzen bei der U3-Betreuung weiter unterstützen.

Der Ausschluss von Förderungen von Kindern, die zusätzlich in Tageseinrichtungen betreut und gefördert werden, erfordert einen nicht abzuschätzenden Aufwand bei der Nachverfolgung der Betreuungsverhältnisse. Er ist auch nicht gerechtfertigt, da diese Kinder oft gerade einen besonderen Betreuungsbedarf haben und im Sinne der landespolitischen Ziele besonders gefördert werden sollten.

Die genauen Abrechnungsformalitäten erscheinen ebenfalls noch unklar.

Zu § 23 Elternbeiträge

Die Ablehnung der „Kommunalisierung“ der Elternbeiträge wurde bereits zu Beginn unserer Stellungnahme ausführlich dargestellt.

Zu § 23 Abs. 4 erscheint derzeit unklar, ob sich die Elternbeiträge auch an den jeweils „gebuchten“ Gruppenformen orientieren müssen. Aufgrund der stark differierenden Pauschalen auch für Kinder gleicher Altersstufe wäre dies bei einem angenommenen Finanzierungsanteil von 19% durch Elternbeiträge eigentlich logisch. Das Verständnis bei den Betroffenen dürfte aber nur schwer zu erzielen sein.

In § 23 Abs. 5 ist klarzustellen, ob nur das Elternbeitragseinzugsverfahren oder auch die Kompetenz zum Erlass von Elternbeitragssatzungen auf die Gemeinden übertragen werden kann. Letzteres würde die Gefahr beinhalten, dass innerhalb eines Kreisjugendamtes einzelne Kommunen durch Absenkung der Elternbeiträge die Finanzierungssituation der Kin-

dertageseinrichtungen verschlechtern und entsprechende Defizite von den anderen Kommunen über die Jugendamtsumlage mit aufgefangen werden müssten. Dies wäre nicht hinnehmbar, so dass in § 23 Abs. 5 zumindest klargestellt werden muss, dass auch eine nur teilweise Aufgabenübertragung auf die Gemeinden zulässig ist.

Zu § 24 Investitionsförderung

Auch in Zukunft werden – gerade wenn der U3-Ausbau erfolgreich durchgeführt werden soll – erhebliche Investitionen im Kindergartenbereich erforderlich sein. Hierfür bieten die bisherigen Regelungen keinerlei Planungssicherheit für die Einrichtungsträger und die Kommunen. Gerade vor dem Hintergrund des Landesvorhabens, bisher angesammelte Rücklagen bereits bei Inkrafttreten des neuen KiBiz komplett durch Verrechnung aufzubreuchen, müsste eine entsprechende umfangreiche investive Förderung sichergestellt sein. § 24 kann dieses Erfordernis derzeit nicht erfüllen.

Aus Sicht der Kommunen erfordert der Erfolg des mit dem KiBiz verfolgten Ziels, einen bedarfsgerechten U3-Ausbau zeitnah zu gewährleisten, insbesondere ein unverzügliches und umfassendes Landesprogramm zur investiven Förderung der Umgestaltung von Kindertageseinrichtungen zur Aufnahme unterdreijähriger Kinder.

Zu § 26 Durchführungsvorschriften

An verschiedenen Stellen hatten wir bereits eindringlich unserer Vorbehalte gegen die Verlagerung wesentlicher Regelungen vom Gesetz in nachfolgende (Verordnungs-) Regelungen zum Ausdruck gebracht. Die Verordnungsermächtigung in § 26 KiBiz ist daher auf den Erlass reiner Verfahrensregelungen ohne weitergehenden materiellen Regelungsgehalt zu beschränken. Materielle und kostenrelevante Regelungen (Mietpauschalen etc. s.o.) sind im Gesetz zu treffen.

Die gleichen Vorbehalte bestehen hinsichtlich der in § 26 Abs. 2 vorgesehenen Vereinbarungen. Zunächst könnte eine solche Regelung maximal als Kann-Vorschrift ins Gesetz aufgenommen werden. Seitens der Kommunen werden jedoch sämtliche Vereinbarungen nicht mitgetragen werden, die über den zwingend erforderlichen Regelungsgehalt des § 45 SGB VIII hinausgehen.

Zu § 27 Aufhebungs- und Übergangsvorschriften

Zu § 27 Abs. 2 ist festzustellen, dass die Verfahrensordnung noch zur Endabrechnung der Betriebskosten bis zum 31.07.2008 benötigt wird.

Die Regelung des § 27 Abs. 4 KiBiz ist gegenüber dem Referentenentwurf deutlich verbessert worden, da sie es dem Träger nun ermöglicht, die bisherigen Rücklagen bis zum Jahr 2013 für Aufgaben nach dem KiBiz einzusetzen.

Zu § 27 Abs. 5 ist darauf hinzuweisen, dass die Abrechnungsfrist zum 31.12.2008 aus Sicht der Praxis nicht zu erfüllen ist. Es müssen die üblichen Widerspruchs- und Klageverfahren abgewickelt werden. Die normale Abrechnungsfrist des 31.03.2009 sollte daher nicht angetastet werden.

Zu § 28 In-Kraft-Treten, Berichtspflicht

Das Land hat sich im Konsenspapier zur Entwicklung einer belastbaren Revisionsklausel verpflichtet. Auch wenn gegenüber dem Referentenentwurf nunmehr Gegenstände der

Überprüfung konkret benannt sind, ist die Regelung nach wie vor als bloße Berichtspflicht im Gesetzentwurf zu finden. Es fehlt die verbindliche Festlegung bzw. Absicht, aufgrund der Revisiionsergebnisse im Bedarfsfall Anpassungen hinsichtlich der neuen Finanzierungsstruktur und der Landesförderung vorzunehmen.

IV. Stellungnahme zum Art. 2/Änderung des Ausführungsgesetzes zum SGB VIII

Zu Art. 2 des Gesetzentwurfes (Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – AG-KJHG) und den hierauf bezogenen Fragen nehmen die kommunalen Spitzenverbände wie folgt Stellung:

Die Problematik der Absenkung der Schwellenwerte wurde und wird bekanntlich von den hiervon maßgeblich betroffenen Verbänden, dem **Landkreistag NRW** und dem **Städte- und Gemeindebund NRW**, unterschiedlich bewertet. Insoweit verweisen beide Verbände auf ihre den Landtagsabgeordneten bekannten Stellungnahmen zur Reform der Gemeindeordnung und ggf. ergänzende gesonderte Stellungnahmen. Unter Aufrechterhaltung ihrer jeweiligen Position und unter Würdigung der bereits im Koalitionsvertrag dazu enthaltenen Aussagen stellen die kommunalen Spitzenverbände aber gemeinsam fest, dass die jetzt im Entwurf zu Art. 2 vorgesehene Regelung einer Absenkung der Schwellenwerte ohne Möglichkeit der Kumulation von Einwohnerwerten zur Erreichung dieser Schwellenwerte einen vertretbaren Kompromiss darstellt, der die besondere Situation bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB VIII unter Abrechnung über eine differenzierte Kreisumlage berücksichtigt.

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

verschiedene unserer Vorschläge und Forderungen wurden im Regierungsentwurf bereits aufgegriffen. Um das Gesetzgebungsverfahren zum Erfolg zu führen, sind aber noch weitere, teils gravierende Veränderungen vor allem in den Finanzierungsregelungen erforderlich. Wir hoffen daher, dass auch die in dieser Stellungnahme genannten Kritikpunkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen