

Herrn Minister
Armin Laschet
Ministerium für Generationen, Familie,
Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen
Horionplatz 1

40213 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: 20.04.2007/mos

Entwurf des „Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz)“

Stellungnahme zu dem mit Schreiben vom 20.03.2007 übersandten Referentenentwurf

Sehr geehrter Herr Minister Laschet,

für die Übersendung des Referentenentwurfes eines „Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz)“ und die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir.

Wir begrüßen, dass das Land in Vorbereitung auf das Gesetzesvorhaben die Neugestaltung der Finanzierungsgrundlagen im Elementarbereich in einem gemeinsamen Verfahren mit der Freien Wohlfahrtspflege, den Kirchen und den kommunalen Spitzenverbände erörtert hat und dabei die Zielsetzung verfolgt, die gesetzliche Grundlage für eine zukunftsweisende inhaltliche Ausrichtung der Kinderbetreuung in unserem Land und ein neues Finanzierungsmodell zu schaffen, das vom Konsens der beteiligten Akteure getragen wird. Die kommunalen Spitzenverbände haben das „Konsenspapier über Eckpunkte der zukünftigen Finanzierungsstruktur der Tageseinrichtungen für Kinder und der Förderung der Kindertagespflege“ am 28.02.2007 unterzeichnet und sehen darin eine Grundlage für die weitere Gestaltung des Bereiches und der entsprechenden gesetzlichen Regelungen.

Bevor wir zu den einzelnen Bestimmungen des Referentenentwurfes Stellung nehmen, möchten wir nachfolgend einige grundlegende Anmerkungen vorwegschicken.

Der nun vorgelegte Referentenentwurf setzt den gefundenen Konsens in vielen Punkten gesetzestechnisch nicht hinreichend um bzw. geht inhaltlich hinter das Konsenspapier zurück. Die tragenden Elemente des Konsenspapiers haben aber nur in ihrer Gesamtheit die Grundlage für die Zustimmung der jeweiligen Kooperationspartner gebildet. Sie müssen daher umfassend und unmittelbar im Gesetz abgebildet werden. Unsere Kritik richtet sich

dabei insbesondere auf folgende Gesichtspunkte, bezüglich derer im Gesetzesentwurf deutlich nachgebessert werden muss:

Grundlage des Konsenses, vor allem zwischen den Kostenträgern der Kinderbetreuung, ist eine im Grundsatz paritätische Finanzverantwortung von Land und Kommunen. Dies wird im Gesetzesentwurf an verschiedenen Stellen nicht umgesetzt.

In § 21 Abs. 6 des Referentenentwurfes ist vorgesehen, dass für die Berechnung des Landeszuschusses Höchstgrenzen für die Zuordnung zu den Gruppenformen und den Öffnungszeiten der in Anlage zu § 19 beschriebenen Sachverhalte durch das Haushaltsgesetz festgelegt werden. Dies widerspricht nicht nur der auch von Ihnen deutlich artikulierten landespolitischen Zielsetzung eines vorrangig am Bedarf der Familien – und eben nicht an der aktuellen Kassenlage - ausgerichteten Betreuungsangebotes. Es widerspricht auch dem Konsenspapier, wonach die Einrichtung der Gruppen auf der Basis der Kindergartenbedarfsplanung im Einvernehmen mit den örtlichen Jugendämtern stattfinden soll. Auch wird in dem Konsenspapier davon ausgegangen, dass im Rahmen einer kooperativ mit den Einrichtungsträgern zu gestaltenden Kindergartenbedarfsplanung der örtliche Jugendhilfeträger den Bedarf an Betreuungsplätzen feststellt. Die nun vorgesehene Kontingentierung von Gruppen und Öffnungszeiten widerspricht dieser Aussage. Auch mit Blick auf die gewollte Stärkung der örtlichen Steuerungs- und Planungsverantwortung ist die in § 21 Abs. 6 des Referentenentwurfes vorgesehene Regelung systemwidrig. Es ist nicht hinnehmbar, dass im KiBiz Ansprüche auf Landesförderung begründet werden, die dann durch das jeweilige Haushaltsgesetz begrenzt werden. Eine Kontingentierung darf auch keinesfalls dazu führen, dass Kommunen, die sich bisher überdurchschnittlich in dem U3-Ausbau engagiert haben, wiederum nicht in die Landesförderung einbezogen werden. Die Frage, ob Gruppen nach bisherigem Recht nicht genehmigt wurden, darf bei dem neuen Fördersystem, das ja gerade den Ausbau unterstützen soll, keine Rolle spielen. Eine Stärkung der Steuerungs- und Planungsverantwortung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe kann nur erreicht werden, wenn für diese auch eine Planungssicherheit bezüglich der Landesförderung besteht.

Die vorgesehene Ausgabendeckelung ist zudem mit dem bundespolitisch verabredeten Ziel eines verstärkten und beschleunigten Ausbaus der Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder nicht vereinbar. Diese insbesondere auch vom Land Nordrhein-Westfalen unterstützte Zielsetzung erfordert im Übrigen neben dem Verzicht auf die in § 21 Abs. 6 des Referentenentwurfes vorgesehene Bestimmung auch eine verbindlichere Regelung zur Investitionskostenförderung durch das Land.

Ebenso ist die in § 26 des Referentenentwurfes vorgesehene Ermächtigung an die Oberste Landesjugendbehörde, durch Rechtsverordnung Kind- und Mietpauschalen festzusetzen, völlig inakzeptabel. Es ist nicht nachvollziehbar, warum in einem aufwändigen Verfahren gemeinsam mit den beteiligten Akteuren ein Konsens bezüglich der Finanzierungsfragen erarbeitet wird, wenn nun für die Exekutive im Rahmen einer Verordnungsermächtigung die Möglichkeit für jederzeitige Änderungen bestehen soll.

Im Konsenspapier war vereinbart worden, dass im Jahre 2011 eine Überprüfung der neuen Finanzierungsstruktur unter Einbeziehung der Spitzenverbände sowie der kirchlichen Büros auf der Basis einer umfassenden Datenerhebung vorgenommen wird. Diese Regelung war für unsere Zustimmung zum Konsenspapier von grundlegender Bedeutung, da mit einer Überprüfungs- und Anpassungsklausel die Risiken der neuen Finanzierungsregelungen eingeschränkt werden sollten. Die Verabredungen beinhalteten, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren Kriterien für eine belastbare Revisionsklausel formuliert werden sollten. Der Referentenentwurf sieht nun in § 28 Abs. 2 lediglich eine Berichtspflicht der

Landesregierung vor. Dies entspricht in keiner Weise der Verabredung aus dem Konsenspapier. Das Land wird aufgefordert, entsprechend der Vereinbarung Kriterien für eine belastbare Revisionsklausel zu formulieren.

Die Vorgaben des in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung verankerten strikten Konnexitätsprinzips sowie die gesetzlichen Regelungen des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG) sind einzuhalten. Es fehlt bislang im Referentenentwurf an einer entsprechenden Kostenfolgeabschätzung. Insbesondere die in § 13 Abs. 5 Satz 3 des Referentenentwurfes vorgesehene zusätzliche Sprachförderung stellt einen konnexitätsrelevanten Tatbestand dar. So handelt es sich dabei insofern um eine zusätzliche Aufgabe, als damit anknüpfend an die ab diesem Jahr eingeführten Sprachtests ein zusätzlicher Förderbedarf bei festgestellten Defiziten abgedeckt werden soll. Dies geht deutlich über den allgemeinen, sich bereits jetzt aus dem SGB VIII ergebenden Auftrag der Kindertageseinrichtung zur Spracherziehung hinaus, und ist mit Blick auf die angestrebte Schulfähigkeit der Kinder im Kontext der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung des Landes zu sehen. Da der in § 21 Abs. 2 des Referentenentwurfes vorgesehene zusätzliche Zuschuss von 340 Euro den erforderlichen Finanzaufwand bei weitem nicht kompensieren kann, muss dieser Punkt bei weiter unterschiedlicher Auffassung im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens einer Klärung zugeführt werden. Das Land wird aufgerufen, die entsprechenden Vorgaben der Landesverfassung und des KonnexAG einzuhalten, um nicht die formelle und materielle Verfassungswidrigkeit des Gesetzesentwurfes zu riskieren.

Neben diesen Defiziten bei der Umsetzung der im Konsenspapier vereinbarten Finanzierungsgrundsätze müssen wir zudem grundsätzlich feststellen, dass ein Kernstück der künftigen Finanzierung, die vereinbarte Förderung der Einrichtung durch gruppenbezogene Kindpauschalen im Gesetzentwurf nur unzureichend und in einer in der Praxis nicht umsetzbaren Form umgesetzt ist. Der Referentenentwurf ist daher auch mit Blick auf die gewollte Stärkung der örtlichen Steuerungsverantwortung und die Praktikabilität des neuen Fördersystems zwingend nachzubessern.

Im Konsenspapier ist vorgesehen, dass die Einrichtung der Gruppen auf der Basis der Kindergartenbedarfsplanung stattfindet. Dies kommt u. E. in dem Referentenentwurf nicht hinreichend zum Ausdruck. Die bisher zur Frage der Einrichtung von Gruppen bzw. der Frage der Zuordnung von Kindern zu den einzelnen Pauschalen vorgesehenen Bestimmungen lassen dies offen und werden von der kommunalen Praxis in dieser Form als nicht umsetzbar angesehen. Hier ist das Land aufgerufen, praktikable Regelungen zu schaffen, die der örtlichen Steuerungsverantwortung gerecht werden. Die Umsetzbarkeit wird insbesondere bezüglich der für Kinder gleichen Alters unterschiedlichen Pauschalen von der Praxis als unklar angesehen. Die unterschiedlichen Pauschalen gehen auf die früheren Überlegungen zu einem Gruppenpauschalmodell zurück. Deren Übertragung in das Konsensmodell ist von kommunaler Seite mitgetragen worden. Auch war von unserer Seite mit vertreten worden, dass die vorgeschlagenen Gruppenformen für die tägliche Arbeit innerhalb der Einrichtungen nicht bindend sein sollten. Wenn sie nun, wie in der Begründung zu § 19 des Referentenentwurfes vorgesehen, jedoch ausschließlich als Berechnungsgrundlagen dienen sollen, so fehlt es in dem Referentenentwurf an einem rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen vor Ort die Zuordnung vorgenommen werden kann. So müssen beispielsweise konkrete Regelungen dazu getroffen werden, wie viele Kinder unter drei Jahren bei welcher Personalausstattung vorhanden sein müssen, um die Pauschalen nach Gruppenform I auszulösen und wie viele Kinder unter zwei Jahren, um die Pauschalen nach der Gruppenform II auszulösen. Um die Zuordnung dann – auch für die Eltern – plausibel und nachvollziehbar zu machen, dürfte dabei eine gewisse Stärkung des Gruppengedankens in dem Sinne erforderlich sein, dass die für die Pauschalen maßgeblichen Gruppenformen auch für die Struktur in der Einrichtung grundsätzlich einen Rahmen bilden. Dies soll selbstver-

ständig nicht die Flexibilität der täglichen Arbeit in den Einrichtungen begrenzen. Insofern möchten wir mit diesen Überlegungen keinesfalls den auch mit den Trägern gefundenen Konsens in Frage stellen. Es geht allein darum, das Fördersystem umsetzbar und praktikabel zu machen. Die Gruppentypen müssten aber zumindest insofern über eine reine Berechnungsgrundlage hinaus Grundlage sein, als ansonsten überhaupt nicht nachvollziehbar wäre, warum Kinder gleichen Alters in unterschiedlicher Höhe gefördert werden. Alternative hierzu ist die aus kommunaler Sicht ebenso vorstellbare Möglichkeit, einheitliche Pauschalen für Kinder gleichen Alters vorzusehen, die sich an den jetzt durch die Personalberechnung dargelegten Kostenbedarfen – z. B. am Durchschnitt verschiedenen Gruppentypen – orientieren müssten. Für eine Erörterung der aus unserer Sicht bestehenden Varianten, um die Umsetzbarkeit des Finanzierungsmodells herzustellen, stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Auch halten wir angesichts der innerhalb der einzelnen Altersstufen stark divergierenden Pauschalen für unabdingbar, dass die in der Anlage zum Konsenspapier enthaltenen Personaltableaus, die für die Berechnung der Pauschalen maßgeblich waren, in das Gesetz aufgenommen werden. Um die gewollte Transparenz herzustellen, sollten diese Angaben zumindest als Erläuterung in der Anlage zu § 19 wiedergegeben werden und damit der Orientierung der fachlichen Aufgabenwahrnehmung dienen.

Darüber hinaus erneuern wir unsere Kritik an dem Rückzug des Landes aus dem Elternbeitragsdefizitausgleichsverfahren und der seit dem letzten Kindergartenjahr vorgesehenen kommunalen Festsetzung der Elternbeiträge. Mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen mit dem Wegfall des Defizitausgleiches wird das Land aufgefordert, zu einer landeseinheitlichen Beitragstabelle zurückzukehren. Die Annahme des Landes, dass die Elternbeiträge einen Finanzierungsanteil von 19 % ausmachen, ist völlig realitätsfern und muss für das neue Finanzierungsgefüge korrigiert werden.

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

Zu § 1 Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

In § 1 Abs. 1 des Referentenentwurfes wird die Begrifflichkeit der *Kindertageseinrichtung* gewählt. Diese sollte einheitlich im gesamten Gesetz verwandt werden. Weiterhin spricht der Referentenentwurf 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 klar gestellt werden, dass additive heilpädagogische Gruppen in Regelkindergärten der getrennten Förderung der „Regelgruppen“ nicht entgegenstehen.

§ 1 Abs. 2 des Referentenentwurfes 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.

Die in § 1 Abs. 4 des Referentenentwurfes vorgeschlagene Begriffsdefinition könnte in der Umsetzungspraxis für örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe problematisch sein. Mit der Kommunalisierung des Elternbeitragsrechts ab 01.08.2006 haben viele örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Kreis elternbeitragspflichtiger Personen im Rahmen der bundes- und landesgesetzlichen Vorgaben konkretisiert. So heißt es z.B. in einigen örtlichen Satzungen u.a., dass die Eltern oder diesen rechtlich gleichgestellten Personen, mit denen das Kind zusammenlebt, beitragspflichtig sind. Mit der nun in § 1 Abs. 4 vorgesehenen Regelung stellt sich die Frage der Kompatibilität der jeweils definierten Personenkreise. Die Legaldefinition des § 1 Abs. 4 ist, sofern sie vor dem Hintergrund bundesgesetzlicher normierter Begriffsbestimmungen (§ 7 SGB VIII) überhaupt zwingend ist, zu ergänzen. Es sollte die Klarstellung angefügt werden, dass die Bestimmung des Personenkreises Elternbeitragspflichtiger nach § 23 durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe hiervon unberührt bleibt.

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 § 3 Aufgaben, Ziele, Inanspruchnahme

Die in § 3 Abs. 3 des Referentenentwurfes vorgesehene Sechs-Monats-Frist ist wegen der damit einhergehenden Planungssicherheit grundsätzlich zu begrüßen. Insbesondere für die Kindertagespflege erscheint sie wegen der oftmals eher gewünschten spontanen Inanspruchnahme allerdings praxisfern. Fraglich ist zudem, welche Rechtsfolgen daran zu knüpfen sind, wenn die Regelung nicht eingehalten wird. Vor dem Hintergrund der im Ergebnis nicht verbindlichen und wohl nicht sanktionierbaren Elternmeldungen wird jede Kommune zu prüfen haben, wie die Vorschrift in der Praxis umgesetzt wird.

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 die Zahl der pro Woche zu betreuenden Kindern nicht erforderlich.

Es sollte ferner geprüft werden, ob die in § 4 Abs. 4 des Referentenentwurfes 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 könnte aus kommunaler Sicht durchaus als Soll-Vorschrift ausgestaltet werden, um so der für die Kindertagespflege erstrebten Qualitätssicherung und –weiterentwicklung Rechnung zu tragen.

Zu § 5 Angebote für Schulkinder

Zu § 5 Abs. 1 des Referentenentwurfes 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.

Bezüglich § 5 Abs. 2 des Referentenentwurfes besteht ein Widerspruch zwischen dem vorgesehenen Gesetzestext (Soll-Vorschrift zur sozialen Staffelung) und der Gesetzesbegründung, die von einer Möglichkeit zur sozialen Staffelung spricht. Dieser Widerspruch sollte im Sinne der Rechtsklarheit aufgelöst werden.

Zu § 6 Träger von Kindertageseinrichtungen

§ 6 Abs. 2 des Referentenentwurfes 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 mitfinanzierte 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 des Referentenentwurfs vorgesehene Diskriminierungsverbot wird begrüßt.

Zu § 9 Zusammenarbeit mit den Eltern

In § 9 Abs. 2 des Referentenentwurfes 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. Dennoch sind die Regelungen des § 10 kritisch zu betrachten.

Generell erscheint systematisch fraglich, ob und inwieweit in einem Gesetz zu Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege Bestimmungen zur Gesundheitsvorsorge aufgenommen werden sollten. Es wird die Gefahr gesehen, dass Aufgaben und Verantwortlichkeiten aus anderen Bereichen verlagert werden.

Hinsichtlich des in § 10 Abs. 1 des Referentenentwurfes 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.

Nach § 10 Abs. 2 des Referentenentwurfes ist in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege die gesundheitliche Entwicklung zu fördern. Bei möglichen Beeinträchtigungen sind die Eltern frühzeitig zu informieren und geeignete Hilfen zu vermitteln. In der Gesetzesbegründung wird erläutert, dass diese Bestimmung im engen Zusammenhang mit dem Schutzauftrag des § 8a SGB VIII steht. Dieser zu begrüßende Bezug geht aus dem Gesetzestext nicht hervor, er kann allenfalls durch die Passage am Ende („bei fortbestehender Gefährdung ist das Jugendamt zu informieren“) erahnt werden.

Die Formulierungen im § 10 Abs. 2 des Referentenentwurfes enthalten einen recht allgemeinen und damit sehr weitgehenden Förderauftrag. Mit dem Auftrag, die Eltern über mögliche Beeinträchtigungen zu informieren, ist die generelle Erwartung verbunden, dass das Personal in den Kindertageseinrichtungen jede mögliche gesundheitliche Beeinträchtigung erkennt. Dies dürfte eine fachliche Überforderung bedeuten. Auch ist fraglich, welche (Haftungs-) Folgen entstehen, wenn eine Beeinträchtigung nicht erkannt wird. Im Sinne der in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege tätigen Personen und um gegenüber den Eltern nicht unerfüllbare Erwartungen zu wecken, ist der Referentenentwurf an dieser Stelle zu überarbeiten und zu präzisieren.

Die in § 10 Abs. 3 des Referentenentwurfes vorgesehene Regelung, nach der das Jugendamt für jährliche ärztliche und zahnärztliche Untersuchungen in den Kindertageseinrichtungen Sorge zu tragen hat, sehen wir als problematisch an. 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.

Zu § 11 Fortbildung und Evaluierung

Die in § 11 Abs. 1 des Referentenentwurfes vorgesehene Weiterqualifizierung ist begrifflich missverständlich, gemeint ist wohl Fortbildung.

Zu der in § 11 Abs. 3 des Referentenentwurfes 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 das Benehmen mit dem jeweiligen Träger der Einrichtung hergestellt wird, sondern auch eine Einbeziehung des jeweils örtlich zuständigen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe vorgesehen wird.

Zu § 12 Mitteilungspflichten und Datenschutz

Im Sinne der Vollständigkeit und Klarheit sollte in § 12 Abs. 1 des Referentenentwurfes aufgenommen werden, dass sich die Mitteilungspflicht auch auf den Namen, den Vornamen und die Anschrift des Kindes erstreckt.

§ 12 Abs. 3 und Abs. 4 des Referentenentwurfes sind jeweils um den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu ergänzen. Berechtigung und Verpflichtung des Absatzes 3 und Berechtigung des Absatzes 4 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 des Referentenentwurfes 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 Pflichtaufgabe 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 des Referentenentwurfes wird auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen Bezug genommen. Um nicht die formelle und materielle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zu riskieren, muss sich das Land an die Vorgaben der Landesverfassung und des KonnexAG halten. Diesen Anforderungen genügt der vorliegende Referentenentwurf nicht.

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 des Referentenentwurfes 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 des Referentenentwurfes vorgesehenen Maßnahmen zahlreiche Fragen der konkreten 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

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass eine gesetzliche Verankerung des Landesprojektes zu Familienzentren angedacht ist und die Landesförderung gesetzlich geregelt werden soll. Die im Referentenentwurf vorgesehene rechtliche Ausgestaltung, die geplante Landesför-

derung und das bisherige Verfahren zur Erprobung bzw. Festlegung der fachlichen Anforderungen werden allerdings als völlig unzureichend angesehen.

Fachlich ist nicht nachvollziehbar, warum Aufgaben im Zusammenhang mit der Kindertagespflege für die Familienzentren vorgesehen sind (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 des Referentenentwurfes). Diese bedeuten eine Überforderung der Einrichtungen und dürfte auch den Anforderungen, die an die Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit der Kindertagespflege zu stellen sind, nicht 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 im Referentenentwurf in § 16 Abs. 1 und aus dem „Gütesiegel-Kriterienkatalog“ herausgenommen werden.

Es ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar, 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.

Die Begrifflichkeit des *Gütesiegels* lehnen wir ab. 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. Das außergesetzlich vorgesehene Zertifizierungsverfahren wird von der kommunalen Praxis als äußerst aufwändig eingeschätzt.

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 unter 3jähriger 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 weitge-

hend. Die Erarbeitung eines personenbezogenen Bildungs-, Förderungs- und Erziehungskonzeptes, die kontinuierliche schriftliche Bildungsdokumentation gerade bei Kleinstkindern ab dem 3. Lebensmonat und die Verpflichtung, für die Erlangung insbesondere deutscher Sprachkenntnisse zu sorgen, dürfte für die Konstellation der Tagespflege nicht in vollem Umfange angemessen sein. Der Verweis sollte daher konkreter und eingeschränkt gefasst werden. Im Rahmen der besonderen Sprachförderung von vierjährigen Kindern dürfte es Konsens sein, dass diese nicht bei den Tagespflegepersonen, sondern allein in Kindertageseinrichtungen erfolgt.

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 heißt es, das Land beteilige sich an den Kosten der Kindertagesbetreuung und die Erläuterungen ergänzen dies um das Wort „verlässlich“. Dieser unverzichtbaren Verlässlichkeit widersprechen aber sowohl die Stichtagsregelung des § 21 Abs. 5 und erst recht der Haushaltsvorbehalt des § 21 Abs. 6. Beide Normen sind daher nicht akzeptabel. Wie bereits in den Vorbemerkungen dieser Stellungnahme dargelegt, muss im Sinne der derzeitigen Formulierung des § 18 Abs. 1 tatsächlich auch in den folgenden Vorschriften eine verlässliche und im Grundsatz gegenüber den kommunalen Finanzierungsanteilen paritätische Finanzierung durch das Land geregelt werden. Ausnahmen dürfen sich nur bei den Einrichtungen kirchlicher und kommunaler Träger bzw. bei den voll vom Land zu finanzierenden Zusatzangeboten (§ 21 Abs. 2, 3) finden.

Die Festlegung in § 18 Abs. 2, die finanzielle Unterstützung erfolge „pro Kindergartenjahr“ könnte aufgrund der Geltung des § 18 für die gesamten Förderregelungen einschließlich des § 20 problematisch sein und erscheint derzeit noch klarstellungsbedürftig. Die Förderung der Träger wird im Ergebnis nur für die Zeiträume zu leisten sein, in denen tatsächlich eine Betreuung erfolgt. In jedem Fall sollten aber im Sinne der zu § 18 Abs. 1 ausgeführten Grundsätze Landesförderung und kommunale Förderung periodengleich abgerechnet werden.

Hinsichtlich der verschiedenen Fördervoraussetzungen (Betriebserlaubnis, Jugendhilfeplanung) ist nicht erkennbar, weshalb diese nicht gleichberechtigt in einem Absatz geregelt werden.

Die Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII ist zu Recht gesetzlich erforderliche Fördervoraussetzung. Aufgrund der nunmehr vorgesehenen Anknüpfung der Förderhöhe an konkrete Personalmindeststandards und Öffnungszeiten sind diese Anforderungen jedoch aufgrund ihrer Kostenrelevanz im Gesetz zu regeln (s. u.). Dass die im Konsenspapier vereinbarten und gesetzlich zu regelnden Standards einen Ausschluss der Kindeswohlgefährdung sicherstellen, dürfte außer Zweifel stehen. Weitergehender Vereinbarungen nach § 45 SGB VIII bedarf es diesbezüglich nicht. Solche Vereinbarungen können sich vielmehr zur Vermeidung von konkurrierenden Regelungen nur auf gesetzlich nicht geregelte Eignungsvor-

aussetzungen beziehen. Sämtliche kostenrelevanten Standards sind schon aus Gründen der Konnexitätsrelevanz gesetzlich festzulegen.

Als Fördervoraussetzung zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Erziehung sollte wie in den Erläuterungen 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 löst einen unvertretbaren Erfassungsaufwand aus und erforderte zudem eine genaue Definition des Kriteriums „Eingewöhnung“.

Nach dem Konsenspapier vom 26.02.2007 wird im Sinne einer Bedarfsgerechtigkeit des Angebotes und einer Stärkung der örtlichen Jugendhilfeplanung der Bedarf an Betreuungsplätzen durch den örtlichen Jugendhilfeträger festgesetzt. Diese Festsetzung war - wie schon eingangs dieser Stellungnahme erwähnt - eine Grundbedingung für die Zustimmung der Kommunen zum Konsenspapier. Die Regelung findet sich jetzt nur in den Erläuterungen, sollte aber aufgrund der Unbestimmtheit und anstatt der bisherigen Gesetzesformulierung „auf Grundlage der örtlichen Jugendhilfeplanung“ auch ins Gesetz übernommen werden. Fördervoraussetzung muss die Bedarfsfeststellung im Rahmen der Jugendhilfeplanung sein. Die Letztentscheidung - insbesondere bezogen auf die Bildung von Gruppen in den Einrichtungen - muss beim örtlichen Jugendhilfeträger liegen, der den Rechtsanspruch zu erfüllen hat. So wie das Land eine möglichst große Planungssicherheit hinsichtlich der Fördersummen anstrebt, kann auch die finanzielle Belastung der Kommunen nicht ohne Steuerungsmöglichkeit alleine von gesetzlichen Anspruchstatbeständen abhängen.

Die in § 18 Abs. 3 Ziff. 2 und 3 geregelten Personalmindeststandards werden grds. nur als nicht zu unterschreitende Untergrenze akzeptiert. Das Fördersystem der gruppenorientierten Kindpauschalen, bei denen unterschiedliche Personalausstattungen unterschiedliche Förderhöhen rechtfertigen, erfordert jedoch eine genauere Festlegung der Personalausstattung zur Legitimation der jeweiligen Kindpauschale (s. u. zu § 19).

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 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.

Es ist daher zu fordern, die zur Ermittlung der Pauschalen hinterlegten fachlichen Standards in der Tabelle, auf die das Gesetz Bezug nimmt, ausdrücklich aufzunehmen. Auch wenn zur Ermöglichung einer finanziellen Gestaltungsfreiheit innerhalb der Pauschalen konkrete Festlegungen im Detail nicht möglich sind, sollte auch auf die fachliche Ausstattung im Gesetz Bezug genommen werden (etwa: „personelle Ausstattung etc. orientieren sich an...“).

Ferner muss die Einrichtung zur Berechnung der Pauschalen hinsichtlich Kinderzahlen, Altersstruktur und Personal die vorgegebene 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 Regelung des § 19 Abs. 1 Satz 4 sollte ersatzlos entfallen. Die Förderung orientiert sich nach dem Konsenspapier an den von der Einrichtung angebotenen und von den Eltern belegten und mit entsprechenden Beiträgen bezahlten Öffnungszeiten der Gruppe. Hierfür muss der Einrichtungsträger Personal vorhalten. Die individuelle Ausnutzung der Betreuungszeiten durch die Kinder ist für den Träger kostenmäßig irrelevant, sie kann daher auch keine vom Einrichtungsträger nicht zu beeinflussenden Auswirkungen auf die Förderung haben. Der örtliche Jugendhilfeträger muss aus eigenem finanziellem Interesse entscheiden (können), inwieweit er für die Bedarfsfeststellung die tatsächliche Nutzung der angebotenen Betreuungszeiten erfasst und ggf. kontrolliert. Der Aufwand einer Vollerfassung und deren Kontrolle sind unvertretbar.

In § 19 Abs. 3 werden einschließlich der Erläuterungen die Fragen der Rechtsgrundlage für die künftige Hortfinanzierung nicht geregelt. Ein eigenes Zuschussverfahren für die Horte ist wegen des dann doppelten Verwaltungsaufwandes abzulehnen. 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 Ausbauförmlichkeiten erforderlich ist. Dies ist zu begrüßen.

Die Höhe der Mietpauschale für Mietverträge, die nach dem Stichtag abgeschlossen werden, ist 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.

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. Wir regen zudem eine Überprüfung an, ob die Regelung ausreichend ist, um Gruppen in sozialen Brennpunkten - auch etwa in mehrgruppigen Einrichtungen - weiterhin unter Beachtung der besonderen Förderbedarfe auskömmlich zu finanzieren.

Die Berechnungen der Modellkommunen zum neuen Finanzierungssystem haben ergeben, dass ggf. bestimmte Gruppenstrukturen durch die Pauschalen überfinanziert sind. Dies kann 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 unvermeidbaren Aufwand und ermöglicht zudem eine finanzielle Revision der gesetzlichen Regelungen im Jahr 2011.

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 dazu führen, dass Gelder einer Kommune aufgrund einer gesetzlichen Förderverpflichtung in andere Kommunen abfließen. Die so entstehende Zwangsfinanzierung von Einrichtungen in ortsfremden Kommunen würde jedoch erkennbar gegen die verfassungsrechtlich gesicherte Finanzhoheit der Kommunen verstoßen.

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. Dabei ist zusätzlich der sich aus § 20 Abs. 1 ergebende jeweilige Trägeranteil nachzuweisen. Der Träger der Einrichtung erklärt gegenüber dem örtlichen Jugendhilfeträger die entsprechende Mittelverwendung und legt diese durch einen vereinfachten Verwendungsnachweis dar. Die dem Verwendungsnachweis zugrunde liegenden Zahlungsnachweise etc. sind 3 Jahre nach Abschluss des Kassensjahres 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 50 % einer Jahresgruppenpauschale bei voller Gruppenbelegung 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 dem Konnexitätsprinzip wäre unter Ziffer 1 des § 21 Abs. 1 eine Bezuschussung in Höhe von 38,5 % erforderlich.

Zu den Kosten nach § 21 Abs. 2 ist entweder eine Einigung mit den Beteiligten herbeizuführen oder gemäß den Vorbemerkungen ein Konnexitätsverfahren einzuleiten, da es sich um eine neue Aufgabe in Folge der Sprachstandsfeststellungsverfahren Delfin 4 handelt. Eine Einigung auf Basis von 340 € erscheint nicht erreichbar. Es ist 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 erscheint wenig transparent. Sie würde aufgrund der Verbindlichkeit des Märzstichtages erst für das jeweils kommende Kindergartenjahr bewirken, dass der Landeszuschuss stets eine um ein Kindergartenjahr verzögerte Nachfinanzierung darstellt. Dies ist schon angesichts der vom Land geplanten kostensteigernden Ausbaustufen im U 3 Bereich nicht zu akzeptieren. Im Sinne des § 18 Abs. 1 sind Landesförderung und kommunale Förderung periodengleich und damit auch mit gleichen Stichtagsregelungen zu regeln. Das Bedürfnis nach finanzieller Planbarkeit besteht auf beiden staatlichen Ebenen in gleicher Weise. Eine volle finanzielle Planungssicherheit wird aber gerade unter der landespolitischen Zielsetzung eines bedarfsgerechten, den Elternwillen unterstützenden Angebotes nicht in vollem Umfang zu erfüllen sein.

Ggf. sollte wegen der möglicherweise nicht gewünschten Steuerungsfunktion von Stichtagsregelungen auf solche im Übrigen ganz verzichtet werden.

Die Regelung des § 21 Abs. 6 ist aus den in den Vorbemerkungen genannten Gründen zwingend ersatzlos zu streichen.

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 U 3 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 noch unklar. Die Bezugnahme auf die Stichtagesregelung des § 21 in § 22 Abs. 3 ist angesichts der meist kurzfristig erforderlichen Tagesbetreuungsplätze nicht praktikabel.

Zu § 23 Elternbeiträge

Die „Kommunalisierung“ der Elternbeiträge wird nach wie vor von den Kommunen abgelehnt. Entgegen den Erläuterungen erfolgt diese nicht mit dem neuen Gesetz, sondern erfolgte bereits zum 01.08.2006. Da vor diesem Datum die Elternbeiträge gleichmäßig auf die Finanzierungsanteile von Land und Kommune angerechnet wurden, wurden letztlich aber nicht der Elternbeitrag „kommunalisiert“, sondern aufgrund der fast landesweit gegebenen Unterschreitungen des Planwertes von 19% alleine das Risiko fehlender Elternbeitragseingänge. Die Kommunen halten daher wie eingangs ausgeführt ihre Forderung aufrecht, die Regelung wieder durch eine einheitliche Festsetzung der Elternbeiträge auf Landesebene zu ersetzen. Allein dies führt zu einer sozial vergleichbaren Ausgestaltung der Kinderbetreuungsangebote in Nordrhein-Westfalen. Sollte zur landeseinheitlichen Festsetzung keine Bereitschaft bestehen, ist das KiBiz im Gesamtzusammenhang der Finanzierungsregelungen jedenfalls so anzugleichen, dass statt der nicht erreichbaren 19% Elternbeiträge nur der tatsächlich landesweit erreichbare Durchschnitt in die Finanzierungsrechnungen eingestellt wird.

In den Erläuterungen zu § 23 heißt es, die Jugendämter würden in die Lage versetzt, Elternbeiträge eigenverantwortlich zu gestalten. In Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept bzw. nicht genehmigtem Haushalt ist gerade dies nicht der Fall. Hier wurden die Kommunen in der Vergangenheit von der Kommunalaufsicht z.T. gezwungen, Elternbeitragsanhebungen gegen ihre eigene jugend- und sozialpolitische Überzeugung vorzunehmen. Diese Situation wird sich durch das neue KiBiz noch verschärfen, da nach allen Proberechnungen die neuen Förderpauschalen zu einer Steigerung der Gesamtfinanzierungsbedarfe auf landes- wie auf kommunaler Ebene führen. Steigen jedoch die anererkennungsfähigen Gesamtkosten, erhöht sich auch der 19% ige Anteil, der hieran durch Elternbeiträge erwirtschaftet werden soll. Da wie ausgeführt bereits die 19% nicht erreicht werden, müssten die weiter entstehenden Defizite gerade in Nothaushaltskommunen durch nochmalige Elternbeitrags erhöhungen aufgefangen werden.

Der Gesetzgeber ist daher aufzufordern, dass Verhältnis zwischen den Regelungen des Kinderbildungsgesetzes und dem kommunalen Haushaltsrecht insgesamt so zu gestalten, dass die haushaltsrechtlichen Regelungen die Erfüllung der Zukunftsaufgabe „bedarfsgerichtetes und sozialverträgliches Angebot von Kinderbetreuung“ nicht weiter behindern. Dies gilt insbesondere auch für den wichtigen, aber nicht als Pflichtaufgabe ausgestalteten Ausbau der U 3-Betreuung, der zur Gewährleistung einheitlicher Lebensverhältnisse jedenfalls in einem bestimmten Rahmen nicht von der haushaltsrechtlichen Situation der einzelnen Kommune abhängen darf.

Durch die Regelung des § 23 Abs. 3 wäre nun auch die Erhebung von Beiträgen z.B. für ein gemeinsames Frühstück möglich. Als problematisch wird z. T. aus der Praxis eingeschätzt, dass eine Höhenbegrenzung dieser Zusatzbeiträge nicht vorhanden ist. Auch wenn man hier auf die Regulierungsfunktion des „Marktes“ setzen mag, könnten diese Beiträge zu einer sozialen Auswahl bei der Belegung der einzelnen Kindertageseinrichtungen führen. Jedenfalls ergibt sich aus dem Gesetz derzeit nicht, dass die Verpflichtung zur Sozialstaffelung aus § 23 Abs. 4 auch für § 23 Abs. 3 Gültigkeit hat.

Zu § 23 Abs. 4 erscheint derzeit unklar, ob sich die Elternbeiträge auch an den jeweils „gebuchten“ Gruppenformen orientieren müssen. Aufgrund der stark differierenden Pauscha-

len 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 insoweit klarzustellen, ob nur das Elternbeitragseinzugsverfahren oder auch die Kompetenz zum Erlass von Elternbeitragsatzungen auf die Gemeinden übertragen werden kann. Letzteres würde die Gefahr beinhalten, dass innerhalb eines Kreisjugendamtes einzelne Kommunen durch Absenkung der Elternbeiträge die Finanzierungssituation der Kindertageseinrichtungen 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 unter 3-jähriger Kinder.

Zu § 26 Durchführungsvorschriften

Wie schon in unseren Vorbemerkungen dargelegt, werden die Regelungen des § 26 von uns insgesamt kritisch bewertet bzw. abgelehnt. Die Festsetzung von Kind- und Mietpauschalen hat enorme Auswirkungen vor allen Dingen auch auf die kommunalen Finanzierungsanteile. Eine Festsetzung alleine durch Rechtsverordnung ist aus kommunaler Sicht nicht hinnehmbar. Die entsprechenden Regelungen waren unverzichtbare Grundlage unserer Zustimmung zum Konsenspapier. Auch die weiteren mit einer Verordnungsermächtigung ausgestatteten Regelungsstatbestände sind überaus kostenrelevant. Zur Vermeidung einer Umgehung des Konnexitätsprinzips sind auch diese Regelungen gesetzlich zu fixieren und nicht in die Gestaltungsfreiheit des Ministeriums zu entlassen.

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 in § 27 Abs. 3 vorgesehene Entlassung der Träger von Einrichtungen aus der Zweckbindung der Investitionsförderung wird aus kommunaler Sicht überaus kritisch gesehen.

Eine solche Regelung könnte höchstens dann mitgetragen werden, wenn die Entlassung aus der Zweckbindung an die vorherige Zustimmung der Jugendhilfeplanung gebunden ist.

Die Regelung des § 27 Abs. 4 wird in der jetzigen Ausgestaltung kritisch bewertet. Die Zielsetzung, die Verwendung angesammelter Rücklagen für die Erfüllung der künftigen gesetzlichen Aufgaben zu gewährleisten, wird eindeutig unterstützt. Da jedoch nicht davon auszugehen ist, dass die künftige Erhaltungspauschale insgesamt ausreichend bemessen ist, um auch größere Instandhaltungsmaßnahmen etc. in einem Rechnungsjahr abzudecken, würde eine vollständige Verrechnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Finanzierungsregelungen kostenaufwendige Instandhaltungsmaßnahmen auf längere Sicht ausschließen. Dies wäre nicht praktikabel. Die Problematik wird dadurch verstärkt, dass die Investitionskostenförderung bisher noch nicht abschätzbar ist.

Angesichts unseres Vorschlages zu § 20 Abs. 4 regen wir an, die Verwendung der vorhandenen Rücklagen in den von uns vorgeschlagenen Verwendungsnachweis mit einzubeziehen und auch die Obergrenze für den Gesamtbestand der Rücklagen entsprechend anzuwenden. Dies könnte zumindest zu teilweisen Rückzahlungsverpflichtungen führen.

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

Wie in den Vorbemerkungen ausgeführt, hat sich das Land im Konsenspapier zur Entwicklung einer belastbaren Revisionsklausel verpflichtet. Dass nun lediglich die offensichtlich ursprünglich geplante und von uns von Beginn an als unzureichend abgelehnte bloße Berichtspflicht im Gesetzentwurf zu finden ist, ist nicht nachvollziehbar. Zu fordern ist daher eine völlig neue Formulierung, die klare Prüfgegenstände einer Revision im Jahr 2011 benennt und Anpassungen hinsichtlich der neuen Finanzierungsstruktur und der Landesförderung als Revisionsergebnis vorsieht. Konkret zu benennende Gegenstände der Regelung/Revision müssen aus unserer Sicht u. a. sein:

- Eintritt der Planungsannahmen zur Entwicklung der Platzzahlen und bedarfsgerechten Versorgungsquoten insbesondere für Kinder unter drei Jahren
- Gesamtfinanzentwicklung infolge des neuen Gesetzes
- Auswirkungen der Änderungen bei den Trägeranteilen auf die Vorhaltung entsprechender Angebote durch die verschiedenen Träger
- Gesamtauswirkungen des neuen Gesetzes auf die Trägerstruktur und die Trägervielfalt
- Tatsächliche Umsetzbarkeit einer Bedarfsorientierung des Angebotes durch die Stärkung der Jugendhilfeplanung
- Vermeidung zusätzlichen Verwaltungsaufwandes, Praktikabilität der Regelungen in der Umsetzung z. B. hinsichtlich der Finanzierungsregeln, des Datenaustausches etc.
- Auskömmlichkeit und Angemessenheit der Pauschalen für die einzelnen Gruppenstrukturen, die integrative Erziehung, die Sprachförderung und die Arbeit der Familienzentren

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

Der **Landkreistag NRW** begrüßt ausdrücklich die geplante Festschreibung des Schwellenwertes zur Einrichtung eines eigenen Jugendamtes auf 25.000 Einwohner. Die Regelung ist zwingend erforderlich, um die fachlichen Anforderungen bei der Ausführung des SGB VIII auch in Zukunft zu gewährleisten und durch eine wirtschaftliche Verwaltungsstruktur einen effizienten Mitteleinsatz für die Kinder, Jugendlichen und Familien sicherzustellen.

Im gesamten Jugendhilfebereich, v. a. beim erzieherischen Jugendschutz, der Frühprävention, der Betreuung von Adoptions- und Pflegefamilien steigen die fachlichen Anforderungen in den vergangenen Jahren ständig an. Die in den vergangenen Monaten wiederholt öffentlich diskutierten Einzelfälle zeigen, wie wichtig eine hohe fachliche, nur durch Spezialisierung einzelner Mitarbeiter zu gewährleistende Qualifikation und eine Kooperation und Anleitung in gut qualifizierten Teams ist. Solche Personalressourcen sind nach Einschätzung von allseits anerkannten Jugendhilfeexperten unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz nur bei Einwohnergröße von eher noch deutlich über 25.000 Einwohnern wirtschaftlich darstellbar. Wenn dennoch einzelne kleinere Kommunen die Einrichtung eigener Jugendämter beabsichtigen, so erfolgt dies angesichts der heutigen angespannten kommunalen Finanzlage nicht mehr verdeckt, sondern ausdrücklich mit dem Ziel individueller Einsparungen bei der Jugendamtsumlage. Durch diese differenzierte Form der Kreisumlage erfolgt ein wichtiger sozialer Ausgleich innerhalb der Jugendamtsgemeinschaft, bei dem notwendigerweise finanzstarke Kommunen mehr Umlagebeiträge zahlen, als dies zur Finanzierung der auf ihr Gemeindegebiet entfallenden Jugendhilfeleistungen erforderlich wäre. In Einzelfällen kann es sich für diese Kommunen rein fiskalisch lohnen, unter Inkaufnahme einer Vervielfachung der Verwaltungsstrukturen und -kosten im gesamten Jugendamtsbereich die Aufgabenwahrnehmung auf das eigene Stadtgebiet zu beschränken. Zurück blieben, vor allem wenn man auch die Zusammenarbeit mehrerer finanzstarker Kommunen unterhalb der ansonsten geltenden Schwellenwerte zuließe, alleine die Kommunen mit ohnehin notleidenden Haushalten. Diese wären dann durch noch höhere, weil ineffizientere Verwaltungskosten belastet. Die gerade in den oft auch sozial schwieriger strukturierten Kommunen dringend erforderlichen, aber freiwilligen präventiven Angebote wären nicht zu leisten, die Qualität der Arbeit würde durch erzwungene Personalkürzungen in allen Kommunen leiden. Dieser Gefahr, die in den anderen Verwaltungsbereichen, für die die Gemeindeordnung eine Schwellenwertabsenkung vorsieht, mangels der Ausgleichswirkung der differenzierten Jugendamts(kreis)umlage nicht gegeben ist, kann nur durch eine Beibehaltung der bisherigen Schwellenwerte begegnet werden.

Nachdrücklich spricht sich der **Städte- und Gemeindebund NRW** dagegen gegen die in Artikel 2 des Referentenentwurfs vorgesehene Regelung aus, ausschließlich Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern das Recht einzuräumen, ein eigenes Jugendamt einzurichten. Im Rahmen der Diskussion zur Änderung der Gemeindeordnung wurde deutlich, dass eine durchgehende Absenkung der Einwohnerschwellenwerte für Mittlere kreisangehörige Kommunen auf 20.000 Einwohner sachgerecht ist. Auch Kommunen in dieser Größe besitzen insbesondere auch in personeller Hinsicht die Leistungsfähigkeit, die Aufgaben problemlos wahrzunehmen, die mit einer entsprechenden Einstufung verbunden sind. In einem zeitlich unmittelbar nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren zum Kinderbildungsgesetz die gemeinsam getragene Einschätzung zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts nun wieder in Frage zu stellen, indem ein wesentlicher Zuständigkeitsbereich Kommunen zwischen 20.000 bis 25.000 Einwohnern vorenthalten wird, ist für den StGB NRW nicht nachvollziehbar und würde letztlich die beabsichtigte Änderung der Gemeindeordnung ad absurdum führen.

Auch die Begründung zu Artikel 2 enthält keine belastbaren Argumente für eine ausgrenzende Regelung im Hinblick auf die Jugendhilfe. Mehrere Mitgliedskommunen des StGB

NRW haben sich bereits dahingehend geäußert, dass sie bereit und im Stande sind, diesen Aufgabenbereich zu übernehmen und darin die Chance sehen, die Angebote der Jugendhilfe im Hinblick auf Effizienz und Bürgernähe weiter zu optimieren.

Der **Städtetag NRW** ist unter Berücksichtigung seiner Mitgliederstruktur von dieser Fragestellung nicht betroffen und enthält sich daher einer Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Minister Laschet,

wir hoffen, dass die genannten Kritikpunkte zum Referentenentwurf des KiBiz im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden. Wir betonen nochmals, dass wir dies im Sinne der Umsetzung der im Konsenspapier getroffenen Verabredungen für zwingend erforderlich halten. Für vertiefende Gespräche stehen wir jederzeit zur Verfügung.

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