FOTO: STADT RECKLINGHAUSEN

▲ *Nach dem Willen der NRW-Landesregierung sollen die Kinder das letzte Kindergartenjahr beitragsfrei besuchen können*

KiBiz nach fast drei Jahren runderneuert

Die rechtlich gebotene Revision des Kinderbildungsgesetzes NRW sieht zunächst nur Reformschritte vor, die zum kommenden Kindergartenjahr 2011/2012 umgesetzt werden können

Zum 1. August 2008 trat das Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz) in Kraft und löste nach langer, kontroverser Diskussion in Öffentlichkeit und Fachwelt das seit 1992 geltende Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) ab. Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde nicht zuletzt angesichts der gravierenden Umstellung des gesamten Finanzierungssystems - von der Spitzabrechnung zur Pauschalfinanzierung - erkannt, dass eventuell in den kommenden Jahren eine Nachjustierung nötig sein würde, um Fehlentwicklungen zu korrigieren. Der Gesetzgeber berücksichtigte diese Anregung der kommunalen Spitzenverbände, indem er in § 28 KiBiz eine Berichtspflicht der Landesregierung an den Landtag bis zum 31. Dezember 2011 zu den Auswirkungen des Gesetzes - unter anderem zur Auskömmlichkeit der Pauschalen - festschrieb.

Nach der NRW-Landtagswahl und dem Wechsel der politischen Mehrheiten im vergangenen Jahr verständigten sich die neuen Regierungsfraktionen im Koalitionsvertrag auf ein Vorziehen der KiBiz-Revision und brachten am 6. Juli 2010 im NRW-Landtag den Antrag „Beste Bildung für die Jüngsten" ein. Darin wird die Landesregierung aufgefordert, die erforderlichen Änderungen bereits zum Kindergartenjahr 2011/2012 wirksam werden zu lassen. Um alle am frühkindlichen Bildungsprozess Beteiligten umfassend einzubeziehen, führte das NRW-Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport im Herbst 2010 in allen fünf Regierungsbezirken Konferenzen unter Beteiligung von Eltern, Erzieherinnen und Erziehern, Trägern, Kommunen und Verbänden durch. Parallel hierzu wurden Eltern und Kindertageseinrichtungen befragt mit dem Ziel, die vielfältigen Erfahrungen aus der Praxis in den Evaluationsprozess einzubringen. Zudem hatte die Landesregierung ein Gutachten zur Überprüfung des Finanzierungssystems in Auftrag gegeben, welches im Dezember 2010 vorgelegt wurde.

DER AUTOR

Horst-Heinrich Gerbrand ist Hauptreferent für Jugend, Soziales und Gesundheit beim Städte- und Gemeindebund NRW

REVISION IN ZWEI SCHRITTEN

Eine Auswertung der Ergebnisse legte nahe, dass grundlegende strukturelle Veränderungen zunächst zurückgestellt werden sollten. Denn insbesondere die komplexe Finanzierungsstruktur der Kindertagesbetreuung, aber auch die Berücksichtigung von Konnexitätsfolgen hätten eine intensive Prüfung erfordert, die kurzfristig nicht Erfolg versprechend gewesen wäre. Bereits am 25.November 2010 hatte sich das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW dafür ausgesprochen, sich im Rahmen der Revision auf Punkte zu beschränken, die nicht in die zum 15. März 2011 abgeschlossene Planung von Trägern und Jugendämtern eingreifen würden.

Anfang Januar 2011 kündigte die Landesregierung an, die Revision in zwei Schritten durchzuführen und sich zunächst auf folgende Änderungen zu konzentrieren:

- Das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung wird beitragsfrei.
- Das Land stellt zusätzliche Mittel für die Einstellung von Kinderpflegerinnen und Kinderpflegern zur Verfügung.
- 1.000 zusätzliche Berufspraktikantinnen sollen in den Kindertageseinrichtungen ausgebildet werden.
- Die Familienzentren werden weiter ausgebaut.
- Die Mitwirkungsrechte der Eltern werden gestärkt.

Am 7. April 2011 leitete das NRW-Ministerium für Familie, Kinder, Jugend und Sport den Verbänden den vom Kabinett verabschiedeten Referentenentwurf des Ersten KiBiz-Änderungsgesetzes mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zu. Dieser enthielt überwiegend die Aspekte, welche die Landesregierung im Januar 2011 angekündigt hatte, wobei die finanzielle landesseitige Unterstützung für die zusätzliche Ausbildung von 1.000 Berufspraktikantinnen per Verordnung oder Erlass geregelt werden soll.

HÖHERE KINDPAUSCHALE

Irritationen auf kommunaler Seite löste jedoch die beabsichtigte Regelung zu den Kindpauschalen in den Gruppenformen I und II aus. Zustimmung fand wohl die vorgesehene - und

zuvor auch von kommunaler Seite geforderte - erweiterte Einsatzmöglichkeit von Ergänzungskräften. Denn die pflegerischen Anforderungen können insbesondere bei den unter Dreijährigen durch Kinderpflegerinnen und -pfleger in besonderem Maße abgedeckt werden.

Der Referentenentwurf sah aber zudem eine Verbesserung des Personalschlüssels bei der Betreuung unter Dreijähriger durch zusätzliche Personalstunden für den Einsatz von Ergänzungskräften vor. Auch dies kann bei isolierter fachlicher Betrachtung unterstützt werden. Nicht ausgeblendet werden darf aber die Frage der Finanzierung. Diese Änderung hätte zwingend zur Folge, dass die Kommunen im Rahmen ihrer anteilmäßigen Mitfinanzierung mindestens die vom Land veranschlagten 100 Millionen Euro aufbringen müssten.

Für eine solche erweiterte Verpflichtung der Kommunen, die zu erheblichen Mehrkosten führt, sieht aber Art. 78 Abs.3 der NRW-Landesverfassung zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ein spezielles Verfahren vor. Danach muss der Gesetzgeber in diesen Fällen gleichzeitig eine Bestimmung über die Deckung der Kosten treffen.

KONNEXITÄT GREIFT

Vor diesem Hintergrund hatte sich das StGB NRW-Präsidium bereits am 24. Februar 2011 für eine ausschließliche Landesförderung ausgesprochen und hervorgehoben, dass eine Veränderung der KiBiz-Pauschalen auch unter Konnexitätsgesichtspunkten zu betrachten sei. Dieser Effekt würde durch eine ausschließliche Landesförderung - etwa durch ein Landesprogramm - verhindert. Zudem wäre eine Veränderung der Pauschalen, die sich nur auf den Einsatz von Ergänzungskräften bezieht, widersprüchlich, da der gesamte Finanzierungskomplex, zu dem insbesondere auch die Frage der Auskömmlichkeit der Pauschalen gehöre, erst in der 2. Stufe der Revision thematisiert werden soll.

Dem Referentenentwurf war zu entnehmen, dass das Land die Erhöhung der Kindpauschalen in den Gruppenformen I und II zunächst nicht als konnexitätsrelevant ansah. Es handele sich - so die Begründung - um eine gerechtfertigte Erhöhung, da die Verbesserung des Personalschlüssels im Bereich der Betreuung unter Dreijähriger in den zurückliegenden Jahren von allen Beteiligten immer wieder gefordert worden sei. Zudem seien qualitative Verbesserungen im System auf Dauer nur möglich, wenn sich alle Beteiligten dem nicht verschlössen und ihren finanziellen Anteil an diesen Verbesserungen übernähmen. Nachdem die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände die beabsichtigte Änderung des Personalschlüssels unter Hinweis auf die rechtlichen Bestimmungen im Beteiligungsverfahren nachdrücklich kritisierte, leitete die Landesregierung dem Landtag den Ersten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes zu. Dieser griff das Anliegen der kommunalen Seite auf.

ZUSCHUSS VOM LAND

So sollen nun nicht mehr die Kindpauschalen der Gruppentypen I und II in der Anlage zu §19 KiBiz um zusätzliche Ergänzungskraftstunden erweitert werden. Vielmehr will das Land mit einem auf ein Jahr befristeten Zuschuss den zusätzlichen Einsatz von Ergänzungskräften in der Betreuung für unter Dreijährige finanzieren. Über eine Neuregelung in § 21 KiBiz nebst Anlage soll der Landeszuschuss bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von 25 Stunden auf 1.000 Euro, bei 35 Stunden auf 1.400 Euro und bei 45 Stunden auf 1.800 Euro festgesetzt werden.

Aus kommunaler Sicht ist zudem die Abschaffung der Elternbeiträge für das letzte Kindergartenjahr von besonderer Bedeutung. Im Gegensatz zur Verbesserung des Personalschlüssels hatte die Landesregierung die Konnexitätsrelevanz dieser Änderung bereits im Referentenentwurf ausdrücklich anerkannt und unmittelbar im Anschluss an die Einbringung des Gesetzentwurfs im Landtag das Beteiligungsverfahren eingeleitet. Ziel war es, sich mit den kommunalen Spitzenverbänden über die finanziellen Folgen dieser Regelung zu verständigen.

Sicherlich können Zweifel angemeldet werden, ob diese Maßnahme in der ersten Stufe angesichts der bekannt dramatischen Finanzsituation von Land und Kommunen vorrangig zu realisieren war und die Mittel nicht eher für Qualitätsverbesserung im Kindergartensystem hätten eingesetzt werden sollen. Andererseits müssen in diesem Abwägungsprozess auch die zu Recht in der Gesetzesbegründung angeführten bildungspolitischen wie auch familien- und sozialpolitischen Aspekte berücksichtigt werden.

KONSENS IN DER 2. STUFE?

Kaum zu beantworten sein dürfte derzeit die Frage, ob die 2. Stufe der Revision des KiBiz kurzfristig eingeleitet wird und inwieweit konsensuale Lösungen zwischen den Finanzverantwortlichen erzielt werden können - vor allem zwischen Land, Einrichtungsträgern und Kommunen bezüglich der geplanten Änderung der Finanzierungsstrukur. Wohl werden sich alle Beteiligten rasch über die wachsende gesamtgesellschaftliche Bedeutung frühkindlicher Bildung verständigen. Spätestens bei der Frage, wie pädagogisch Wünschenswertes oder gar Notwendiges finanziert werden soll, wird diese Harmonie aber getrübt.

Die kommunalen Spitzenverbände werden angesichts der dramatischen Haushaltssituation ihrer Mitglieder auf die Einhaltung des verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips bestehen. Dieser Gesichtspunkt gilt aber nicht nur für die Kommunen. So haben auch Trägerverbände die fachliche Weiterentwicklung im Gesetzentwurf nicht nur begrüßt, sondern teilweise noch weiter gehende Verbesserungen gefordert. Zugleich haben sie darauf hingewiesen, dass sie nicht in der Lage seien, eigene Mittel zur Verfügung zu stellen.

FOTO: WOLTERFOTO

▲ *Mehr Kinderpfleger/innen sollen sich zukünftig um die Betreuung der unter Dreijährigen kümmern*

Um eine qualitative Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildung nicht zu gefährden, bedarf es daher insbesondere im Interesse der Kinder und Familien einer gewaltigen Kraftanstrengung aller Beteiligter und einer politischen Prioritätensetzung. Das Land hat mit den vorgeschlagenen Änderungen und der - zum Teil ausschließlich landesseitig finanzierten - Verbesserung des Personalschlüssels einen ersten wichtigen Schritt getan. Für weitere Reformschritte muss aber das dem KiBiz zugrunde liegende gesamte Finanzierungssystem auf den Prüfstand. Nur so ließe sich eine Stagnation verhindern, die im Bereich der frühkindlichen Förderung sicherlich fatale Auswirkungen hätte. ●