

Erfahrungen mit dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz)

1. Der U3 Ausbau – Strukturveränderungen auf dem Rücken der Kinder?

Der pädagogisch und gesellschaftlich notwendige Ausbau der Betreuung für unter dreijährige Kinder war aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege die entscheidende Motivation für eine Beteiligung an dem Vorhaben der Überarbeitung/ Weiterentwicklung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK). Den gesellschaftlich deutlich werdenden Erfordernissen für eine frühe Förderung von Kindern in einem institutionellen Rahmen stand ein relativ unbewegliches System gegenüber, das diesen Notwendigkeiten und Erwartungen der Eltern nicht nachkam.

Es zeigt sich nun, dass die neu geschaffenen Möglichkeiten von Eltern massiv nachgefragt werden. Gleichzeitig sichert der offensive Ausbau der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren bei zurückgehenden Zahlen der Kinder über 3 Jahren bis zum Schuleintritt, Strukturen und Arbeitsplätze der Tageseinrichtungen für Kinder. Obwohl diese Entwicklungen seit vielen Jahren bundesweit absehbar sind, führt der Ausbau in NRW an verschiedenen Stellen zu Problemen mit teilweise erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten.

- Die Entscheidung darüber, wie viele Plätze ausgebaut werden können, erhalten Eltern, Mitarbeiter/innen und Träger durch die Verfahrensabläufe des KiBiz zu spät. Die kurzfristigen politischen Entscheidungen, ob die Ausbauziele eingehalten oder sogar ausgeweitet werden, führen zur Verunsicherung.
- Der erhebliche Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren verändert die Kindertageseinrichtungen ganz erheblich. Ein solcher Umbruch bedarf der intensiven und konzertierten fachlichen Begleitung, die z.Zt. in dem erforderlichen Umfang nicht gewährleistet werden kann. Es fehlen teilweise Fachberatungskräfte zur Unterstützung der Weiterentwicklung der Einrichtungskonzepte, ausreichende Mittel für geeignete Fortbildungen und entsprechend qualifizierte Fachkräfte.
- Es ist deutlich geworden, dass der Ausbau von U3 zu diesem Zeitpunkt sinnvoll und notwendig ist. Deshalb muss die Frage gestellt werden, ob es opportun und sinnvoll war, eine solche fachliche und infrastrukturelle gewollte Entwicklung zeitgleich mit einem neuen Gesetz mit erheblichen Umstellungsfragen und -problemen anzugehen
- Die finanziellen Rahmenbedingungen zur Schaffung der räumlichen Infrastruktur für Kinder unter drei Jahren sind durch das Bundesprogramm vorhanden. Die verwaltungstechnischen Voraussetzungen zur zügigen Abwicklung der Förderprogramme sind unzureichend und führen zu Verzögerungen und Problemen.

2. Fachliche und strukturelle Veränderungen durch das KiBiz

Mit der Umstellung der Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder vom GTK auf das KiBiz wurden aber auch verschiedene andere Ziele verfolgt. Durch die Umstellung von der Spitzabrechnung auf eine pauschalierte Finanzierung, die sich an der Zahl und der Betreuungszeit der angemeldeten Kinder ausrichtet, sollte das

gesamte Abrechnungsverfahren vereinfacht werden. Ziel des Landes war es, eine auf das jeweilige Haushaltsjahr planbare Mittelbereitstellung zu erreichen und unkalkulierbare Nachzahlungen zu vermeiden.

Den Trägern sollte durch die neuen gesetzlichen Regelungen mehr Flexibilität gewährt werden. Durch die Anerkennung von Tageseinrichtungen als Familienzentren und durch gesetzliche Verankerung weiterer finanzieller Mittel für zusätzliche Sprachförderung sollte eine qualitative Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen erfolgen.

Zu verzeichnen sind jedoch

- eine erhebliche Erhöhung des Verwaltungsaufwandes,
- Terminsetzungen im Abrechnungsverfahren, die von der Basis nicht einzuhalten sind,
- bis zum 15.03.jedes Jahres nicht planbare und daher nicht angemeldete Unterbringungsbedarfe von Kindern, die sich aber bis zum Beginn des Kindergartenjahres im August ergeben haben,
- und eine gegenüber der GTK-Zeit verstärkte Unflexibilität hinsichtlich der Befriedigung der sich ergebenden Bedarfe der Familien. An die Eltern werden hinsichtlich ihrer Flexibilität von den Arbeitgebern hohe Anforderungen gestellt, auf die die Kindertageseinrichtungen kaum reagieren können.

3. Das Pauschalsystem des KiBiz schafft Gewinner und Verlierer.

Das GTK war in seiner Struktur sehr ausdifferenziert. Unter Berücksichtigung der Spitzabrechnung wurden viele unterschiedliche Konstellationen und Bedarfe, die in einer Arbeit von Tageseinrichtungen für Kinder auftraten, individuell gelöst. Zu nennen sind beispielsweise die Arbeit in sozialen Brennpunkten, die Unterstützung von Kindern mit besonderen Förderbedarfen, die Betreuung von Kindern unter drei Jahren in altersgemischten Gruppen etc.

Man kann zu Recht kritisieren, dass insbesondere die zunehmende Berücksichtigung von Kindern unter drei Jahren, der hohe Bedarf an Übermittagbetreuung und die damit verbundene differenzierte Angebotsstruktur eine Vielzahl von Ausführungsbestimmungen verursachte, die das System insgesamt unübersichtlicher machte.

In einem pauschalen Finanzierungssystem, welches nur noch einen Teil dieser Aspekte berücksichtigt, werden vor allem die Einrichtungen mit besonderen Problemkonstellationen, z.B. in sozialen Brennpunkten, und/oder mit überlangen Öffnungszeiten oder mit besonderen Betreuungsangeboten zu wirtschaftlichen Verlierern. Sie haben keine Möglichkeit mehr, angesichts ihrer besonderen Situation zusätzliches Personal zu beschäftigen. Insbesondere Einrichtungen, die vor dem Gesetzeswechsel Kinder in kleinen altersgemischten Gruppen betreuten, mussten deutliche Standardabsenkungen hinnehmen.

Die Einrichtungen, die sich unter dem GTK relativ nah an einem wenig differenzierten Regelangebot orientiert haben, gehören in der Regel zu den

Gewinnern des neuen Systems. Diese Entwicklung konterkariert u. E. die Zielsetzung des Landes, die Qualität der Tageseinrichtungen für Kinder zu verbessern.

Darüber hinaus gehören Einrichtungen, die aufgrund ihrer Personalstruktur höhere Personalkosten finanzieren müssen, zu den Verlierern. Die Landesregierung wird sich Klarheit darüber verschaffen müssen, ob sie mittelfristig viele der spezialisierten Kindertageseinrichtungen, die in besonderer Weise auf Elternwünsche eingehen (z.B. Waldkindergärten, Initiativkindergärten u. ä.) verlieren will.

4. Flexibilisierung vs. Steuerung

Die vorgenannten Aspekte wurden in den Beratungen zur Entwicklung des KiBiz bereits eingebracht. Den Trägern wurde daraufhin hohe Flexibilität zugesichert, um Ausgleiche zwischen Einrichtungen möglich zu machen.

Da die Mittel zwingend im System Tageseinrichtungen für Kinder verbleiben, stellt sich nach Ansicht der Freien Wohlfahrtspflege die Frage des Missbrauchs nicht.

Eine solche Ausgleichsfunktion gelingt aber nur, wenn Träger eine größere Zahl von Einrichtungen in einem Jugendamtsbezirk vorhalten und diese insgesamt eine ausgewogene Struktur haben.

In der Konsequenz haben insbesondere kleinere Träger mit nur wenigen Einrichtungen in diesem Pauschalsystem ein besonders hohes wirtschaftliches Risiko. Um dieses Risiko zu minimieren, wären Umstellungsprozesse notwendig gewesen, die aber in der Kürze der Zeit nicht möglich waren.

Das Prinzip des flexiblen Ausgleichs wird aber teilweise auch dadurch untergraben, dass Kommunen (respektive die Landesjugendämter mit Empfehlungen für die Kommunen) exakte/zwingende Vorgaben für die Umsetzung des KiBiz in jeder einzelnen Tageseinrichtung machen. Die Freistellungsanteile der Leitungen werden beispielsweise auf die Stunde genau vorgeschrieben. Man wendet Personalbemessungsgrundlagen an, die über die notwendige Mindest- oder Standardbesetzung hinaus gehen. Sie orientieren sich noch eher an den starren Strukturvorgaben des GTKs.

5. Probleme im Umstellungsverfahren

Generell ist zu kritisieren, dass die vollzogenen Umstellungen aufgrund des eng gesetzten zeitlichen Rahmens und des zeitlichen Drucks nicht ausreichend vorbereitet werden konnten und deshalb teilweise mangelhaft umgesetzt wurden. So wäre die Vorschaltung einer Modellphase angesichts dieses vollständigen Systemwechsels auf jeden Fall sinnvoll gewesen.

Tatsächlich sind Regelungen des Gesetzes, der Durchführungsverordnung und der Vereinbarungen nicht frühzeitig und ausreichend bedacht worden. In der Umsetzung werden Mängel deutlich.

a) Zu nennen ist hier beispielsweise die **Personalvereinbarung**. Das KiBiz sieht höhere fachliche Anforderungen an das Personal vor. Es ist zu wenig und zu spät berücksichtigt worden, dass für die sog. Nicht-Fachkräfte, die als Ergänzungskräfte in den Einrichtungen tätig waren, ausreichende Übergänge hätten gestaltet werden

müssen. Dieser Diskussionsprozess setzte erst mit Einführung des KiBiz ein und führte zu erheblichen Ängsten und Verunsicherungen der Mitarbeiter/innen. In der Konsequenz wurde die Personalvereinbarung musste bereits nach kurzer Zeit überarbeitet werden.

b) Es ist begrüßenswert, die **Integration behinderter Kinder** in die KiBiz-Systematik aufzunehmen. Es ist dabei aber versäumt worden, die unterschiedlichen Verfahren in den Landesteilen Rheinland und Westfalen, die schon zu GTK-Zeiten existierten, einheitlich zu gestalten. Außerdem gibt es bis heute erhebliche Unklarheit darüber, wie die verwaltungs- und finanztechnische Abwicklung der unterschiedlichen Finanzierungspauschalen sinnvoll umzusetzen sind

c) Die Fristen für die Abrechnung der Pauschalen und für die Erstellung des **Verwendungsnachweises** eines Kindergartenjahres wurden so eng gesetzt und in die Durchführungsverordnung aufgenommen, dass die Termine nicht eingehalten werden können.

Mittlerweile wurden die Fristen bereits verändert.

d) Weitere Themenbereiche, deren Umstellungsprozesse erst zu spät oder gar nicht beachtet worden sind, führen bis heute zu erheblichen Verzögerungen im Verwaltungsablauf: z. B. der Umgang mit den **Rücklagen** aus GTK-Zeiten oder die **Altersteilzeitfälle**.

6. Finanzielle vs. fachliche Entwicklungen

Die Gesamtheit der bisher vorgetragenen Punkte macht deutlich, dass im Rahmen der Einführung des KiBiz immer wieder finanzielle Überlegungen handlungsleitend waren. Die ebenfalls intendierte fachlich-strukturelle Weiterentwicklung wurde vernachlässigt.

Dies ist auch darin begründet, dass notwendige Übergangsregelungen für technisch/finanzielle Sachverhalte fehlten. Auch wurden die zusätzlichen Investitionsmittel (notwendigerweise?) ausschließlich für den Ausbau U 3 eingesetzt und die Verlängerung der Betreuungszeiten flächendeckender umgesetzt, so dass auch hier keine Investitionen in zusätzliche Fachlichkeit der Arbeit mit Kindern ab dem dritten Lebensjahr unternommen wurde.

So entstand bei vielen Beteiligten der Eindruck eines fachlichen Rückschritts und eines Standardabbaus. Die sehr starke Ausrichtung aller Überlegungen zu der notwendigen Bildungsförderung an kognitiven Bildungsinhalten (einschließlich Namen des Gesetzes) ließ die Gesamtheit der Förderungsziele der Tageseinrichtungen, insbesondere bei jüngeren Kindern, aus dem Blick und verschärfte die fachliche Kritik.

7. Bildung, Erziehung und Betreuung von Kleinkindern vs. Marktprinzipien

Das KiBiz wird in einem Zeitraum entwickelt, in dem die Gesellschaft aus unterschiedlichen Gesichtspunkten (Verstärkung der Bildungsarbeit, stärkere familienersetzende Aufgaben, Vermeidung von Kindeswohlgefährdung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Demografische Aspekte) eine stärkere

Aufwertung der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung einfordert. Das KiBiz nimmt programmatisch diese Themen auf, bietet aber ein System an, das diese Anforderungen unzureichend berücksichtigt und wenig steuern kann.

Folgende Beispiele verdeutlichen diesen **Widerspruch**:

- a) Das Arbeitsfeld Kindertageseinrichtungen sieht einem erheblichen **Fachkraftmangel** entgegen. In dem Zusammenhang muss man fragen, ob es opportun ist, Finanzierungsanteile für Berufspraktikanten in einer Pauschale zu integrieren. Die Ausbildung, die Beschäftigung von Berufspraktikanten wird den Möglichkeiten der Finanzierung des einzelnen Trägers überlassen.
- b) Kinder brauchen **verlässliche Rahmenbedingungen**. Kontinuität und (Zeit)Räume für ganzheitliche Bildung. Bildungsprozesse im frühkindlichen Bereich erfordern daher eine kontinuierliche Anwesenheit von Kindern in den Tageseinrichtungen. In diesem Kontext Eltern zu suggerieren, sie könnten in hohem Maße, ganz entsprechend ihrer individuellen Bedürfnisse flexible Betreuungszeiten quasi im Buchungsverfahren nutzen, ist mehr als fahrlässig.
- c) Die Politik und auch die Träger, sprechen sich für eine **Aufwertung des Erzieherinnenberufes** aus. Über ein Pauschalssystem den Trägern die ausschließliche Verantwortung für die Refinanzierung von notwendigen Gehaltserhöhungen aufzubürden, ist nicht tragbar.

8. Der Grundsatz der gleichen Lebensverhältnisse wird aufgeweicht

Die Kommunalisierung der Elternbeiträge, der unterschiedliche Umgang mit den Standards des KiBiz und deren Auslegung durch Kommunen und Träger hat dazu geführt, dass sich die Landschaft der Tagesbetreuung von Kindern in NRW sehr unterschiedlich entwickelt hat. Es gibt Kommunen, die (noch) zusätzliche Leistungen möglich machen. Andere Kommunen zwingen Träger (in Verbindung mit der Übernahme von Trägeranteilen) dazu, ihr Angebot auf ein Minimum zu reduzieren.

Unterschiedliche Auslegungen bei der Festlegung der Einrichtungsstruktur führen zu erheblichen Differenzen in der Finanzierung (beispielsweise Kinder unter 3 in Gruppentyp II oder Gruppentyp I).

9. Familienzentren:anspruchsvoll – aber unterfinanziert

Der konzeptionelle Ansatz, Tageseinrichtungen für Kinder als Knotenpunkte für die Anliegen von Familien zu nutzen und weiterzuentwickeln ist weiterhin richtig und sollte, ohne eine zahlenmäßige Beschränkung, für alle interessierten Einrichtungen umgesetzt und anerkannt werden können.

Bei der Festlegung der Kriterien zur Erreichung des Gütesiegels sollten die anerkannten innovativen Konzepte und pädagogischen Ansätze berücksichtigt werden. Tageseinrichtungen für Kinder sind häufig die erste öffentliche Instanz für Familien und können deshalb sämtliche Beratungs- und Unterstützungsangebote für Familien bündeln und sind insbesondere für einen niedrighwelligen Zugang besonders gut geeignet. Dieser richtige, aber auch anspruchsvolle Ansatz erfordert

Freie Wohlfahrtspflege NRW

eine Infrastruktur mit Kooperationspartnern, die aufgrund ihrer flächendeckenden Präsenz und der zur Verfügung stehenden Kapazitäten in der Lage sind, die

Tageseinrichtungen in der Umsetzung des Konzeptes Familienzentren zu unterstützen und ein bedarfsgerechtes Angebot zu gestalten.

Doch weder die Infrastruktur noch die finanzielle Ausstattung der Dienstleistungen der Kooperationspartner ist geeignet und ausreichend, um das gestellte Anliegen zu verwirklichen. Die für die beschriebenen Aufgaben von Familienzentren vorgesehene Finanzausstattung mit zusätzlich 12.000 Euro ist nicht ausreichend und häufig schon für die erforderliche zusätzliche Personalausstattung verbraucht. Weitere Unterstützungsleistungen, die den betreffenden Familien und ihren Kindern darüber hinaus konkret zugute käme, sind in diesem Rahmen nicht zu finanzieren.

Die notwendigen Beratungsleistungen der Kooperationspartner sind aufgrund der Finanzierungsvorgaben der örtlichen Kommunen (Fachleistungsstunden) nicht zusätzlich und kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Damit ist es unter qualitativen Gesichtspunkten nur sehr begrenzt und eingeschränkt möglich, ein an den Bedarfen der Kinder und Eltern orientiertes Angebot zu konzipieren.

Um so bedauerlicher ist die Tendenz, dass zunehmend kommerzielle Anbieter ihre Leistungen verbunden mit zusätzlichen, von den Eltern aufzubringenden Kosten im Rahmen der Arbeit von Familienzentren anzubieten versuchen. Das ist weder mit dem Auftrag von Tageseinrichtungen noch mit dem Anliegen allen Kindern vergleichbare Bildungschancen zu eröffnen vereinbar.