

Kabinettvorlage

(Landessache)

Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern ("1. KiBiz-Änderungsgesetz")

Referentenentwurf nebst Begründung

I. Beschlussvorschlag

Das Kabinett möge beschließen:

Die Landesregierung billigt den mit Kabinettvorlage der Ministerin für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport vomMärz 2011 vorgelegten Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern ("1. KiBiz-Änderungsgesetz") und beschließt, den vorgelegten Gesetzentwurf gemäß § 84 Abs. 3 GGO den Kommunalen Spitzenverbände zuzuleiten und zu dem Gesetzentwurf gemäß § 84 Abs. 1 GGO die in der Anlage aufgeführten Verbände anzuhören.

II. Sachverhalt

Die Erkenntnis über die Bedeutung der frühkindlichen Bildung für eine erfolgreiche Bildungsbiografie junger Menschen ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen. Damit ist neben der Erziehungsverantwortung der Eltern die Kindertagesbetreuung immer

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Haroldstraße 4
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 837-02
Telefax 0211 837-2200
poststelle@mwme.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien
704, 709, 719
Haltestelle Poststraße

mehr in den öffentlichen Fokus gerückt. Hiermit sind eine höhere Wertschätzung der in der Kindertagesbetreuung geleisteten Arbeit, aber auch deutlich gestiegene Anforderungen verbunden. Kindertageseinrichtungen sind heute mehr denn je Bildungseinrichtungen mit dem Auftrag, Kinder individuell zu fördern. Dabei hat sich die Altersstruktur der betreuten Kinder verjüngt. So besuchen Schulkinder inzwischen vorrangig die Offene Ganztagschule, hingegen ist der Betreuungsbedarf der unterdreijährigen Kinder - auch vor dem Hintergrund des bevorstehenden Rechtsanspruchs für die ein- und zweijährigen Kinder - deutlich gestiegen.

Umso wichtiger ist, dass die Rahmenbedingungen, unter denen öffentlich verantwortete Kindertagesbetreuung stattfindet, die individuelle Förderung von Kindern sicherstellen können. Zudem ist das Betreuungsangebot unter dem immer wichtiger werdenden Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bedarfsgerecht auszugestalten. Diesen Ansprüchen hat das am 1. August 2008 in Kraft getretene Kinderbildungsgesetz nicht Rechnung getragen.

Mit Entschließung des Landtags vom 16.07.2010 ist die Landesregierung deshalb aufgefordert worden, im Dialog mit allen Beteiligten das KiBiz einer vorgezogenen Grundrevision zu unterziehen und auf eine Revision des Gesetzes im Januar 2011 mit Wirkung zum Kindergartenjahr 2011/2012 hinzuwirken.

Auch unter Berücksichtigung der zeitlichen Abläufe in der örtlichen Jugendhilfeplanung können nicht alle im Rahmen der Evaluation dokumentierten Änderungsbedarfe in einem Schritt und bereits zum Beginn des nächsten Kindergartenjahres in gesetzliche Änderungen einfließen.

In einem ersten Schritt sollen mit dem 1. KiBiz-Änderungsgesetz die Korrekturen vorgenommen werden, um die dringend erforderlichen Verbesserungen in der Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen einzuleiten, die noch zum kommenden Kindergartenjahr 2011/12 umgesetzt werden können.

III. Wesentlicher Inhalt des Referentenentwurfes

Seite 3 von 3

Neben redaktionellen Anpassungen und Klarstellungen sollen insbesondere folgende Änderungen vorgenommen werden:

Kindertagespflege

Die Pflegeerlaubnis zur Kindertagespflege wird ausnahmslos auf fünf Kinder beschränkt. Der Maßstab für die Qualifizierung von Tagespflegepersonen wird konkretisiert.

Elternmitwirkung

Sowohl die Elternmitwirkungs- als auch die Elternmitbestimmungsrechte werden gestärkt. So erhalten Eltern auf der Ebene der Einrichtungen erstmals ein ausdrückliches Mitbestimmungsrecht in Fragen, die die Eltern in finanzieller Hinsicht betreffen wie z. B. die Finanzierung von Festen, Ausflügen etc.

Darüber hinaus wird Eltern eine örtliche und überörtliche Elternmitwirkung ermöglicht. Sie können künftig auf Jugendamtsbezirksebene und auf Landesebene einen Elternbeirat wählen. Durch ein Zwei-Drittel-Quorum wird dabei sichergestellt, dass der Elternbeirat auf kommunaler und auf Landesebene das notwendige Maß demokratischer Legitimation erhält. Das Land unterstützt die Arbeit des Landeselternbeirates mit bis zu 10.000 EUR pro Jahr.

Gesundheit

Die Verpflichtung der Jugendämter für jährliche Untersuchungen der Kinder in Tageseinrichtungen Sorge zu tragen, wird verdeutlicht. Der Nichtraucherschutz in der Kindertagespflege wird verbessert.

Kinder mit Behinderungen

Die Inklusion wird verbessert und die besonderen Interessen von Kindern mit Behinderungen werden stärker berücksichtigt. Künftig beteiligt sich das Land an unterjährigen Steigerungen bei der Zahl der Kinder mit Behinderungen in jedem Einzelfall einer festgestellten oder drohenden Behinderung unabhängig davon, ob ein solcher Platz schon vor dem Kindergartenjahr angemeldet war. Darüber hinaus soll bereits in dem 1. KiBiz-Änderungsgesetz der oftmals vorgebrachten Kritik Rechnung getragen werden, dass die Pauschale für U3-Kinder mit

Behinderung, die in der Gruppenform II mit 45 Stunden betreut werden, gegenüber der Pauschale für U3-Kinder ohne Behinderung, nicht erhöht war und dem behinderungsbedingten pädagogischen Mehraufwand nicht Rechnung getragen wurde. Deshalb wird für U3-Kinder mit festgestellter Behinderung bei 45-stündiger Betreuung künftig eine um 1000 EUR erhöhte Pauschale II c gewährt.

Datenerhebung und Qualitätssicherung

Zur Beurteilung der Auswirkungen dieses Gesetzes und zu seiner Fortentwicklung werden die Datennutzungs- und -erhebung erweitert und rechtlich abgesichert.

Flexibilität bei der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen

Nach § 19 Abs. 3 KiBiz entscheidet die örtliche Jugendhilfeplanung bis zum 15. März eines Jahres darüber, welche Kindpauschalen mit welcher Betreuungszeit in den Kindertageseinrichtungen im Jugendamtsbezirk angeboten werden. Nunmehr wird die Möglichkeit eröffnet, zwischen dem 15. März und dem Beginn des Kindergartenjahres die Kindpauschalen innerhalb des Jugendamtsbezirks im Einvernehmen mit den Trägern auf andere Einrichtungen zu übertragen, sofern dies für das Land nicht zu höheren Kosten führt. Mit dieser Regelung wird Forderungen aus der Praxis nachgekommen, die vor Ort zu einer größeren Flexibilität führen. Diese Flexibilität kommt insbesondere Eltern und Kindern zugute, da sie so passgenauere Angebote auswählen können.

Die Neuregelung des § 19 Abs. 5 KiBiz, nach der ab dem Kindergartenjahr 2012/2013 für Schulkinder keine Kindpauschalen für eine 45-stündige Betreuungszeit gewährt werden dürfen, berücksichtigt, dass dieser Betreuungsumfang praktisch nicht möglich ist. Eine Betreuung von 45 Stunden in der Kindertageseinrichtung zuzüglich einer Unterrichtszeit in der Schule von 20 - 25 Stunden bedeutete eine Fremdbetreuung von 65 - 70 Stunden in der Woche bzw. rd. 12 - 14 Stunden pro Tag.

Bürokratieabbau

Mit der Gesetzesänderung ist der Verzicht auf die Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises vorgesehen. Er ist seinerzeit auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände in das Gesetz aufgenommen

worden, die darin ein Instrument der Qualitätssicherung gesehen haben. Allerdings wurde damit der Gedanke der Pauschalierung auf der Ebene Kommune - Träger durchbrochen. Dies hat vor Ort immer wieder zu großem Unmut geführt.

Unbestritten ist aber, dass der Verwendungsnachweis als Dokumentationsgrundlage der Qualitätssicherung dient. Deshalb sollen bei einem künftigen Verzicht auf den Verwendungsnachweis die Träger zu bestimmten Mitteilungen verpflichtet bleiben, die dann im Rahmen eines Berichtswesens Aussagen über die Qualität zulassen. Hier kann (neben den durch KiBiz.web zur Verfügung stehenden Daten) der existierende sogenannte Meldebogen genutzt werden. In der Meldebogenstatistik werden Daten zu den betreuten Kindern und zu Personalkraftstunden erfasst, die eine Aussage über den Betreuungsschlüssel - eines der entscheidenden Kriterien für die Beurteilung der Qualität - zulassen. Die Möglichkeit der Nutzung der entsprechenden Daten wird durch die Erweiterung des § 12 Abs. 3 KiBiz datenschutzrechtlich abgesichert. Die Dokumentation der Rücklagen soll erhalten bleiben, da sich hieraus ebenfalls wichtige Rückschlüsse über das Gesamtfinanzierungssystem ergeben. So wäre dauerhaft nicht hinnehmbar, wenn die Rücklage jedes Jahr um deutliche Beträge anwächst.

Familienzentren

Mit dem KiBiz-Änderungsgesetz werden alle Familienzentren mit einem höheren Zuschussbetrag (13.000 EUR) besser finanziell unterstützt als bisher (12.000 EUR). Zusätzlich sollen die Familienzentren in sozialen Brennpunkten gestärkt werden. Sie erhalten eine zusätzliche Förderung i. H. v. 1.000 EUR.

Darüber hinaus werden künftig die Zuschüsse für angehende Familienzentren, die noch im Anerkennungsverfahren für das Gütesiegel "Familienzentrum NRW" sind, gesetzlich festgeschrieben.

Waldkindergärten

Die Umstellung von einer Spitzkostenabrechnung hin zu einer Subjektförderung hat insbesondere die Waldkindergärten vor große Finanzierungsprobleme gestellt. Der für die Kinder in dieser Betreuungsform erforderliche erhöhte Personalschlüssel konnte mit den

zur Verfügung gestellten Kindpauschalen nicht immer auskömmlich finanziert werden. Deshalb können die örtlichen Jugendämter im Benehmen mit dem Träger der Einrichtung zukünftig darüber entscheiden, ob ein Zuschuss i.H.v. bis zu 15.000 EUR geleistet werden kann, wenn ansonsten eine ausreichende Finanzierung nicht gesichert werden kann.

Elternbeitragsfreiheit

Die schrittweise Einführung der Elternbeitragsfreiheit ist erklärtes Ziel der Landesregierung. Mit diesem Gesetz erfolgt der Einstieg, indem zunächst das letzte Jahr vor der Einschulung elternbeitragsfrei gestellt wird. Dabei wird unter Bezugnahme auf § 18 Abs. 3 KiBiz, wonach die finanzielle Förderung neben der Betriebserlaubnis die Bedarfsfeststellung auf der Grundlage der örtlichen Jugendhilfe voraussetzt, klargestellt, dass in den Folgejahren der Anteil der Kindpauschalen in den Gruppenformen I c und III c bis zu jeweils 2 Prozent von den Meldungen zum 15.03.2011 abweichen kann. Damit ist sichergestellt, dass Veränderungen, die durch geänderte Betreuungsbedarfe begründet sind - wie in den Vorjahren auch - im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung berücksichtigt werden können. Zugleich wird durch die Begrenzung ausgeschlossen, dass eine Ausweitung der Betreuungszeiten lediglich aufgrund der Beitragsfreiheit unabhängig vom Bedarf erfolgt. Kommunen erhalten wegen des entstehenden Einnahmenausfalls eine pauschale Erstattung auf der Basis von 19 % eines Drittels der für die Drei- bis Sechsjährigen angemeldeten Kindpauschalen.

Zusätzliche Ergänzungskraftstunden in den Gruppenformen I und II

Mit dem zusätzlichen Einsatz von Ergänzungskräften in Gruppenformen, in denen unterdreijährige Kinder betreut werden, wird ebenfalls eine Forderung der regierungstragenden Fraktionen umgesetzt. Die Verbesserung der Personalunterstützung bei der Betreuung von unterdreijährigen Kindern ist zudem auch in den Regionalveranstaltungen von allen Seiten gefordert worden. Mit den zusätzlichen Ergänzungskraftstunden in den Gruppenformen I und II wird der Einsatz von Kinderpflegern und Kinderpflegerinnen deutlich erweitert.

IV. Finanzwirtschaftliche Auswirkungen

Zusätzliche Ergänzungskräfte in Gruppen, in denen unterdreijährige Kinder betreut werden

In den Gruppen, in denen unterdreijährige Kinder betreut werden, sollen zusätzlich zu den bisher vorgesehenen zwei Fachkräften und den sonstigen Personalkraftstunden in Abhängigkeit von den Betreuungszeiten Ergänzungskräfte eingesetzt werden, um dort den Personalschlüssel zu verbessern und insbesondere die pflegerischen Tätigkeiten zu übernehmen. Dabei sind folgende Zusatzstunden vorgesehen:

Betreuungsumfang	zusätzliche Ergänzungsstunden (EKS)
25 Stunden	12 EKS
35 Stunden	16 EKS
45 Stunden	20 EKS

Zur Finanzierung der zusätzlichen Beschäftigung werden die Kindpauschalen in den Gruppen mit Unterdreijährigen entsprechend erhöht. Die hierdurch für das Land entstehenden Kosten werden sich in den kommenden Jahren wie folgt entwickeln:

Jahr	Kosten
2011	29,9 Mio. €
2012	84,6 Mio. €
2013	102,1 Mio. €
2014	104,5 Mio. €

Diese Erhöhung der Kindpauschalen wird von allen an der Finanzierung der Kindertageseinrichtung Beteiligten getragen. Damit werden auch die Kommunen als Kostenträger belastet. Dies ist jedoch sachgerecht, da von allen Beteiligten in den vergangenen Jahren mit Nachdruck eine Verbesserung der personellen Besetzung von U3-Gruppen gefordert wurde.

Elternbeitragsfreiheit

Mit der schrittweisen Einführung der Elternbeitragsfreiheit in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege treten auf Seiten der Jugendämter Einnahmeausfälle auf. Da die Elternbeiträge im Finanzierungssystem der Kindertageseinrichtungen wesentliche Finanzierungsbestandteile sind, wird das Land unter Konnexitäts Gesichtspunkten hierfür eine Kompensation leisten.

Der Verteilung der Finanzierungsanteile zwischen Trägern, Kommunen, Eltern und Land liegt im System des KiBiz die Annahme zu Grunde, dass durch die Elternbeiträge 19 % der laufenden Kosten der Einrichtungen gedeckt werden. Diesen Anteil trägt künftig das Land, das hierfür folgende Mittel aufzubringen hat¹:

Jahr	Mittel Kinder-tageseinrichtungen	Mittel Kinder-tagespflege	Mittel insgesamt
2011	75,8 Mio. €	0,8 Mio. €	76,6 Mio. €
2012	184,8 Mio. €	1,5 Mio. €	186,3 Mio. €
2013	187,9 Mio. €	1,5 Mio. €	189,4 Mio. €
2014	185,1 Mio. €	1,5 Mio. €	186,6 Mio. €

Familienzentren

Für die verbesserte Finanzierung der Familienzentren sind jährlich zusätzliche Landesmittel in Höhe von rd. 1,4 Mio. EUR in 2011 und jeweils rd. 2,8 Mio. EUR in den Folgejahren erforderlich.

Erhöhung der Kindpauschalen für Kinder mit Behinderung in der Gruppenform II c

Die Kindpauschale für Kinder mit Behinderung, die in der Gruppenform II c betreut werden (U3-Kinder, Betreuungszeit 45 Stunden), wird um 1.000 EUR angehoben. Nach den Meldungen der Jugendämter zum 15.03.2011 werden für das Kindergartenjahr 2011/2011 insgesamt 91 Kinder dieser Gruppe erwartet. Der zusätzliche Mittelbedarf liegt pro

¹ Datenbasis: Meldungen der Jugendämter zum 15.03.2011

Kindergartenjahr bei 91.000 EUR, der Landesanteil entsprechend bei 31.850 EUR. Seite 9 von 9

Zusätzlicher Zuschuss für Waldkindergärten

Für Waldkindergärten wird pro Kindergartenjahr ein zusätzlicher Zuschuss von bis zu 15.000 EUR gewährt. Derzeit sind in Nordrhein-Westfalen rd. 60 Waldkindergärten in Betrieb, so dass die Summe der möglichen zusätzlichen Zuschüsse bei rd. 900.000 EUR pro Kindergartenjahr liegt. Der entsprechende Landesanteil beträgt rd. 315.000 EUR.

Weitere finanzielle Belastungen

Darüber hinaus werden

- die Änderung des Geltungsbereiches,
- die finanzielle Förderung des Landeselternbeirates und
- die Beteiligung des Landes an der erhöhten Pauschale für Kinder mit Behinderung oder drohender Behinderung in jedem Einzelfall unabhängig davon, ob diese schon vor dem Kindergartenjahr angemeldet wurden

zu geringfügigen zusätzlichen Belastungen des Landeshaushaltes führen. Die hierfür erforderlichen Beträge sind zum einen noch nicht zu beziffern. Zum anderen bewegen sie sich aber in jedem Fall in einem derart kleinen Rahmen, der angesichts des Gesamtvolumens nicht darstellbar ist und deshalb hier zu vernachlässigen ist.

Zusammenfassung

Die dargestellten zusätzlichen Kosten führen im Rahmen der 1. Änderungsstufe zu folgender Gesamtbetrachtung (in Mio. EUR):

Kostenblock	2011	2012	2013	2014
Elternbeiträge Kindertageseinrichtungen	75,8	184,8	187,9	185,1
Elternbeiträge Kindertagespflege	0,8	1,5	1,5	1,5
U3-Gruppen	29,9	84,6	102,1	104,5
Familienzentren	1,4	2,8	2,8	2,8
Waldkindergärten	0,13	0,32	0,32	0,32
Summe	108,0	274,1	294,6	294,2

Da die zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Erhöhung der Kindpauschalen für Kinder mit Behinderungen in der Gruppenform II c sowie die Kosten zur Finanzierung des Landeselternbeirates als relativ gering anzusehen sind, werden sie in der zusammenfassenden Tabelle nicht gesondert aufgeführt.

Nicht berücksichtigt sind die sich aus dem 5. Schulrechtsänderungsgesetz ergebenden Kostenfolgen.

V. Ressortabstimmung

Die Kabinetttvorlage ist mit Ihnen, dem Ministerium für Inneres und Kommunales, dem Finanzministerium, dem Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter, dem Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in NRW und dem Ministerium für Schule und Weiterbildung nach § 57 GGO abgestimmt.

Im Rahmen der Ressortabstimmung haben das Ministerium für Inneres und Kommunales und der Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in NRW und das Finanzministerium eine Stellungnahme abgegeben.

Die Mitzeichnung durch das MIK erfolgt unter dem Vorbehalt einer (späteren) Zustimmung der Kommunalen Spitzenverbände. Das MGEPA hat mitgezeichnet. Nachdem die Änderungen und Ergänzungswünsche des Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in NRW berücksichtigt wurden, hat er mitgezeichnet. Mit dem Finanzministerium wurde ebenfalls Einvernehmen erzielt.

Ute Schäfer