

**Stellungnahme zum
Referentenentwurf des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport
des Landes Nordrhein-Westfalen:
„Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze“**

Vorbemerkung

Die GEW begrüßt die von der Landesregierung eingeleitete zweite Revisionsstufe des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) mit der Zielrichtung, die Beschäftigten in den Einrichtungen stärker zu unterstützen. Gleichzeitig mahnt die GEW allerdings weitere Reformen an und fordert ein qualitativ neues Gesetz, wie im Koalitionsvertrag der rot-grünen Landesregierung angekündigt. Die Landesregierung steht weiter in der politischen Verantwortung, bessere Rahmenbedingungen für die Einrichtungen der frühkindlichen Bildung zu schaffen.

Die GEW stellt fest, dass nach wie vor die frühkindliche Bildung in NRW strukturell unterfinanziert ist und dass deshalb anerkannte Personalschlüssel und gute Betreuungsstandards in den Einrichtungen immer noch nicht umgesetzt sind. Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der massiven Einsparungen im Landeshaushalt erkennt die GEW an, dass die rot-grüne Landesregierung seit der Übernahme der Regierungsverantwortung die finanziellen Aufwendungen in diesem Bereich ungefähr verdoppelt hat und alleine für die beiden Revisionsstufen des KiBiz fast 400 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden. Gleichwohl müssen mehr Ressourcen für das System der Kindertagesbetreuung mobilisiert werden, um die strukturelle Finanzierungslücke zu schließen. Dieser Appell richtet sich an die anderen Finanziers - Bund, und Kreise, Kommunen und Gemeinden, sowie kirchliche und freie Träger u.a. - gleichermaßen.

Die GEW erwartet ein konsistentes und zukunftsfähiges System der Bildung, Betreuung und Erziehung für die Jüngsten in unserem Land, das im Konsens mit Eltern, Gewerkschaften, Verbänden und Trägern zu entwickeln ist. Dazu ist ein neues Gesetz mit einem gerechten und tatsächlich auskömmlichen Förderungs- und Finanzierungssystem, das auch den notwendigen Anforderungen an Transparenz und Qualitätssicherung Rechnung trägt, erforderlich.

Bei der zweiten Revisionsstufe sehen wir einige positive Ansätze. Wir unterstützen den Förderansatz, Ungleiches auch ungleich zu behandeln und knappe Ressourcen zu bündeln. Die GEW sieht gleichwohl die Gefahr, dass Hoffnungen und Erwartungen von Eltern und der Öffentlichkeit an die Einrichtungen mit ihren engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gerichtet werden, für die es keine entsprechende Ressourcengrundlage gibt.

Die Abschaffung des Sprachstandsfeststellungsverfahrens „Delfin4“ ist ein richtiger, überfälliger Schritt, ebenso dass die Mittel im System verbleiben und in die Einrichtungen fließen, in denen Kinder mit zusätzlichem Förderbedarf betreut werden.

Zusätzliche Mittel für eine bessere personelle Ausstattung bieten zumindest einen Einstieg in die Entlastung des Personals von berufsfremden Tätigkeiten und darüber hinaus in Reparaturmaßnahmen in Kitas mit besonderen Herausforderungen. Diese Mittel werden an manchen Stellen die größten Überlastungen eindämmen.

Allerdings bleiben viele Alltagsprobleme im Betrieb einer Kindertageseinrichtung ungelöst, wie z.B. das Problem der Vertretungen bei Abwesenheit von Personal, sei es wegen Erkrankung, Teilnahme an Fortbildungen, bei Freistellungen und Urlaub etc. Ohne die Schaffung einer klar geregelten ausreichenden Verfügungszeit für die zahlreichen Aufgaben der pädagogischen Kräfte neben der Arbeit mit den Kindern fehlt ein wesentliches Element für die Sicherung einer hohen Qualität in den Kitas. Es bedarf einer angemessenen

und ausgewiesenen Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit. Das Personal muss ohne schlechtes Gewissen alle Aufgaben im erforderlichen Umfang erledigen können. Die Alltagsrealität gebietet es, dass manche Tätigkeiten weiterhin nur erledigt werden können, indem andere notwendige Arbeiten unerledigt bleiben. Wir weisen in diesem Zusammenhang mit Nachdruck auf die besorgniserregenden Ergebnisse über die Gesundheitsbelastungen der pädagogischen Fach- und Leistungskräfte aus der aktuellen STEGE-Studie hin. Die Studie zeigt eindeutige Zusammenhänge zwischen den strukturellen Rahmenbedingungen in Kitas und dem Gesundheitszustand der pädagogischen Fachkräfte auf: zu wenig Zeit, räumliche, finanzielle und personelle Ausstattungsmängel, geringe Arbeitsplatzsicherheit, keine festen Pausenzeiten, aber auch fehlende Teambesprechungen oder fehlende Supervisionsangebote erhöhen das Risiko für verschiedene gesundheitliche Beeinträchtigungen. Diese Situation ist nicht tragbar und verlangt nach Lösung des Gesetzgebers.

Auch wenn die Frage einer angemessenen Bezahlung des pädagogischen Personals nicht im Gesetz selber, sondern im Bereich der Tarifpolitik zu klären ist, ist sie dort leider überhaupt nicht thematisiert worden. Es gibt doch einen großen gesellschaftlichen Konsens, dass die pädagogischen Mitarbeiterinnen in den Kindertageseinrichtungen für ihre wertvolle professionelle Tätigkeit zu schlecht bezahlt werden. Zu unserer Enttäuschung bietet der Gesetzentwurf keinen Hinweis, wie dieser Missstand beendet werden soll, und auch vor dem Hintergrund einer wachsenden Diskrepanz zwischen erforderlichen Lohnkosten und nicht bedarfsdeckenden Kindpauschalen keine Lösungsperspektive erkennbar ist. Die Erwartungen und Anforderungen an die Träger, die Einrichtungen und die Beschäftigten sind im Gesetz formuliert, die Frage auskömmlicher Ressourcen bleibt offen.

Zu den einzelnen Paragrafen machen wir folgende Anmerkungen:

Zu § 9

Das pädagogische Personal benötigt Zeit im festgelegten Umfang für mittelbare pädagogische Arbeit, für die Beratung und Unterstützung der Eltern und Familien, Teambesprechungen, Dokumentationen, Gruppen- und Einzelvorbereitungen. Eine angemessene Verfügungszeit muss gewährleistet werden (vergl. Anm. zu §13b).

Zu § 13

Die frühkindliche Bildung ist in den letzten Jahren ins Zentrum der Arbeit in den Kindertageseinrichtungen gerückt. Die Bildungsvereinbarung von 2003 ist in den Einrichtungen umgesetzt worden und hat die pädagogische Qualität der Arbeit gesteigert. Die hier formulierten Grundsätze entsprechen der Praxis und sind in den überwiegenden Einrichtungen selbstverständlich.

Auf der Basis der erfolgreichen Arbeit in den meisten Kindertageseinrichtungen ist das Erreichte gemeinsam mit den pädagogisch tätigen Kräften weiterzuentwickeln. Es sollte eine intensive Diskussion mit WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen erfolgen, damit ein breiter Konsens in der Gesellschaft und bei allen im vorschulischen Bildungsprozess Beteiligten erreicht wird. Diese Beteiligung ist Voraussetzung für eine gelingende Umsetzung.

Im Übrigen können die Anforderungen an frühkindliche Bildung nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen gesehen werden. Oftmals erschweren räumliche Bedingungen die Arbeit. Es fehlt an Gruppenräume, Schlafmöglichkeiten, Räumlichkeiten für Individuelle Förderung nach § 13c Abs. 4, für Absprachen und für Beratung. Wenn das pädagogische Personal nicht über die Zeit verfügt, die Auseinandersetzung mit den Bildungsaspekten in der Theorie und in der eigenen Arbeit zu führen und die Arbeit entsprechend vorzubereiten und zu reflektieren, können die wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht in die Praxis

transportiert werden. Zudem muss hier zwingend auf den Unterschied zwischen den vom Gesetz geforderten Anforderungen an das Personal und die Einrichtungen und der fehlenden benötigten finanziellen und personellen Ressourcen hingewiesen werden.

Zu § 13a

Ein pädagogisches Konzept sollte selbstverständlicher Bestandteil der Arbeit in den Kindertagesstätten sein. Das festzuschreiben begrüßen wir, ebenso die Ausweitung auf die Kindertagespflege. Für die Entwicklung und die Realisierung des Konzeptes muss entsprechend Zeit bereitgestellt werden.

Zu § 13b

Die wahrnehmende Beobachtung als notwendige Voraussetzung für eine gelingende Bildungsarbeit ist in den Kindertageseinrichtungen angekommen. Beobachtung und Bildungsdokumentation sind Grundlage der pädagogischen Arbeit. Die Qualität dieser wichtigen Voraussetzung für die Bildungsarbeit ist aber abhängig von vorhandenen zeitlichen Ressourcen. Hier muss zwingend nachgebessert werden. Neben einem angemessenen Betreuungsschlüssel (2 bis 6-Jährige = 7:1 / U 3 = 3:1 / 3 bis 6-Jährige = 9:1, bei einer Betreuungszeit von mehr als 35 Stunden 8:1) ist eine Verfügungszeit von 30 % der Arbeitszeit zwingend erforderliche Voraussetzung für hochwertige Beobachtung und Dokumentation und weitere Aufgaben neben der direkten Arbeit mit dem Kind.

Zu § 13c

Die Abschaffung des Sprachstandfeststellungsverfahrens Delfin 4 wird von der GEW begrüßt. Die Bedeutung der sprachlichen Bildung ist unumstritten und beschreibt die Praxis in der überwiegenden Zahl der Einrichtungen. Die alltagsintegrierte Sprachbildung als wesentlicher Bestandteil der frühkindlichen Bildung wird als bedeutend wichtig erachtet. Allerdings sollte die Sprachförderung innerhalb der Einrichtung mit zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen einhergehen, damit eine gezielte Förderung gewährleistet werden kann. Für die Förderung nach Abs. 4 müssen entsprechend dem Bedarf Personal und Räumlichkeiten zur Verfügung stehen.

Zu § 13d

Eine konkrete Festlegung von Gruppengrößen und Personalbemessung fehlt hier, ebenso eine Beschreibung der unterschiedlichen Professionen in multiprofessionellen Teams.

Die Teilnahme am Mittagessen von Kindern, die mit 25 Stunden betreut werden, stellt die Einrichtungen vor unnötige zeitliche und organisatorische Herausforderungen. Wenn Eltern ihre Kinder für 25 Stunden anmelden, folgt daraus, dass die Mittagsbetreuung zuhause erfolgt, und somit das Mittagessen nicht in der Kindertageseinrichtung eingenommen werden muss. Hier werden Erwartungen von Eltern suggeriert, die aufgrund nicht ausreichend vorhandener räumlicher und personeller Ressourcen nicht erfüllt werden können.

Zu § 13e

Eine Begrenzung der Schließtage halten wir für richtig. Die Festlegung einer Maximalzahl muss allerdings berücksichtigen, dass jeder fehlende Schließtag Auswirkungen in Höhe des beschäftigten Personals auf den vorhandenen Personalschlüssel hat. Es fehlt eine Regelung, wie Urlaubsvertretungen in Einrichtungen erfolgen, die keine oder wenige Schließtage haben.

Die Betreuung schulpflichtig gewordener Kinder über den 31.07. hinaus kann so nicht geregelt werden. Wenn zum neuen Kindergartenjahr ab 01.08. neue Kinder aufgenommen werden, bedeutet dies eine hohe Inanspruchnahme des Personals. Möglicherweise ist gerade zu dieser Zeit Personal im Urlaub. Es kann sein, dass einige Kinder in den Ferien sind und somit ausreichend Ressourcen für die Betreuung der schulpflichtig gewordenen Kinder vorhanden sind. Da die Voraussetzungen extrem unterschiedlich sein werden, kann hier nur individuell nach den Bedingungen in der einzelnen Kindertageseinrichtung entschieden werden. Dieses Problem der Betreuungslücke kann so pauschal nicht von den Kindertageseinrichtungen mit dem vorhandenen Personal gelöst werden.

Zu §§ 14- 14b

Die Kooperation und Zusammenarbeit mit allen am Bildungs- und Erziehungsprozess beteiligten Personen und Institutionen ist eine wichtige und erforderliche Voraussetzung für eine gelingende Bildungsarbeit. An dieser Stelle weisen wir noch einmal deutlich darauf hin, dass diese Tätigkeiten zeitliche Ressourcen der pädagogischen Kräfte erfordern, die leider nicht vorgesehen sind. Ohne eine angemessene Verfügungszeit von 30 % der Arbeitszeit aller pädagogisch tätigen Kräfte, können die hier beschriebenen Ziele nicht erreicht werden.

Zu § 14b Absatz 3

Die GEW fordert, in dem Absatz die Grundschulen als Einlader zu den Elternabenden drei Jahre vor der Einschulung zu streichen. Begründung siehe § 36 Absatz 2 SchulG.

Zu § 16a

Die für die „KITAplus“ beschriebenen Aufgaben sehen wir grundsätzlich als Aufgabe für alle Kindertageseinrichtungen. Eine faire und gerechte Differenzierung der Einrichtungen in „KITAplus“ und den anderen Kitas wird nicht immer möglich sein und manche Einrichtung wird sich benachteiligt fühlen. Die örtlichen Bedingungen sind zu berücksichtigen.

Zu § 16b

Sozialpädagogische Fachkräfte verfügen in der Regel über eine ausreichende Basisqualifikation in der Sprachförderung. Regelmäßige Fort- und Weiterbildung muss für alle Fachkräfte sichergestellt werden. Die von der Landesregierung geforderte alltagsintegrierte Sprachförderung kann nicht durch stundenweisen Sprachunterricht durch einzelne Fachkräfte erfolgen, sondern muss Grundlage der Arbeit aller pädagogischen Fachkräfte in den Kitas sein.

Begründung zu § 18

Wir begrüßen die angestrebte Regelung, erfahrene Kinderpflegerinnen dauerhaft auch auf Fachkraftstellen zu beschäftigen. Diese Regelung schafft im Endeffekt mehr Sicherheit und Stabilität in der Beschäftigungssituation des pädagogischen Personals.

Zu § 19 Absatz 2

Eine jährliche Erhöhung der Kindpauschalen ist wichtig, sie kann aber nicht auf lediglich 1,5% begrenzt werden. Damit werden notwendige Einkommenssteigerungen des Personals in unzulässiger Weise behindert. Die Steigerung der Pauschalen muss sich an der tatsächlichen Kostensteigerung, bedingt durch die tariflichen Entwicklungen, orientieren.

Solange die Gesetzgebung für Kindertageseinrichtungen in NRW keinen angemessenen Personalschlüssel vorsieht, muss zwingend der zweite Wert der Personalkraftstunden

angestrebt werden. Dieser zweite Wert muss mehr sein als eine Zahl, die in der Anlage zum Gesetz auftaucht, darüber hinaus aber keine praktische Bedeutung hat. Alle Kindertageseinrichtungen sind finanziell so auszustatten, dass der zweite Wert der Personalbemessung erreicht wird.

Zu § 20a

Die Koppelung erlaubter Rücklagenbildung an die vorhandene Personalausstattung wird grundsätzlich begrüßt. Es darf sich nicht lohnen, Personal einzusparen. Es muss aber auch sichergestellt werden, dass gerade auch ältere Einrichtungen alle erforderlichen Reparaturen, notwendige Modernisierungen und Sanierungen durch Rücklagen durchführen können. Für größere Maßnahmen sollten Ausnahmen geregelt werden. Die Koppelung der Rücklagen an die vorgesehenen Personalkraftstunden des ersten Wertes ist unangemessen. Alle Kindertageseinrichtungen sind finanziell so auszustatten, dass der zweite Wert der Personalbemessung erreicht wird. Danach mag eine Begrenzung von Rücklagen erfolgen.

Zu § 21 Absatz 3

Hier ergibt sich die Möglichkeit, seit langem unhaltbare Zustände zumindest im Ansatz zu korrigieren. Die Beschäftigung von Hauswirtschaftskräften ist dringend erforderlich. Es kann nicht sein, dass diese Tätigkeiten von Fachkräften durchgeführt werden, außer in pädagogischen Zusammenhängen. Wir halten es für fraglich, ob die Höhe der Pauschalen dem Bedarf gerecht wird, begrüßen aber den notwendigen Einstieg und die Bindung der Mittel an die Verwendung für Personal nach individuellem Bedarf.

Zu § 21a

Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Kindertageseinrichtungen mit besonderem Bedarf ist zu begrüßen, wenngleich nahezu alle Einrichtungen zusätzlichen Personalbedarf hätten. Insofern sehen wir dies nur als einen ersten Schritt. Diese Maßnahme bringt keine grundsätzliche Verbesserung des Personalschlüssels, sondern bietet lediglich dringend erforderliche Unterstützung für besonders schwierige Arbeitsbedingungen. Zudem ist das Feststellungsverfahren für zusätzliche Mittel problematisch, da hier als einziger Indikator die Anzahl der Kinder unter sieben Jahren in Familien mit SGB II-Leistungsbezügen in einem Jugendamtsbezirk in Relation zur Gesamtzahl in NRW genutzt wird. Wichtig ist eine Regelung, die Gerechtigkeit und Transparenz sicherstellt, damit eine Verteilung breite Akzeptanz und Zustimmung findet.

Die Schaffung eines neuen Einrichtungstyps „KITAplus“ ist nicht zwingend erforderlich. Hier sehen wir die Gefahr einer Überbürokratisierung, wie sie auch bei der Finanzierung der Familienzentren zu beobachten ist. Wir erwarten, dass die personelle Unterstützung zu einer echten Entlastung führt und nicht auf der anderen Seite die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen weiter bürokratisiert.

Zu § 21b

Der Anteil der Kinder unter sieben Jahren in Familien mit SGB-II-Leistungsbezug als Kriterium für die Verteilung der Mittel erscheint für den Bereich der Sprachförderung zweifelhaft. Natürlich gibt es in bildungsfernen Familien weniger sprachliche Anregungen für die Kinder, diese Benachteiligungen sollten aber mit den zusätzlichen Mitteln zum Stichwort „KITAplus“ ausgeglichen werden. Hier besteht die Gefahr, dass einige Einrichtungen mehrere Zuschüsse erhalten, andere aber leer ausgehen. Für die Sprachförderung sollte deshalb hauptsächlich der Anteil der Kinder, für die ein Bedarf nach § 13 c festgestellt wurde, eine Rolle spielen.

Zu § 21e

Die Planungsgarantie muss an eine deutliche Verbesserung der Situation der Beschäftigten gekoppelt sein. (Höchstgrenze befristeter Arbeitsverträge, Höchstgrenze befristeter Anteile in Arbeitsverträgen). Im Gesetz sollten daher Bedingungen festgeschrieben werden, die Träger zu erfüllen haben, um diese Planungsgarantie zu erhalten.

Artikel 3

Zu § 36 Absatz 1

Die GEW lehnt die Änderung in § 36 Abs. 1 SchulG ab.

Die bisherigen Informationsveranstaltungen zwei Jahre vor der Einschulung fanden in enger zeitlicher Nähe zum Delfin4-Test statt, der von den Grundschulen für alle Kinder durchgeführt wurde. In diesem Zusammenhang war die gemeinsame Einladung von Kita und Grundschule sinnvoll. Die Organisation dieser Veranstaltungen besonders in städtischen Gebieten war allerdings oft sehr aufwändig, da viele Grundschulen Kinder aus über 14 Kitas aufnehmen und die Kitas die Kinder oft in ebenso viele Grundschulen schicken. Das erschwert die Kooperation.

Durch das geänderte Verfahren ist die Beteiligung der Grundschulen an einer Veranstaltung drei Jahre vor der Einschulung nicht nachvollziehbar. Anders als bisher wird diese Veranstaltung den Kitas in besonderer Weise Gelegenheit geben, den Eltern ihr eigenes Konzept für eine Sprachförderung vorzustellen. Da die vorschulische Sprachförderung mit diesem Gesetzentwurf in die Verantwortung der Kindertagesstätten gegeben wird, ist die Mitwirkung der Grundschulen bei der Informationsveranstaltung für die Eltern der dreijährigen Kinder nicht sinnvoll. Die Kindertagesstätten haben einen eigenen Bildungsauftrag und den sollten und können sie auf einer solchen Veranstaltung wahrnehmen.

Die Teilnahme der Grundschulen ist vergleichbar, als ob an Elternabenden am Anfang der Klasse 2 (3 Jahre vor dem Übergang in die SI), auf denen der Lehrplan des Schuljahres vorgestellt wird, die Leitungen der weiterführenden Schulen teilnehmen würden. Dies ist falsch verstandene Kooperation.

Zu § 36, Absatz 2

Im Schulgesetz wird die Änderung des KiBiz nachvollzogen. Dies wird von der GEW begrüßt, werden doch dadurch die Grundschulen in hohem Maße entlastet von der bisherigen zeitintensiven Durchführung der Delfintests.

In diesem Zusammenhang fordert die GEW die Landesregierung auf, parallel zur Neustrukturierung der elementaren Sprachförderung in den Kitas auch die Form der Sprachstandfeststellung bei den Kindern, die keine Kita besuchen, zu ändern. Gerade für diese Kinder hat sich in den vergangenen Jahren der Test Delfin 4 als wenig praktikabel herausgestellt, da er eben nicht an die Alltagssprache der Kinder anknüpft und die bisherige Sprachentwicklung berücksichtigt. Die Untersuchung der Stiftung Mercator gibt gute Hinweise auf bessere Verfahren. Außerdem ist zu fragen, ob wirklich die Grundschulen diese Überprüfung machen sollen – ihnen fehlt der direkte Vergleich zur Einschätzung der Sprachentwicklung bei den vierjährigen Kindern. Die von der Facharbeitsgruppe MFKJKS formulierten Grundlagen für die alltagsintegrierte Sprachbildung im Elementarbereich müssen auch für diese Gruppe der Kinder umgesetzt werden.

Essen, 29. Januar 2014