

28. August 2007

Statement von Dr. Stephan Articus, Geschäftsführer des Städtetages Nordrhein-Westfalen, für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW zur Anhörung am 28. August 2007 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) – Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII“

Das Gesetzesvorhaben der Landesregierung, die Grundlagen im Elementarbereich neu zu gestalten, war und ist in vielerlei Hinsicht eine begrüßens- und unterstützenswerte Initiative: Sie zielt ab auf eine Modernisierung des Finanzierungssystems, das auf differenzierte Bedarfsanforderungen präzise ausgerichtet werden soll; sie zielt auf eine dauerhafte Beteiligung des Landes an der Finanzierung des Ausbaus der Betreuungsangebote nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG); sie zielt auf eine Entlastung und damit Sicherung kirchlicher Trägerschaft im Elementarbereich, und sie zielt auf eine Verbesserung der Bildungsarbeit in den Tageseinrichtungen für Kinder. Es ist klar, dass eine solche Reform mit Streit und Konflikten verbunden ist, das kann fast schon als normal gelten. Entscheidend ist aber, dass am Ende des Verfahrens nicht ungerichtete Konflikte, sondern aus der Energie der Konflikte gute Ergebnisse übrig bleiben.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Verfahrens ist Ende Februar dieses Jahres das „Konsenspapier über Eckpunkte der künftigen Finanzierungsstruktur der Tageseinrichtungen für Kinder und der Förderung der Kindertagespflege“ vereinbart worden. Damit besteht nach unserer Überzeugung eine geeignete Grundlage, die Neugestaltung des Finanzierungssystems vorzunehmen. Der im März vorgelegte Referentenentwurf eines „Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kinder – Kinderbildungsgesetz“ setzte den gefundenen Konsens nach unserer Einschätzung nicht hinreichend um. Insbesondere die Deckelung der Landesförderung über das jeweilige Haushaltsgesetz stieß auf unsere deutliche Kritik. Hier ist im Regierungsentwurf dann nachgebessert worden. Hinsichtlich der Gestaltung der Gruppenformen und der Verteilung der verschiedenen Betreuungszeiten soll es keine Kontingentierung geben. Dies begrüßen wir ausdrücklich.

Für den schrittweisen Ausbau von Plätzen für unterdreijährige Kinder werden jährliche Höchstgrenzen festgelegt. Dies ist im Sinne der Planungssicherheit von Land und Kommunen akzeptabel. Wir weisen aber darauf hin, dass die nun vorgesehene, mit Höchstgrenzen versehene Förderung im U3-Bereich lediglich die Ausbaupflichtungen nach dem TAG zur Grundlage hat. Der bundespolitisch derzeit diskutierte Ausbau darüber hinaus ist damit noch nicht erfasst. Wenn sich die auf Bundesebene getroffenen Verabredungen konkretisieren, wird hierzu erneut mit dem Land zu verhandeln sein. Unklar ist noch die Verteilung der U3-Kontingente. Um schnellstmöglich Planungssicherheit für die Kommunen herzustellen, ist Klarheit zu den Verteilungskriterien und dem Verteilungsverfahren zu schaffen. Wir fordern das Land daher auf, zeitnah Vorschläge für eine bedarfsorientierte Verteilung der Mittel vorzulegen.

Trotz der von uns positiv bewerteten Überarbeitung des Referentenentwurfes bleiben einige Kritikpunkte, die dringend einer Nachbesserung bedürfen:

- Die Regelung zu den Elternbeiträgen bleibt inakzeptabel. Die Annahme, die Elternbeiträge könnten einen Anteil an der Gesamtfinanzierung in Höhe von 19 Prozent haben, ist völlig unrealistisch. Mit dem Wegfall des Defizitausgleiches hat sich die Situation insofern verschärft, als die Finanzierungslücke zwischen den angenommenen 19 Prozent und den tatsächlich erreichten Elternbeiträgen allein von den Kommunen zu tragen ist. Die Kommunen werden derzeit von der Kommunalaufsicht gezwungen, ihre sozial- und bildungspolitischen Bedenken gegen die Erhöhung der Elternbeiträge zurückzustellen. Das dementsprechende Vorgehen der Kommunalaufsicht ist von der Rechtsprechung bestätigt worden. Damit geht kommunaler Handlungsspielraum zusätzlich verloren. Mit Blick auf die dadurch entstehende sozial- und bildungspolitische Schieflage in Nordrhein-Westfalen wird der Gesetzgeber aufgefordert, zu einer landeseinheitlichen Beitragstabelle und einem partnerschaftlichen Ausgleich der Finanzierungslücke zurückzukehren. Seit der Änderung der Elternbeitrags-Regelungen haben die Kommunen zu keinem Zeitpunkt aufgehört, dies zu fordern.
- Nach wie vor ist für die Familienzentren lediglich eine Finanzierung von jeweils 12.000 Euro pro Jahr vorgesehen, die völlig unzureichend ist. Die grundsätzlich von uns unterstützte Initiative zur Weiterentwicklung der Tageseinrichtungen für Kinder zu Familienzentren läuft damit Gefahr, die an sie gerichteten Erwartungen nicht zu erfüllen. Richtig ist, dass dies eine freiwillige Maßnahme ist und dass das Land zur Finanzierung nicht verpflichtet ist. Wenn das Land aber mit der Förderung der Familienzentren etwas erreichen will, ist es auch richtig festzustellen, dass eine Förderung in der bisher vorgesehenen Höhe faktisch nicht ausreicht.
- Mit dem Regierungsentwurf ist anerkannt worden, dass die zusätzliche Sprachförderung einen konnexitätsrelevanten Tatbestand darstellt und das entsprechende Kostenfolgeabschätzungsverfahren nachgeholt werden soll. Die bisherigen Gespräche hierzu haben kein Ergebnis erbracht. Das Land ist aufgerufen, die entsprechenden Vorgaben der Landesverfassung des Konnexitätsausführungsgesetz einzuhalten und auf eine einvernehmliche Betrachtung der Kostenfolgen hinzuwirken. Die derzeitige Ausgestaltung des KiBiz zur zusätzlichen Sprachförderung ist hinsichtlich der vorgesehenen Förderhöhe nicht akzeptabel.
- Die im Gesetz vorgesehene Berichtspflicht ist mit dem Regierungsentwurf nachgebessert worden. Es sind einige von uns benannte Kriterien zur Überprüfung der neuen gesetzlichen Grundlagen aufgenommen worden. Nach wie vor wird die Ausgestaltung der entsprechenden Bestimmung nicht den Anforderungen gerecht, die an eine Revisionsklausel, so wie sie im Konsenspapier verabredet ist, zu stellen sind. So müsste nach unserem Verständnis der Wille des Gesetzgebers deutlich werden, aufgrund der Revisionsergebnisse ggf. Anpassungen für die Zukunft vorzunehmen. Die Revisionsklausel ist auch deshalb so wichtig, weil derzeit nicht verlässlich abschätzbar ist, ob die Pauschalen in ihrer Höhe angemessen sind und sich möglicherweise Unter- oder Überfinanzierungen in den unterschiedlichen Konstellationen ergeben können. Hier müssen jetzt Grundlagen geschaffen werden, um im Jahr 2011 tatsächlich eine belastbare Revision vornehmen zu können. Wir weisen an dieser Stelle nochmals nachdrücklich darauf hin, dass mit Blick auf die erheblichen Risiken durch die Systemumstellung eine belastbare Revisionsklausel eine maßgebliche Voraussetzung für unsere Zustimmung zu dem neuen Finanzierungssystem war.

Neben den genannten verbesserungsbedürftigen Punkten werden derzeit Umsetzungsprobleme erkennbar, die auch deutliche Nachbesserungen im KiBiz erfordern. In dem Konsenspapier ist eine Mischform aus einem Finanzierungssystem von Kindpauschalen und Gruppenpauschalen gewählt worden. Die derzeitige Ausgestaltung des KiBiz lässt das gewollte Gruppenelement jedoch überhaupt nicht deutlich werden. So ist nach der derzeitigen Ausgestaltung des KiBiz nicht erkennbar, wie die im Konsenspapier noch verabredete Unbeachtlichkeit von Gruppenüber- und unterschreitungen umgesetzt werden kann. Damit ist ein wesentliches Element, das der Risikoabfederung, nicht hinreichend berücksichtigt.

Auch sehen die derzeit vorgesehenen Pauschalen unterschiedliche Förderhöhen für Kinder gleichen Alters vor. Dies ist nur dann sinnvoll, wenn die zugrunde gelegten Gruppenformen auch in irgendeiner Form in der Realität abgebildet werden. Ansonsten dürfte kaum zu rechtfertigen sein, warum die Förderhöhen derart auseinanderfallen. Das KiBiz lässt völlig offen, nach welchen Kriterien die Kinder den unterschiedlichen Pauschalen zugeordnet werden sollen. Damit ist ein wichtiger Umsetzungsaspekt noch offen, der nicht nur für die Praktikabilität des Systems von Bedeutung ist, sondern erhebliche finanzielle Auswirkungen für Kommunen und Träger, aber auch das Land hat. Die vorgesehene Stichtagsregelung ist unverständlich und schafft keinen hinreichenden Rahmen für die Umsetzung des Finanzierungssystems. Wir sind daher der Auffassung, dass das KiBiz in dieser Hinsicht nachbesserungsbedürftig ist. Der derzeitige Stand der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen ermöglicht keine Umsetzung des neuen Finanzierungssystems und wird auch nicht den gewollten Elementen der Risikoabfederung gerecht.

Zu diesen Umsetzungsfragen haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme viele einzelne Anmerkungen gemacht. Unsere eindeutige Forderung dabei lautet: Die Eckpunkte der Umsetzung müssen im Gesetz eindeutig geregelt werden. Ungelöste und streitige Probleme dürfen nicht in Verfahrensordnungen oder andere Folge Regelungen verschoben werden. Träger und Kommunen müssen Planungssicherheit bekommen, und zwar angesichts der schon jetzt erforderlichen Vorplanungen für das nächste Kindergartenjahr so schnell wie möglich.

Schließlich stellt sich noch Folgendes für die Kommunen als sehr problematisch dar: Die Kirchen haben in dem Konsenspapier zugesagt, ihr bisheriges Angebot an Kindertagesbetreuungsplätzen aufrechterhalten zu wollen. In den letzten Monaten ist deutlich geworden, dass die Kirchen sich an diese Zusage offensichtlich nicht gebunden fühlen. Anders ist kaum zu erklären, warum die bisherigen Rückzugspläne vielerorts weiter verfolgt werden. Wir appellieren an die Kirchen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten ihre Zusage aus dem Konsenspapier umzusetzen, und fordern das Land auf, hierzu verbindliche Regelungen zu schaffen.

Abschließend möchten wir noch unser Bedauern zum Ausdruck bringen, dass die Freie Wohlfahrtspflege den Konsensweg als gänzlich verlassen betrachtet. Wir sind der Überzeugung, dass die Neugestaltung im Elementarbereich nur gelingen kann, wenn alle hierfür maßgeblichen Partner zusammenwirken. Grundlage hierfür sind die im Konsenspapier getroffenen Verabredungen, die es im Sinne der Förderung und Betreuung der Kinder umzusetzen gilt.

Ich komme zum Schluss:

Das KiBiz ist eine richtige Initiative: Diese Initiative zielt auf eine moderne Ausgestaltung der finanziellen Förderung; sie beinhaltet die grundsätzliche Bereitschaft des Landes, mit den kommunalen und den freien Trägern um eine konsensuale Lösung der Reformansätze zu ringen; sie steht für die grundsätzliche Bereitschaft, die neuen Ziele und Angebote der 20-prozentigen U3-Betreuung mitzufinanzieren, und bekennt sich zur verlässlichen, im Grundsatz paritätischen Finanzierung der Kinderbetreuung durch Land und Kommunen. Und sie steht für das Ziel, die kirchlichen Träger zu entlasten.

Das KiBiz ist andererseits eine Initiative nicht ohne Probleme, Fehler und Nachbesserungsbedarf: der grundsätzlich falsche Ansatzpunkt für die Reform der Elternbeitragsregelung; nervenaufreibende Ungeduld im Umgang mit der Kritik an Vorschlägen der Landesregierung; kräftezehrende Missverständnisse zwischen den Verhandlungspartnern und manchmal unnötiges, aber massives Misstrauen beim Wunsch, Nachbesserung im Umsetzungsprozess zu erreichen.

Aber wer solche Reformen schon häufiger miterlebt und mitgestaltet hat, weiß, dass es gar nicht anders geht, dass man, wie es im Volksmund heißt, „da durch muss“. Probleme über die man verhandelt, bleiben nur dann Probleme, wenn man sie zu erkennen, zu bearbeiten und zu ändern grundsätzlich ausschließt. So hat der Weg des KiBiz bisher gezeigt, dass es sich lohnt, über die Probleme und Schwierigkeiten die positiven Anliegen und Ansätze nicht aus den Augen zu verlieren, dass es sich lohnt, über das Kritische das Ziel nicht zu vergessen. Manches, was im KiBiz verhandelt wurde, hat sogar das Potential exemplarischer Lösungen im Ländervergleich.

Man darf aber von den kommunalen und den freien Trägern nicht verlangen oder erwarten, auf konkrete Kritikpunkte in der Umsetzung nicht hinzuweisen und nicht auf Nachbesserungen zu drängen. Ein Gesetz, das sich in der Umsetzung nicht bewährt, hilft schließlich keinem. Die vorgenannten Probleme müssen im Gesetzgebungsverfahren ausgeräumt werden und dürfen nicht untergesetzlichen Regelungen vorbehalten werden.

Vielleicht passt die Formel: Wir sind auf einem schwierigen Weg mit guten Zielen schon ziemlich weit gekommen, aber noch nicht ganz am Ziel; wir sind viel zu weit, um abzubrechen.