



**Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft**

**ver.di Landesbezirk  
NRW**

# st e l l u n g n a h m e

Karlstr. 123-127  
40210 Düsseldorf

Telefon: 0211-61824-0  
Durchwahl: 0211 61824-324  
Telefax: 0211 61824-447

[www.verdi.de](http://www.verdi.de)

■ Stellungnahme der  
vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di  
zum

Datum  
Ihre Zeichen  
Unsere Zeichen

17. September 2019

■  
  
Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung

Die Gewerkschaft ver.di begrüßt das Reformvorhaben für das Kinderbildungsgesetz NRW und wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme. Mit Verweis auf die bereits gemeinsam mit der GEW und dem DGB abgegebene Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Einführung eines Gesetzes zur frühen Förderung und Bildung von Kindern, wollen wir folgende Punkte einbringen:

## **1. Vorbemerkungen**

Kinder lernen von Anfang an und in den frühen Jahren mehr als jemals später. Junge Kinder lernen jedoch sehr individuell und müssen Lernen mit Erleben und ihrem Leben in Verbindung bringen. Diese Form des Lernens stellt hohe Anforderungen an pädagogische Fachkräfte und benötigt Zeit, Zeit für Beziehung, Zeit für Interaktion, Zeit, um den Kindern ihren Zeitpunkt für die Lernerfahrung zu ermöglichen.

Kindertageseinrichtungen sind die erste Stufe der institutionellen Bildungseinrichtungen mit einer besonderen Bedeutung für den Bildungserfolg und der Teilhabe der Kinder in unserem Land. Dies ist in Nordrhein-Westfalen schon sehr früh politische Erkenntnis gewesen und hat dazu geführt, dass NRW das erste Bundesland war, welches einen eigenständigen Bildungsauftrag in das damalige Kindergartengesetz aufgenommen hat. Seither hat es immer wieder Rechtsanpassungen gegeben, die jedoch im Wesentlichen nur dem quantitativen Ausbau infolge der Rechtsansprüche auf einen Kita-Platz geschuldet waren.

Der vorliegende Gesetzentwurf verspricht nun auch qualitative Verbesserungen, insbesondere über die Aufstockung des Finanzvolumens um 1,3 Milliarden Euro zu ermöglichen.

Die Gewerkschaft ver.di begrüßt diesen Schritt, wenn auch zu bedauern ist, dass er nicht bereits in den zurückliegenden Jahren gegangen wurde. Heute treffen mehrere Faktoren zusammen, die eine schnelle Verbesserung der Bildungssituation und der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen entgegenstehen.

Der Bedarf an Plätzen für die frühe Bildung hat sich in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt und die demografische Struktur der Beschäftigten in den Kitas führt in den kommenden 10-15 Jahren zum Verlust von mehr als der Hälfte der Fachkräfte. Demgegenüber steht, dass in den zurückliegenden Jahren, auch bedingt durch das Finanzierungssystem mit Kindpauschalen, Neueinstellungen überwiegend in prekärer Beschäftigung (Befristungen, Teilzeit) erfolgt und gleichzeitig die Anforderungen weiter gestiegen sind. Bereits qualifizierte Beschäftigte haben das Arbeitsfeld aufgrund dieser Rahmenbedingungen wieder verlassen.

Lange Jahre ist der Ruf der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaft ver.di nach guter Arbeit und guter Qualität von der Forderung nach Haushaltssanierung oder Flexibilisierung verdrängt worden und nun fehlt es an Fachkräftenachwuchs, an Ausbildungsstätten und Ausbilder\*innen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf weist einige Rechtsänderungen auf, die als Schritte in die richtige Richtung bezeichnet werden können, aber sie werden die Situation nicht kurzfristig entspannen können. Ver.di fordert daher die Landeregierung auf, zeitnah nicht nur Konzepte zur Fachkräftegewinnung und -bindung zu entwickeln, sondern Maßnahmen zur Gestaltung von Übergangsregelungen mit der größten Interessenvertretung der Beschäftigten zu entwickeln.

## 2. Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen

Das Kinderbildungsgesetz bleibt auch mit den vorgesehenen Rechtsänderungen ein komplexes Gesetz, bei dem für viele Laien und einige Profis sowohl das Verhältnis, als auch die Rechte und Pflichten der verschiedenen Akteure untereinander, wie die örtlichen Jugendämter (inklusive Jugendhilfeplanung), der Jugendhilfeausschuss, die einzelnen Träger, der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und das Ministerium bzw. das Land NRW, nicht selbsterklärend und nachvollziehbar sind.

Die **§§ 3-5** suggerieren den Eltern weiterhin die Möglichkeit ihre individuellen Betreuungsbedarfe in ihrer Wunsch-Kita realisieren zu können und bringen die Kindertageseinrichtungen ggf. in Erklärungsnot. Darüber hinaus bleibt zu kritisieren, dass hier der Betreuungsbedarf der Eltern vor den Bildungsbedarf der Kinder gestellt wird.

Angebote für Schulkinder gemäß **§ 4 (5)** müssen unbedingt über gesetzliche Regelungen mit entsprechenden Qualitätsstandards und einem auskömmlichen Finanzierungssystem ausgestattet werden. Der Erlass zu Ganztagsangeboten an Schulen ist völlig unzureichend und wird dem Anspruch nach ganzheitlicher Bildung nicht gerecht. Darüber hinaus führt er zu prekärer Beschäftigung (Teilzeit, Befristung und untertariflicher Bezahlung) und untragbaren Belastungen des Personals.

Die Konkretisierung der Aufgabe Fachberatung (**§ 6**) mit der Verpflichtung der Träger diese auch einzurichten, begrüßen wir ausdrücklich. Ebenso begrüßen wir die finanzielle Förderung der Funktion, die in **§ 47** erstmals aufgenommen wurde. Wir befürchten jedoch, dass einige Träger mangels Kostendeckung hier nur mit Mindestbesetzung arbeiten werden und die Wirkung dieser sinnvollen Einrichtung damit infrage gestellt wird.

Die Erhöhung der Qualifikationsanforderungen im Bereich der Tagespflege (§ 21) nähert sich den tatsächlichen Anforderungen an, es bleibt jedoch die Kritik an der formulierten Gleichwertigkeit gegenüber den Kindertageseinrichtungen. Die Verbesserungen bei der Qualifikation und Fortbildung entsprechen nicht einer Ausbildung mit Abschluss DQR Level 6. Die im § 24 aufgestockten Beträge des Landeszuschusses verbessern auch hier die Möglichkeiten. Doch es bleibt grundsätzlich zu kritisieren, dass in diesem Arbeitsfeld eine Art „Scheinselbständigkeit“ befördert wird und durch die Pauschalfinanzierung der Anreiz besteht, möglichst viele Kinder aufzunehmen.

Leider ist im § 25 die Möglichkeit, dass Unternehmen und privatgewerbliche Träger\*innen auch Kindertageseinrichtungen betreiben können, geblieben. Bildung ist nach unserem Verständnis eine Dienstleistung, die in öffentlicher Verantwortung organisiert und Allen zu bezahlbaren Preisen zugänglich sein muss. Kindertageseinrichtungen können im betriebswirtschaftlichen Sinne nicht gewinnorientiert arbeiten, außer über Sonderleistungen durch gut situierte Eltern. Bildung ist keine Ware, sondern ein hohes Gut, das als Garant für die Chancengleichheit und Teilhabe in einer gerechten Gesellschaft steht.

Die Klarstellung im § 28 zum Einsatz von Fachkräften, und die Übernahme von Formulierungen aus der Personalvereinbarung ist eine Verbesserung. Insbesondere wurden hier wieder die Verfügungszeit und erstmalig auch die Leitungszeit mit in das Gesetz aufgenommen. Dies ist ein Fortschritt, aber vom Umfang ungenügend, da 10 % der Arbeitszeit für die vielfältigen Aufgaben nicht ausreichen. Bei Vollzeittätigkeit entspricht dies weniger als vier Stunden in der Woche und ist weit entfernt von früheren Standards. In dem Vorgängergesetz des KiBiz, dem GTK war für die sogenannten Verfügungszeiten ein Anteil von 25 % der individuellen wöchentlichen Arbeitszeit vorgesehen und dieses Volumen ist zwingend erforderlich.

Ein deutlich positives Signal ist die neue Formulierung zur Sicherstellung der Personalbesetzung auch in Ausfallzeiten, denn die größten personellen Engpässe sind auf bislang fehlende Vertretungsregelungen zurückzuführen. Hier gilt es jedoch Erfahrungen zu sammeln, wie verbindlich die Regelung greift.

§ 29 befasst sich explizit mit der Leitung der Tageseinrichtung für Kinder, was mehr Klarheit bringt und die Bedeutung der Leitung unterstreicht. Die genannten Mindeststundenzahlen legen jedoch nahe, dass in kleinen und mittelgroßen Einrichtungen, der/die Leiter\*in der Kindertageseinrichtung auch gleichzeitig in der Gruppenarbeit eingesetzt bleiben muss. Die Übernahme beider Aufgaben wird immer zu Lasten einer der beiden Bereiche geschehen

und ist damit abzulehnen. Im Weiteren fehlt eine Regelung für die ständige Vertretung der Einrichtungsleitung.

Nicht nachvollziehbar ist die Definition, der als besonders qualifiziert geltenden sozialpädagogischen Fachkräfte. Während staatlich anerkannte Erzieher\*innen eine Fortbildung zu Leitungsaufgaben absolviert haben sollen, genügt für Absolventen der Fachhochschulen der Studienabschluss. Beide Qualifikationsabschlüsse sind jedoch einheitlich mit DQR Level 6 bewertet und auch die Praxisberichte aus den Einrichtungen lassen nicht darauf schließen, dass Kindheitspädagogen oder Sozialarbeiter\*innen besser für Leitungsaufgaben geeignet wären. Aus diesem Grund ist eine Gleichbehandlung der beiden Qualifizierungen als Voraussetzung zur Übernahme von Leitungsfunktionen zu regeln.

Für den **§ 33** bleibt weiterhin unsere Kritik an dem Finanzierungssystem mit Kindpauschalen bestehen, da hierdurch weiterhin die falschen Anreize gesetzt werden, Kosten über die Bezahlung des Personals zu reduzieren. Auch wenn die deutliche Erhöhung der Beträge für die Basispauschalen tatsächlich zu einer Entlastung führen könnte.

Mit der Integration weiterer Pauschalen (Verfügungs- und U-3-Pauschalen) erfüllt das Gesetz u.a. eine Forderung des Landrechnungshofes, der den Verwaltungsaufwand bemängelt hat. ver.di begrüßt diesen Schritt hin zu einem transparenteren System, aber die Unübersichtlichkeit und der Verwaltungsaufwand bleiben mit den jetzt vorgesehenen Änderungen immer noch bestehen.

Die Ausfinanzierung der Gesamtpersonalkraftstunden gemäß Anlage zu § 33 ist ausdrücklich zu begrüßen, allerdings wäre es sowohl für die pädagogische Qualität, als auch als Signal an die Beschäftigten notwendig die personelle Besetzung verpflichtend vorzusehen. In Kenntnis der Fachkräftesituation verweisen wir ansonsten auf unseren einleitenden Text.

Die Umstellung der Kostenanpassung im **§ 37** bietet eine gute Grundlage die Finanzierung an die reale Entwicklung anzupassen. Da der größte Kostenblock die Personalkosten sind und die tarifliche „Leitwährung“ der TVöD ist, ist die Bezugnahme auf die Tarifregelung folgerichtig.

In den **§§ 43** und **45** werden die Mittel für Familienzentren und plusKITAs geringfügig aufgestockt, was sicher sinnvoll ist, allerdings bleibt die grundsätzliche Kritik an dem unübersichtlichen Finanzierungssystem und bleibt die Frage, wie ganzheitlich und nachhaltig die relativ geringen Mittel wirken können. Die Kindertageseinrichtungen sollten über eine generelle Personalausstattung verfügen, die sie in die Lage versetzt Kinder und Familien individuell zu unterstützen.

Als Teil der Fachkräfteoffensive ist im **§ 46** ein neuer Landeszuschuss für Nachwuchs in der praxisintegrierten Ausbildung und für das Berufsanerkennungsjahr ausgewiesen, was zu begrüßen ist. Konsequenter wäre es jedoch gewesen, wenn die Nachwuchskräfte nicht mehr auf die Personalstunden der Einrichtung angerechnet würden und Zeiten für die Praxisanleitung bei der Personalbemessung berücksichtigt würden.

Den neuen in **§ 48** genannten Zuschuss zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten lehnen wir ab. Das Gesetz befasst sich mit der Weiterentwicklung der frühen Bildung und damit darf nicht die Betreuungsfrage im Vordergrund stehen. In der Begründung des Gesetzentwurfes ist richtigerweise gefordert, dass sich die Arbeitswelt den Familien anpassen muss und nicht die Familien (und das Bildungssystem) der Arbeit. Eine Förderung von atypischen Öffnungszeiten läuft diesem Anspruch zuwider.

Die Frage der Elternbeiträge (**§§ 50 und 51**) bleibt aus unserer Sicht ein kritischer Punkt. Nach unserem politischen Selbstverständnis muss Bildung allen Kindern unentgeltlich zur Verfügung stehen. Allerdings geht die finanzielle Entlastung der Eltern angesichts der aktuellen Mangelsituation in den Einrichtungen, zu Lasten der Qualität der Arbeit und damit der Bildungschancen der Kinder. Eine weitere Investition in die Qualität der Arbeit und in gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten, ist unserer Auffassung nach dringend geboten und unverzichtbar. Die finanzielle Entlastung der Eltern für ein Jahr kann von uns nur in einem schlüssigen Gesamtkonzept zum Wohl der Kinder akzeptiert werden.

Bei den verbleibenden Elternbeiträgen kritisieren wir, dass es keine landeseinheitliche Elternbeitragstabelle gibt. Somit bleibt es dabei, dass „reichere“ Kommunen keine oder geringe Elternbeiträge erheben können und „ärmere“ Städte höhere Beiträge nehmen müssen. Vor dem Hintergrund der Chancengleichheit und -gerechtigkeit ein Paradoxon. Hier sehen wir Handlungsbedarf mit klaren Regelungen zu einer landesweit gültigen Vereinheitlichung der Höhe der Elternbeiträge.