

B e r i c h t

zum Stand der Entwicklungen im Kindertagesstättenbereich der EKHN

- 1 Einleitung**

- 2 Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren**

- 3 Hessisches Kinderförderungsgesetz**

- 4 Trägermodelle**

- 5 Kindertagesstättenbudget**
 - 5.1 Budgetentwicklungen**
 - 5.2 Einsparungen**

- 6 Begleitung der Veränderungsprozesse**

- 7 Ausblick**

Anhang:

Stellungnahme der Evangelischen Kirchen und Katholischen Bistümer in Hessen zum Hessischen Kinderförderungsgesetz

1 Einleitung

Die Kirchenleitung hat der Synode seit 2010 vier Berichte (Drs. 31/10; Drs. 65/11; Drs. 26a/12, 26b/12) zu den fachlichen und strukturellen Entwicklungen im Kindertagesstättenbereich der EKHN vorgelegt. Die wesentlichsten und zukunftsweisenden Projekte im Kindertagesstättenbereich sind das Krippenausbauprogramm (Drs. 65/11) und die Qualitätsentwicklung (Drs. 26b/12). Diese Projekte sichern eine zeitgemäße und qualifizierte Kindertagesstättenarbeit und setzen wesentliche konzeptionelle Entwicklungsimpulse für eine zukunftsgerichtete Arbeit.

Auf der 5. Tagung der 11. Synode wurden mehrere Anträge zur zukünftigen strukturellen und finanziellen Gestaltung des Kindertagesstättenbereichs gestellt. Die Anträge waren so gestellt, dass die Ergebnisse auf der 7. Tagung der 11. Synode hätten vorgestellt werden sollen. Dem konnte nicht nachgekommen werden, da ein wesentlicher Prozess, der die Planungen und Entwicklungen des Kindertagesstättenbereiches beeinflusst, noch nicht abgeschlossen ist. Es geht dabei um das derzeit laufende Gesetzgebungsverfahren zum Hessischen Kinderförderungs-gesetz, das erhebliche Veränderungsimpulse mit sich bringen wird. Somit fehlen noch die Grundlagen für eine umfängliche Planung der weiteren Gestaltung des Kindertagesstättenbereiches. Der vorliegende Kurzbericht soll einen Zwischenstand der wichtigsten Entwicklungen im Kindertagesstättenbereich vermitteln.

2 Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren (U3)

Die Entwicklung der Anzahl von Betreuungsplätzen für unter dreijährige Kinder war in den vergangenen Jahren durch den Beschluss der Bundesregierung geprägt, ab August 2013 auch für Kinder von ein bis drei Jahren einen Betreuungsplatz zu garantieren. Um dies sicherzustellen, ging die Politik damals davon aus, dass 35% der unter Dreijährigen eine Betreuung benötigen.

Der politische Beschluss zur Platzgarantie wurde seitens der EKHN ab 2009 durch ein eigenes Förderprogramm im Umfang von 8 Mio. € für den Anschub von 80 Krippengruppen in Hessen und Rheinland-Pfalz (Betriebsmittelförderung von 60.000 € je Förderprojekt, verteilt auf fünf Jahre plus Bauinvestitionsmittel) unterstützt. Eine weitere bedeutende Initiative ging vom Regionalverband Frankfurt aus, wo seither zusätzlich ca. 1.000 Krippenplätze, insbesondere gefördert von der Stadt Frankfurt, hinzukamen.

Das Krippenanschubprogramm der EKHN ist mittlerweile weitestgehend abgeschlossen, nicht ausgeschöpfte Budgetrestmittel in Höhe von ca. 1 Mio. € wurden aufgrund der Entscheidung der Kirchensynode vom vergangenen Herbst für die Anschubfinanzierung von Familienzentren umgewidmet.

Für beide Bundesländer wird von den zuständigen Ministerien postuliert, dass das Erreichen der angestrebten Betreuungsquote zum erforderlichen Zeitpunkt insgesamt gesichert ist. Punktuell, insbesondere in Großstädten, sehen die Kommunen noch Engpässe und halten die Betreuungsquote von 35% für nicht ausreichend. Es werden vielmehr 50% bis 60% zu Grunde gelegt. Daraus ergibt sich aktuell, dass in den betroffenen Städten nach wie vor eine rege Betriebsamkeit bezüglich der Schaffung zusätzlicher Plätze für unter dreijährige Kinder zu beobachten ist. Flankierend hierzu haben Bund und Länder ihre Investitionsprogramme für die Schaffung von U3-Plätzen bis einschließlich 2014 verlängert.

Innerhalb der EKHN werden Anfragen von Kommunen und kirchengemeindlichen Trägern hinsichtlich weiterer Krippenprojekte mittlerweile weitgehend restriktiv behandelt. Obgleich bereits für ein Engagement im Rahmen des Krippenanschubprogramms die dauerhafte Finanzierung des laufenden Betriebs ohne Kirchensteuerzuschüsse eine wesentliche Voraussetzung war (Null-

Gruppen), wurde nun seitens der Kirchenleitung zusätzlich festgelegt, dass auch die Kirchengemeinden keine weiteren Mittel hierfür zur Verfügung stellen sollen. Dadurch soll erreicht werden, dass für die Kirchengemeinden aufgrund von möglicherweise zukünftig entstehenden Gebäudeüberkapazitäten durch demographische Veränderungen oder von Zahlungsausfällen keine Folgekosten für die EKHN entstehen.

Tab. 1: Entwicklung der Gesamtbelegung und der Belegung von Kindern unter drei Jahren

	PLAN				
	2013	2012	2011	2010	2009
Gesamtbelegung EKHN	36.373	36.279	36.164	36.018	35.878
davon U3	4.320	3.591	3.274	2.909	2.478
in % von Gesamtbelegung	11,9%	9,9%	9,1%	8,1%	6,9%
Gesamtbelegung EKHN Hessen	29.744	29.600	29.572	29.525	29.371
davon U3	3.357	2.656	2.408	2.192	1.925
in % von Gesamtbelegung	11,3%	9,0%	8,1%	7,4%	6,6%
Gesamtbelegung EKHN Hessen ohne ERV	23.630	24.236	24.252	24.161	24.051
davon U3	2.152	2.011	1.806	1.547	1.323
in % von Gesamtbelegung	9,1%	8,3%	7,4%	6,4%	5,5%
Gesamtbelegung nur ERV Frankfurt	6.114	5.364	5.320	5.364	5.320
davon U3	1.205	645	602	645	602
in % von Gesamtbelegung	19,7%	12,0%	11,3%	12,0%	11,3%
Gesamtbelegung EKHN RLP	6.629	6.679	6.592	6.493	6.507
davon U3	963	935	866	717	553
in % von Gesamtbelegung	14,5%	14,0%	13,1%	11,0%	8,5%

Obige Tabelle zeigt die Entwicklung der betreuten Kinder unter drei Jahren und deren Verhältnis zu der Gesamtbelegung in den EKHN-Einrichtungen. Es zeigt sich, dass die Einrichtungen in Rheinland-Pfalz bereits im Jahr des Beginns des Krippenschubprogramms eine höhere U3-Quote aufwiesen als die hessischen Einrichtungen. Dies entspricht der generellen Situation im Bundesland Rheinland-Pfalz, wo der U3-Betreuungssektor schon seit längerer Zeit politisch einen höheren Stellenwert hat als in Hessen. Eine Ausnahme macht in Hessen traditionell die Stadt Frankfurt, wo schon seit Ende der 60er Jahre Kinder unter drei Jahren in sogenannten Krabbelstuben betreut werden.

Sehr unterschiedlich ist die Betreuungsart, in der U3-Kinder in den Einrichtungen betreut werden. Während in Frankfurt ca. 85% der U3-Kinder in reinen Krippengruppen betreut werden, sind dies für den Rest der hessischen Einrichtungen lediglich ca. 45% und in Rheinland-Pfalz gar nur 20%. Alle übrigen U3-Kinder werden in sog. altersgeöffneten Gruppen zusammen mit älteren Kindergartenkindern betreut.

Dass in Frankfurt generell mit einer außerordentlich hohen Nachfrage nach U3-Betreuungsplätzen zu rechnen ist, drückt sich auch in dem Planwert des ERV für 2013 aus. Für die anderen EKHN-Regionen in Hessen und in Rheinland-Pfalz verbleibt das für 2013 prognostizierte Wachstum der U3-Platzzahlen unter dem Niveau der vergangenen Jahre. Neben einigen Krippengruppen, die in diesem Jahr erst ihren Betrieb aufnehmen, wird mit weiteren Impulsen für Umwandlungen von bestehenden Gruppen für Kinder im Regelbetreuungsalter in Gruppen, die auch U3-Kinder aufnehmen, gerechnet.

3 Hessisches Kinderförderungsgesetz

Die Fraktionen der Landesregierung in Hessen haben im Dezember 2012 einen Gesetzesentwurf für ein Hessisches Kinderförderungsgesetz (KiföG) in den Landtag eingebracht. Grundsätzlich wird die Initiative des Landes begrüßt, alle Förder- und Regelungstatbestände des Kindertagesstättenbereichs in einem Kinderförderungsgesetz zusammen zu fassen. Es ist jedoch hervorzuheben, dass durch das neue Gesetz ein Paradigmenwechsel in der Kindertagesstättenarbeit in Hessen stattfindet. Zukünftig beziehen sich Landesförderung und Personalbemessung nicht mehr objektbezogen auf ein bereitgestelltes Angebot (Anzahl Gruppen), sondern das Gesetz bindet die Förderung und Bemessung an den einzelnen Platz (Anzahl vertraglich aufgenommener Kinder). Dieser Wechsel bringt die bisherigen Systematiken des Kindertagesstättenbereichs in eine völlig neue Struktur.

Das Gesetz fasst alle bisherigen Gesetze und Verordnungen und generellen Fördertatbestände, bis auf die Rahmenvereinbarung Integrationsplatz Hessen, zusammen. Das Ansinnen einer Flexibilisierung der Rahmenbedingungen ist zu begrüßen, aber es muss auch festgestellt werden, dass die Gesetzesvorlage wesentliche Dinge nicht regelt, die dann auf die Verhandlungsebene zwischen Kommunen und freien Trägern verlagert werden. Außerdem sind Formulierungen im Gesetzesentwurf nicht endgültig definiert bzw. nur vage formuliert worden, so dass auch eine unterschiedliche Auslegung in den Prozessen der Vertragsgestaltung mit den Kommunen vorprogrammiert ist. Die angestrebte Flexibilisierung der Rahmenbedingungen birgt die Schwierigkeit der Beliebigkeit. Hinsichtlich der Ausstattung einer qualitativvollen Arbeit in Kindertagesstätten finden sich zahlreiche und gewichtige Kritikpunkte bezüglich der geplanten Mindeststandards, der Qualifikation der Fachkräfte sowie die Berechnung des personellen Bedarfs und der Gruppengrößen. Die einzelnen Kritikpunkte am Hessischen Kinderförderungsgesetz sind der Stellungnahme der evangelischen Kirchen und katholischen Bischöfe im Anhang dieses Berichtes zu entnehmen. Mit einer Verabschiedung des Hessischen Kinderförderungsgesetzes ist im April/Mai 2013 zu rechnen. Das Inkrafttreten des Gesetzes ist für den 01.01.2014 geplant.

Für die EKHN bedeutet dies, dass die Kindertagesstättenverordnung (KiTaVO) nicht mehr mit der Systematik der gesetzlichen Grundlagen kompatibel ist. Die KiTaVO ist deshalb neu zu fassen und eine Anpassung an die gesetzlichen Vorgaben vorzunehmen. Darüber hinaus ist weiterhin auf Regelungsbedarfe einzugehen, die durch das Hessische Kinderförderungsgesetz nicht geregelt werden, wie z. B. die Freistellung für Kindertagesstättenleitungen. Auch wenn der Gesetzgeber in Hessen eine Überleitungsfrist im vorliegenden Gesetzesentwurf vorsieht, muss frühzeitig mit der Neufassung der KiTaVO der EKHN begonnen werden, da die Bedingungen der evangelischen Kindertageseinrichtungen mit den kommunalen Kooperationspartnern kommuniziert werden müssen. Es ist absehbar, dass sowohl Betriebsverträge wie auch Betriebsgenehmigungen in den kommenden Jahren schrittweise neu zu verhandeln bzw. zu beantragen sind, um dem Wechsel in der Systematik des Kindertagesstättenbereiches nachkommen zu können.

4 Trägermodelle

Der Abschlussbericht (Drs. 26b/12) über die Einführung des Verfahrens zur Qualitätsentwicklung „Qualitätsfacetten“ in Kindertagesstätten in der EKHN weist darauf hin, dass neue Herausforderungen in der perspektivischen Entwicklung von passgenauen Trägermodellen gesehen werden. Diese sollen eine Entlastung der Träger und gleichzeitige Professionalisierung der Arbeit des Trägers ermöglichen. Dabei sind die regionalen Gegebenheiten als ein wesentlicher Faktor zu berücksichtigen. Eine Aufteilung in strukturelle Trägerschaft (regionale Trägermodelle) und der Trägerschaft im Sinne der geistlichen Leitung (Kindertagesstätte als Teil der Kirchengemeinde) scheint sinnvoll. Der Auftrag an Fachberatung und Regionalverwaltung als Unterstützungssysteme

me, ist im Zuge dieser strukturellen Überlegungen entsprechend mitzudenken. Diese Befunde der Qualitätsentwicklung, die zukünftigen neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen (KiföG) und nicht zuletzt der oft von Kirchenvorständen an den Fachbereich Kindertagesstätten herangetragene Wunsch nach Entlastung, macht die Entwicklung von neuen Trägermodellen notwendig.

Seit Ende 2010 arbeiteten im Zentrum Bildung zwei Fachgruppen unter Beteiligung von Vertretern und Vertreterinnen von Gemeinden, Dekanaten, Regionalverwaltungen, der Kirchenverwaltung und dem Fachbereich Kindertagesstätten zum Thema Trägermodelle. In den Fachgruppen wurden aus den verschiedenen Perspektiven der Mitglieder die Fragen nach Aufgaben, Entlastungen, Entwicklungsmöglichkeiten und Herausforderungen ausgetauscht und diskutiert. Es wurden in einem ersten Schritt Modelle gemeinsamen Handelns von Trägern zusammengetragen. Die Ergebnisse wurden in einer zweiten Fachgruppe diskutiert, existierende Trägermodelle wurden detailliert vorgestellt und bewertet. Im Folgenden sind die Arbeitsergebnisse der Fachgruppe dargestellt. Sie können als Eckpunkte verstanden werden, die unbedingt bei den Zuschnitten von Trägerstrukturen berücksichtigt werden sollten.

Die Kirchengemeinden betreiben mit den Kindertagesstätten professionelle Bildungseinrichtungen. In der Umsetzung der Arbeit und der Verhandlung der Bedingungen für Kindertagesstätten sehen sich Kirchenvorstände immer häufiger im Gegenüber von professionellen kommunalen Verhandlungsführern und Fachberatungen überfordert. Bisher waren die Träger von evangelischen Kindertageseinrichtungen häufig regional der einzige Anbieter für Kindertagesstätten. Die Kommunen übernehmen diese Aufgaben zunehmend selbst oder ermöglichen anderen Freien Trägern die Trägerschaft von Kindertagesstätten. Hier entsteht ein regionaler Wettbewerbsdruck, mit dem die Kirchenvorstände konfrontiert sind. Dies verlangt den Kirchenvorständen umfassende Arbeit ab und unterstreicht ihre Rolle als Arbeitgeber und Dienstvorgesetzte. Die Träger sehen sich hier vor viele neue Herausforderungen gestellt. Deshalb müssen die Trägerstrukturen weiterentwickelt und die Wahrnehmung der Trägeraufgaben professionalisiert werden, auch um die Kirchenvorstände zu entlasten.

Wesentliche Aufgaben, die Träger von Kindertagesstätten zu erfüllen haben, sind:

- Personalmanagement (Personaleinstellung, Personalgewinnung, Personalentwicklung, Konfliktbearbeitung im Personalbereich),
- Finanzmanagement inkl. Antrags- und Zuschusswesen und Haushaltsplanung,
- Finanzierung und Umsetzung von Bau- und Investitionsvorhaben,
- Verhandlungen mit den Kommunen um Betriebsverträge, Betriebserlaubnis, Kindertagesstättenfinanzierung und Öffnungszeiten,
- Betriebsrisiko bei evtl. Veränderung der staatlichen Finanzierung,
- Beschaffung von Betriebsmitteln und Investitionsgütern,
- Einhaltung gesetzlicher Vorschriften (z.B. Hygiene-, Biostoff- und Sicherheitsverordnung),
- Qualitätsentwicklung, Konzeptionelle Gestaltung und Weiterentwicklung der KiTa,
- Fachpolitische Vertretung in kommunalen Gremien.

Die Aufgabenwahrnehmung für die Kindertagesstätten ist in den Kirchengemeinden sehr unterschiedlich geregelt. Das Spektrum geht von der Alleinzuständigkeit des Pfarrers oder der Pfarrerin für die Kindertagesstätte, über Kindergartenausschüsse, die dem Kirchenvorstand zuarbeiten, bis hin zu Kindertagesstättenzuständigkeiten einzelner Kirchenvorsteherinnen und -vorsteher. Es ist allerdings nachvollziehbar, dass sich weder die Pfarrer und Pfarrerrinnen noch die ehrenamtlichen Kirchenvorstände ausschließlich um die Kindertagesstätten kümmern können.

Außerdem sind häufig auf einem kommunalen Gebiet die Vertreter mehrerer evangelischer Gemeinden für die Kommunikation mit der Kommune zuständig. Das Vorgehen ist dabei von Seiten

der unterschiedlichen Kirchengemeinden unkoordiniert oder widersprüchlich und führt dadurch zu vermeidbaren Komplikationen und erschwerten Verhandlungen.

Gemeindeübergreifende Trägermodelle ermöglichen die Zusammenfassung mehrerer Einrichtungen in ein Budget, was die Bewirtschaftung der Kindertagesstätten erleichtern würde und dadurch mehr Handlungsspielräume ermöglicht. Dies gilt auch im Hinblick auf einen möglicherweise notwendigen flexibleren Einsatz von Mitarbeitenden.

Daraus ergibt sich, dass es zwingend notwendig erscheint, Konzepte für Trägerqualität und Qualifizierung für die Trägerarbeit zu entwickeln:

Trägerstrukturen müssen es ermöglichen, die Trägeraufgaben kompetent, effizient, mit hoher Professionalität und kurzen Entscheidungswegen zu erfüllen. Dadurch lassen sich in überschaubaren Bereichen Standards garantieren und bedarfsorientierte Angebote für Kinder und ihre Eltern, sowie das spezifische Profil und die Qualität sichern und weiterentwickeln. Gleichzeitig muss bei der Entwicklung und Einführung von neuen Trägermodellen der örtliche Bezug erhalten und unterstützt werden, das heißt die Verwurzelung und Vernetzung von Kindergarten und Kirchengemeinde vor Ort. Viele Träger möchten auf ihre Trägerhoheit nicht verzichten und wollen die Kindertagesstätten als wesentlichen Teil der Kirchengemeinde nicht verlieren. Dies betrifft besonders die Gestaltung der religionspädagogischen Arbeit in den Kindertagesstätten, die von den Kirchengemeinden als ein besonders bedeutsamer Aspekt der Trägerschaft gesehen wird.

Für neue Trägerstrukturen ergeben sich daher folgende Ziele:

- Einbindung in die Kirchengemeinde und Schärfung des Profils.
- Entlastung der Beteiligten in Gemeinden und Kindertageseinrichtungen sowie laufende Unterstützung und Prozessbegleitung sollen verstärkt und installiert werden.
- Es sollen personelle und materielle Ressourcen gebündelt werden (Flexibler und bedarfsge rechter Personaleinsatz).
- Erfüllung gesetzlicher Normen und Qualitätsanforderungen.
- Kind- und familiengerechte bedarfsorientierte Angebotsstrukturen.
- Optimierung der Personalführung, -entwicklung und -qualifizierung.
- Wirtschaftliche Betriebsführung.
- Schaffung von Synergieeffekten bei Verwaltungsabläufen.
- Aufbau, Sicherung, Weiterentwicklung und Pflege eines Qualitätsmanagementsystems.
- Wesentlich stärkerer Verhandlungspartner gegenüber den Kommunen sein.

Für die Kirchengemeinden sollen sich daraus folgende Vorteile ergeben:

- Stärkung des Profils in seinem kirchengemeindlichen Bezug.
- Die Arbeit in Kindertageseinrichtungen wird als ein wesentliches kirchliches bzw. gemeindliches Handlungsfeld definiert.
- Finanzielle, personelle und materielle Ressourcen werden gebündelt und verwaltet.
- Kirchenvorstände und -gemeinden werden entlastet und in ihrer inhaltlichen Rolle bestärkt.
- Durch die Einrichtung eines Fachbereichs Kindertageseinrichtungen wird die Professionalität sowie die Qualitätsentwicklung in vielen Bereichen erweitert.
- Die Wettbewerbsfähigkeit und Verhandlungsfähigkeit gegenüber Kommunen und Anderen wird gestärkt.
- Arbeitsplatzsicherheit wird auch bei wegfallenden Stellen und sinkender Kinderzahlen gewährleistet.

- Vertretungsregelungen werden ermöglicht (Ferien/Schließstage/Krankheit).
- Die Koordinierung von inhaltlichen und konzeptionellen Erweiterungen (beispielsweise die Entwicklung zu Familienzentren oder der Ausbau von Gruppen für Kinder unter 3 Jahren) können zentral unterstützt und nach den Standards des Zentrums Bildung der EKHN verbindlich umgesetzt werden.

Es sind aus Sicht der Kirchenleitung strukturell unterschiedliche Trägermodelle denkbar, die nebeneinander existieren können. Eine Möglichkeit ist die Verlagerung der Trägerschaft von Kindertagesstätten auf die mittlere Ebene, so dass in Dekanaten Trägeraufgaben übernommen und professionell bearbeitet würden. Eine weitere Variante ist die Zusammenfassung in Trägerorganisationen, die sich an den kommunalen Gebietszuschnitten orientieren und die evangelischen Einrichtungen in einer Kommune oder einem Landkreis zusammenfassen. Für die Vertreter der Kommunen ist es wichtig, kompetente und verbindliche Ansprechpartner auf Seiten der evangelischen Einrichtungen zu haben. Es existieren derzeit bereits mehrere Trägermodelle in der EKHN. Sie unterscheiden sich in ihren Verbindlichkeitsgraden und sind eng mit den lokalen Besonderheiten und Ausprägungen verbunden. Das Spektrum reicht von Trägerzusammenschlüssen zur Vertretung gemeinsamer Interessen (z.B. Träger evangelische Kindertageseinrichtungen -TEK- in Selters oder Trägerschuss Darmstadt) über historisch entstandene Zusammenschlüsse in Gemeindeverbänden und über regionale Kooperationsprojekte mit Kommunen (Kita3K in Dautphetal) bis hin zu Trägerschaftsmodellen, in denen bestimmte Aspekte der Trägerschaft z.B. Personalträgerschaft an eine andere Organisationseinheit abgegeben wird (Dekanat Gießen; ERV Frankfurt).

Aufgrund der geleisteten Arbeit der Fachgruppe könnte in die Phase der konkreten lokalen Umsetzung übergegangen werden. Hierzu stehen derzeit jedoch keine Ressourcen zur Verfügung. Ohne eine personelle Ausstattung sind Trägerzusammenschlüsse nicht realisierbar. Daher ist es von Bedeutung, eine Finanzierung für die Trägerzusammenschlüsse zu entwickeln.

5 Kindertagesstättenbudget

5.1 Budgetentwicklungen

Die Gesamtbetriebskosten der Kindertagesstätten der EKHN stiegen von 247,5 Mio. € im Jahr 2009 auf ca. 289,5 Mio. € im Jahr 2012, was einer Steigerung um fast 17% entspricht. Die für die Betriebskostenfinanzierung der Kindertagesstätten bereitgestellten Kirchensteuerermittel (ohne Sonderbudget Krippenanschub) unterlagen im gleichen Zeitraum einer Steigerung von ca. 5% und lagen in 2012 bei ca. 34 Mio. €. Obgleich dieser vergleichsweise moderaten Steigerung lag der Anteil der Kirchsteuerzuweisungen am gesamtkirchlichen Budget, welcher noch in 2009 5,7% betrug, in den letzten Jahren konstant auf einer Quote von über 6%.

Dass die kirchlichen Zuschüsse nicht im gleichen Maß mit den Kostensteigerungen in den Kindertagesstätten insgesamt korrespondieren, ist sicherlich auf die erhebliche Zunahme der Null-Gruppen in den letzten Jahren zurückzuführen. Insbesondere Krippengruppen mit einer deutlich höheren Personalausstattung als im Bereich des herkömmlichen Kindergartenalters, haben hierunter einen bedeutenden Anteil. So betrug der Finanzierungsanteil, bezogen auf die Gesamtbetriebsausgaben der Kindertagesstätten, für die hessischen Einrichtungen in 2011 unter 10,6%. Auch für Rheinland-Pfalz war dieser Anteil rückläufig, lag mit ca. 16% für 2011 aber dennoch deutlich höher als in Hessen.

Es ist den evangelischen Einrichtungen in den vergangenen Jahren gelungen, hinsichtlich flexibler Öffnungszeiten und Ganztagsbetreuung sowie der Mittagsverpflegung in Bezug auf die heute

üblicherweise nachgefragten Betreuungsangebote deutlich aufzuholen und somit die gute Stellung der evangelischen Einrichtungen innerhalb der Mitbewerber zu festigen. Dies war auch deshalb möglich, weil in den Richtungsbeschlüssen im Rahmen der „Perspektive 2025“ bisher eine Aussetzung der jährlichen Einsparungen für die Kindertagesstätten festgelegt war.

5.2 Einsparungen

Die aktuelle Beschlusslage sieht vor, dass ab 2015 auch für den Kindertagesstättenbereich Einsparungen im Umfang von jährlich 1,5% zu realisieren sind, womit eine Gesamteinsparung von ca. 6 Mio. € bis zum Jahr 2025 verbunden ist.

Gegenwärtig fokussieren sich die Überlegungen zur Umsetzung des Einsparbeschlusses auf strukturelle Veränderungen, welche grundsätzlich mit einer bevorstehenden Neuordnung der KiTaVO einhergehen. Eine Möglichkeit liegt darin, die Gesamtbetriebskosten, die für die hessischen Einrichtungen grundsätzlich die Basis für den Ansatz der kirchlichen Beteiligung darstellen, zukünftig um die Zuschüsse des Landes zu bereinigen und dadurch zu reduzieren. Bisher werden die Fördermittel des Landes ausschließlich den Kommunen zugerechnet. Die Durchsetzbarkeit einer solchen Maßnahme gegenüber den Kommunen erscheint insbesondere vor dem Hintergrund deutlich steigender Landesförderpauschalen ab 2014 nicht unrealistisch. Auch andere Veränderungen hinsichtlich der Finanzierungsstruktur sind denkbar und werden in den nächsten Monaten auf ihre Effektivität geprüft.

Für die 111 Einrichtungen in Rheinland-Pfalz richtet sich die Trägerbeteiligung weitgehend streng nach landesgesetzlichen Vorgaben. Daraus ergibt sich, dass die dargelegten Veränderungen der KiTaVO keinen Effekt auf die landeskirchlichen Zuschüsse hätten. Einsparungen ließen sich hier nur über deutlich kleinteiligere Maßnahmen realisieren. Daneben besteht nach wie vor auf politischer Ebene die Intention aller betroffenen Evangelischen Landeskirchen, mit dem Land Rheinland Pfalz weitere Reduzierungen der kirchlichen Finanzierungsbeiträge für die Kindertagesstätten zu vereinbaren.

6 Begleitung der Veränderungsprozesse

Alle benannten Veränderungen im Kindertagesstättenbereich der EKHN werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachbereiches Kindertagesstätten begleitet und beraten. Träger und Personal von Kindertageseinrichtungen werden darin unterstützt, die anstehenden Umbauprozesse zu gestalten und umzusetzen. Jedoch ist der Fachbereich mit seiner personellen Ausstattung an den Kapazitätsgrenzen angekommen, um eine so umfassende Umstrukturierung in den Kindertagesstätten angemessen zu begleiten. Es ist sicher, dass es mindestens in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des KiföG zu Anpassungen kommen muss. Es ist davon auszugehen, dass die Betriebsverträge mit vielen Kommunen neu verhandelt werden müssen. Bereits jetzt haben erste Kommunen ihre Verträge mit Kirchengemeinden im Hinblick auf das neue Gesetz gekündigt. Es wird mit einer weiteren Zunahme der Kündigungen gerechnet. Darüber hinaus werden alle Kindertagesstätten mit dem KiföG neue Betriebsgenehmigungen erhalten. Außerdem werden sich die einzelnen Sollstellenpläne der Einrichtungen ändern, was mit einem erhöhten Arbeitsanfall bei der Erstellung und Genehmigung der Sollstellenpläne einhergeht. Im Nachgang zur platzbezogenen Personalbemessung wird die pädagogische Fachberatung zur Gestaltung der Kindertagesstättenarbeit unter den neuen Voraussetzungen ebenfalls ansteigen. Die vom Finanzausschuss im Jahr 2010 vorübergehend genehmigte Personalverstärkung von zwei Stellen läuft in 2014 und 2015 aus. Insgesamt müssen drei Fachberatungen in den kommenden 1,5 Jahren den Fachbereich Kindertagesstätten verlassen, weil ihre Stellen auslaufen. Mit den dann verbleiben-

den 8,5 Stellen für Fachberatung für 400 Kindertageseinrichtungen in Hessen, ist der Umbau des Kindertagesstättensystems nicht zu leisten. Eine vorübergehende Personalverstärkung zur Begleitung der dargestellten Veränderungsprozesse ist notwendig.

7 Ausblick

Ein umfassendes Zukunftskonzept mit wirtschaftlichen und fachlichen Strategien für die Weiterentwicklung der Kindertagesstättenarbeit in der EKHN wird zurzeit erarbeitet. Es ist vor allen Dingen noch das Gesetzgebungsverfahren zum Hessischen Kinderförderungsgesetz abzuwarten, da damit zu rechnen ist, dass sich die Grundlagen der Finanzierung und der Personalbemessung für den größten Teil der Kindertageseinrichtungen der EKHN ändern werden. Aktuell ist noch nicht absehbar, wie die Kommunen dieses Gesetz gemeinsam mit den kirchlichen Trägern vor Ort umsetzen werden. Aus diesen Gründen können frühestens zur Tagung der Synode im November 2013 zukunftsstrategische Aussagen zur weiteren Gestaltung des Kindertagesstättenbereichs der EKHN gemacht werden.

Anlage:

**DER BEAUFTRAGTE DER DER EVANGELISCHEN KIRCHEN IN HESSEN
KOMMISSARIAT DER KATHOLISCHEN BISCHÖFE AM SITZ DER LANDESREGIERUNG IM
LANDE HESSEN**

Brentanostraße 3 Viktoriastraße 19

65187 Wiesbaden 65189 Wiesbaden

Telefon 0611/80 14 22 Telefon 0611/3 60 08-0

Telefax 0611/81 17 06 Telefax 0611/3 60 08-20

Wiesbaden, 18. Februar 2013

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des
Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und zur Änderung und Aufhebung
anderer Rechtsvorschriften – Hessisches Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) –
Drucksache 18/6733 Az: IA2.1**

Stellungnahme

Die Katholischen Bistümer und Evangelischen Kirchen in Hessen danken ausdrücklich für die Einbeziehung bei der Entstehung des Gesetzes durch Gespräche auf verschiedenen Ebenen und den dort stattfindenden Austauschmöglichkeiten. Auf Grund der besonderen Wichtigkeit der Materie und der aktuellen breiten Diskussion über den vorliegenden Entwurf haben sich die Kirchen und Bistümer entschieden, eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben.

A. Grundsätzliches

Die Bistümer und Kirchen begrüßen es, dass die bisher in verschiedenen Verordnungen und Gesetzen verstreuten Regelungen für Kindertagesstätten nunmehr in einem Gesetz gebündelt werden sollen. Damit wird ein seit vielen Jahren diskutiertes und gefordertes Vorhaben in die Tat umgesetzt.

B. Positive Aspekte

Die Kirchen und Bistümer bewerten es positiv, dass die Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsplanes ausdrücklich im Rahmen des kirchlichen Eigenprofils vorgesehen wird. Anzuerkennen ist auch, dass dem seit langem formulierten kirchlichen Wunsch nach einer Förderung der Fachberatung Rechnung getragen wird. Die Beibehaltung der erhöhten Trägerzuschüsse und die

Auszahlung der Zuschüsse direkt an die Träger entsprechen unseren immer wieder eingebrachten Vorstellungen. Dieses gilt auch für die grundsätzliche Aufnahme von Ausfallzeiten und die Gewährung einer Pauschale für eingruppige Kindertagesstätten, also vorwiegend im ländlichen Raum. Schließlich begrüßen wir die Erweiterung der Bauförderung auf Plätze für Kinder bis zum Schuleintritt.

C. Kritikpunkte / Änderungsbedarf

Grundlegender Kritikpunkt ist die Befürchtung, dass das Gesetz Verschlechterungen in der Betreuungsqualität zulässt bzw. nicht verhindert. Vor diesem Hintergrund bestehen - wie bereits in allen Vorgesprächen stets verdeutlicht - erhebliche Bedenken gegen bestimmte Vorgaben des Gesetzentwurfs.

I. Risiken durch Systemwechsel

Die Umstellung der Landesförderung von einem gruppenbezogenen auf einen kindbezogenen Zuschuss führt zu einem Widerspruch zwischen maximaler wirtschaftlicher Auslastung der Kitaplätze und einer Nutzerfreundlichkeit für die Eltern. Es ist zu befürchten, dass diese Systematik zumindest mittelfristig auf kommunaler Ebene übernommen wird. Dies wird die Träger zu einer möglichst hohen Auslastung ihrer Gruppen zwingen. Zusätzliche Betreuungsplätze werden nach dem „Melde-Stichtag“ nur im Ausnahmefall bereitgestellt werden können. Voraussichtlich werden nur noch Plätze im Rahmen von komplett belegbaren Gruppen angeboten werden, einhergehend mit einer entsprechenden Verknappung von Plätzen. Eltern werden sich frühzeitig auf einen Platz und einen bestimmten Betreuungsumfang festlegen müssen.

II. Inklusion

Auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention ist die Inklusion durch entsprechende Rahmenbedingungen angemessen zu berücksichtigen. Die Kinder mit einer Behinderung sollten mit einem erhöhten Fachkraftfaktor berücksichtigt werden, der eine Reduzierung der Gruppengröße ohne gleichzeitigen Verlust von Landesmitteln ermöglicht. Denn diese Kinder verursachen einen zusätzlichen Betreuungsbedarf in nicht unerheblichem Umfang. Die Faktoren zur Bemessung der Höchstgruppengröße sind so zu ergänzen, dass in Integrationsgruppen die Gruppengröße zwingend bei maximal 20 gleichzeitig vertraglich aufgenommenen Kindern liegen darf.

III. Ausfallzeiten

Die vorgesehenen Ausfallzeiten in Höhe von 15 % entsprechen nicht der Praxis. Vielmehr sind für den tatsächlichen Bedarf 20 % erforderlich. Außerdem sollten Vor- und Nachbereitungszeiten und Leitungszeiten durch die Anerkennung entsprechender Zeitkontingente aufgenommen und berücksichtigt werden.

IV. Erweiterte Pauschale für eingruppige Einrichtungen

Die im Grundsatz zu begrüßende Pauschale für eingruppige Einrichtungen sollte erhöht und auf zweigruppige Einrichtungen ausgedehnt werden, da dies dem Bedarf im ländlichen Raum entspricht.

V. Erhöhung des Betreuungsmittelwertes

Die im Gesetz angeführten Betreuungsmittelwerte werden zu einer Kappung von Betreuungsangeboten am späten Nachmittag führen, da Einrichtungen mit langen Öffnungszeiten nicht angemessen berücksichtigt werden. Dies widerspricht dem bundesgesetzlichen Auftrag zur Förderung von Ganztagsplätzen und den gesellschaftlichen Anforderungen. Verlängerte Öffnungszeiten über 42,5 Stunden hinaus und die Einfügung eines eigenen, damit korrespondierenden Betreuungsmittelwertes halten wir für unbedingt erforderlich.

VI. Dynamisierung

Es sollte eine Dynamisierung verankert werden, um eine fortlaufende Anpassung der Landesförderung an steigende Personal- und Sachkosten zu gewährleisten. Abgestellt werden könnte insoweit auf die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst (Personalkosten) sowie auf die durch öffentliche Indizes festgestellten Steigerungen der einschlägigen Sachkosten, insbesondere Energie.

C. Zu den einzelnen Regelungen:

§ 25b:

Der Einsatz von Personen mit fachfremder Ausbildung kann die pädagogische Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung in der Kindertagesstätte beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine gesetzliche Konkretisierung der unter Abs. 2 Nr. 4 genannten Voraussetzungen. So sollte unter Nr. 4a nicht nur Erfahrung in der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern vorausgesetzt werden, sondern eine entsprechende berufliche Erfahrung. Die Weiterbildungsobliegenheit gemäß Nr. 4c sollte hinsichtlich Umfang, Inhalt und Zeitkorridor konkretisiert werden, und zwar über eine Empfehlung in der Gesetzesbegründung hinaus. Dabei sind spezifische Fortbildungsangebote von Kirchen und freien Trägern als gleichberechtigt neben die Angebote öffentlicher Träger zu stellen. Ziel sollte es sein, den vorgenannten Personenkreis zu einem berufsqualifizierten Abschluss gemäß § 25b Abs. 1 zu führen.

Die Regelung unter § 25b Abs. 2 a. E. (Einsatz von Kinderpflegerinnen und Kinderpflegern) ist zu starr, da danach die zuvor betreuten Kinder nach Überschreiten der Altersgrenze nur noch sehr bedingt von den ihnen vertrauten Personen betreut werden könnten. Der Fachkraftstatus der Kinderpflegerinnen sollte entsprechend nicht an die aktuell betreuten Kinder gekoppelt werden, sondern an das Vorhandensein einer Betriebserlaubnis für die Erziehung, Bildung und Betreuung von unter dreijährigen Kindern.

§ 25c:

Der personelle Bedarf ist bisher gruppen- und öffnungsbezogen berechnet worden und wird nun kindbezogen und nach Betreuungsmittelwerten festgelegt. Die Steuerung der Angebotsstruktur stellt die Träger vor große Schwierigkeiten, da die Gruppen aus wirtschaftlichen Gründen altersmäßig heterogen zusammengesetzt werden müssen. Insofern fehlt – entsprechend der derzeitigen MVO – eine landesrechtliche Absicherung pädagogisch unverzichtbarer Standards in der Zusammensetzung der Gruppen. Überdies werden die Öffnungszeiten sowie die Gruppenzusammensetzung zentral für die Frage, welcher Personalschlüssel zu verhandeln ist. Der vorhersehbare Wegfall von Stellen durch den neuen Berechnungsmodus wird kostenträchtige arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen. Darüber hinaus ist ein sich abzeichnender wechselnder Personaleinsatz zwischen kirchlichen Kindertagesstätten verschiedener Kirchengemeinden grundsätzlich nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erlaubnis- und gebührenpflichtig. Die

Erziehung, Bildung und Betreuung muss trotz kindbezogener Berechnung weiter in den Gruppen erfolgen. Bei nicht belegten Plätzen wird der Personalschlüssel abgesenkt, ohne dass der Betreuungsaufwand im gleichen Umfang sinkt. Dieses führt zu einer Minderung der Qualitätsstandards. In entsprechenden Fallkonstellationen liegt der Personalschlüssel sogar unterhalb der für die Aufsichtspflicht zu bemessenden Personenzahl. Durch die Berechnung mit Betreuungsmittelwerten sind alle Öffnungszeiten, die oberhalb der Mittelwerte liegen, nicht sinnvoll für die Einrichtungen. Dies wird zur Reduzierung von Angeboten in den frühen Morgenstunden und am späten Nachmittag führen. Die gesellschaftlichen Anforderungen zielen aber gerade auf flexible und ausgedehnte Öffnungszeiten.

Der vorgesehene finanzielle Ausgleich von Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung (15% der ermittelten Fachkraftstunden) deckt den tatsächlichen Bedarf nicht ab. Es ist mindestens eine Pauschale von 20% erforderlich. Vor- und Nachbereitungszeiten und Zeiten für Leitungstätigkeit sind nach der Gesetzesbegründung nicht vorzuhalten. Dieser Verzicht auf eine landesgesetzliche Regelung führt dazu, dass die entsprechenden Zeitkontingente ausschließlich betriebsvertraglich mit den Kommunen vereinbart werden müssen. Dies wird auf der örtlichen Ebene zu großer Unsicherheit und erhöhtem Konfliktpotenzial führen. Angesichts der erheblich ausgeweiteten Verwaltungsaufgaben und hohen Anforderungen an die Qualität elementarer Bildung, an die Begleitung kindlicher Entwicklungsprozesse, an die Ausgestaltung der Erziehungspartnerschaft mit Eltern, an die Kooperation mit Schulen und die Vernetzung im Sozialraum ist der Verzicht auf die Vor- und Nachbereitungs- sowie die Leitungszeiten nicht nachvollziehbar. Deshalb sollte der Gesetzgeber durch die Aufnahme und Berücksichtigung entsprechender Zeitkontingente den Regelungsbedarf anerkennen. Die Regelungen zum personellen Bedarf unter Abs. 2 enthalten bisher keinen Faktor für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern mit Integrationsbedarf. Dies ist aber mindestens im Umfang der bisherigen Werte (vgl. bisherige Rahmenvereinbarung) dringend erforderlich, um eine Gruppenreduzierung bei der Betreuung dieser Kinder mit Behinderung abzusichern. Eine Reduzierung der Gruppengrößen ist aus fachlichen Gründen unverzichtbar. Die Träger von Kindertagesstätten mit Integrationsplätzen stehen vor folgendem Dilemma: Aus fachlichen Gründen ist eine Reduzierung erforderlich, aus wirtschaftlichen Gründen (kindbezogene Förderung) ist eine solche Reduzierung aber wirtschaftlich kaum möglich. Diese Situation würde entschärft, wenn im Rahmen des § 25c ein entsprechender Fachkraftfaktor aufgenommen wird. Um den negativen Folgen entgegenzuwirken, halten wir zusammenfassend zumindest folgende Änderungen für notwendig: Die Ausfallzeiten in § 25c Abs. 1 werden mit 20 % berechnet. Zusätzlich werden Vor- und Nachbereitungs- sowie Leitungszeiten durch Aufnahme und Berücksichtigung entsprechender Zeitkontingente anerkannt. Für Kinder mit Integrationsbedarf muss ein entsprechender Fachkraftfaktor aufgenommen werden, der eine Reduzierung der Gruppengröße ohne gleichzeitigen Verlust von Landesmitteln ermöglicht. Die in Abs. 2 Satz 3 angegebenen Betreuungsmittelwerte sind um eine weitere Stufe zu ergänzen, um den Trägern nutzerfreundliche längere Betreuungszeiten zu ermöglichen. Verbindliche Schranken zur altersmäßigen Zusammensetzung der Gruppen sind in das Gesetz aufzunehmen. In einem neuen Absatz 5 ist festzulegen, dass die Träger für die Personalbedarfsplanung zu einem bestimmten Stichtag eine Neubewertung vornehmen können.

§ 25d:

Die in Abs. 1 festgelegten Faktoren zur Bemessung der Höchstgruppengröße sind zu ergänzen für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern mit Integrationsbedarf. Insoweit ist sicherzustellen, dass in sogenannten Integrationsgruppen die Gruppengröße bei maximal 20 vertraglich aufgenommenen Kindern liegen darf.

§ 32:

Die bisherigen Fördertatbestände werden in neue sogenannte Grundpauschalen überführt, die pro vertraglich aufgenommenem Kind (stichtagsbezogen) berechnet werden. Für die vom Land bereitgestellten Fördermittel sollte gesetzlich eine Dynamisierung verankert werden, um eine fortlaufende Anpassung an steigende Personal- und Sachkosten zu gewährleisten. In Abs. 2 Nr. 1 sollte – wie in den Regelungen unter Abs. 2 Nr. 2 und 3 – eine erhöhte Förderung der nicht-öffentlichen Träger von Kindertagesstätten vorgenommen werden, um den auch bundesgesetzlich festgelegten sogenannten bedingten Vorrang freier Träger zu sichern (vgl. insbesondere § 4 Abs. 2 SGB VIII). Die Stärkung des „Subsidiaritätsprinzips“ entspricht dem Leitbild einer pluralen Bürgergesellschaft. Gemäß Abs. 2 Nr. 3a am Ende wird für Kinder ab Schuleintritt, die in einer Hortgruppe betreut werden, keine Grundpauschale gewährt. Diese Regelung verkennt, dass tatsächlich noch ein erheblicher Bedarf an Hortplätzen besteht, da die Betreuung der betroffenen Kinder in Grundschulen nicht gesichert ist. Es ist deswegen erforderlich, auch diese Betreuungsarbeit in die Landesförderung einzubeziehen. Aus der Begründung zum Gesetzentwurf unter § 32 zu Abs. 3 zum Bildungs- und Erziehungsplan („Einschätzungs prerogative Beträge“ und zum Beispiel auch „Qualitätsentwicklungskurs der Kirche“) folgt, dass der BEP im Rahmen des kirchlichen Selbstverständnisses umgesetzt werden kann und es dafür die Förderung gibt. Dieses entspricht unserem Anliegen.

In den Absätzen 3 – 6 sind Förderungen in einem „bis zu ... €“-Betrag vorgesehen. Um Trägern und Kommunen insofern verlässliche Planungsdaten und eine zumindest niederschwellige Finanzierungssicherheit zu bieten, sollte der „Bis-zu-Vorbehalt“ aufgehoben werden. Damit würde sich auch die Frage nach den jeweils zugrunde liegenden und im Gesetz nicht genannten Bemessungskriterien für die Bereitstellung der Fördergelder erübrigen. Die in Abs. 6 vorgesehene Förderung von eingruppigen Einrichtungen ist im Grundsatz erfreulich. Sie ist aber zu gering bemessen, um deren Bestand abzusichern. Es sollten überdies auch zweigruppige Einrichtungen erfasst werden. Denn dies entspricht dem tatsächlichen Bedarf, da in Kindertagesstätten im ländlichen Raum häufig die zweite Gruppe aufgrund demographischer Zwänge nicht vollständig belegt werden kann. Schließlich fehlt eine Regelung für die Fälle, in denen nach dem Melde-Stichtag neue Plätze geschaffen werden (z.B. Neueröffnung einer Gruppe). Dieses sollte in einem neuen Absatz 7 aufgenommen werden.

§ 32b:

Die Förderung der Fachberatung wird ausdrücklich begrüßt. Aus den vorgenannten Gründen sollte die Förderpauschale jedoch nicht unter einen „Bis-zu-Vorbehalt“ gestellt werden. Überdies sollte eine Förderung für Fachberatung in Integrations- bzw. Inklusionsfragen – also den Fällen des Abs. 5 – aufgenommen werden. Zur Klarstellung empfiehlt sich außerdem eine Regelung, wonach die in § 32b genannten Pauschalen auch nebeneinander – bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen – gezahlt werden.

§ 32c:

Diese Förderung sollte nicht auf die Kommunen beschränkt sein, da diesbezügliche Ausfälle von Elternbeiträgen auch die Kostenlast der freien Träger erhöhen. Die Regelung weist überdies systematische Brüche auf: So wird gemäß Abs. 2 für eine Förderung auf alle Kinder abgestellt, die eine Tageseinrichtung im Gemeindegebiet besuchen – also unter Einbeziehung der nicht-öffentlichen Kindertagesstätten. Überdies wird die Freistellung vom Elternbeitrag in den entsprechenden Betreuungsverträgen zwischen dem Träger der Kindertagesstätte und den Eltern vereinbart. Angesichts der tatsächlichen und rechtlichen Einbeziehung freier Träger in die Freistellung

vom Kostenbeitrag ist es unangemessen, als Adressat der Förderung lediglich die Kommunen vorzusehen.

§ 32d:

Die Erweiterung des Fördertatbestandes auf Plätze für Kinder bis zum Schuleintritt halten wir für sinnvoll.

§ 57:

Gemäß Abs. 1 soll es Trägern von Tageseinrichtungen gestattet sein, die Einrichtung bis zum 01.09.2015 nach Maßgabe der Mindestverordnung vom 17.12.2008 in der bis zum 31.12.2013 geltenden Fassung weiterzubetreiben. In diesen Fällen besteht Regelungsbedarf im Hinblick auf die Landesförderung. Den Trägern von Kindertagesstätten und den Kommunen ist eine angemessene Zeit zur Umstellung zu gewähren.

gez. Kirchenrat Jörn Dulige

gez. Dr. Wolfgang Pax

Stellungnahme zu dem

Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP zu dem Gesetzentwurf der CDU und der FDP für ein zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und zur Änderung und Aufhebung anderer Rechtsvorschriften – Hessisches Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) – Drucksache 18/6733

Die EKHN begrüßt es weiterhin, dass die bisher in verschiedenen Verordnungen und Gesetzen gefassten Regelungen für Kindertagesstätten nunmehr in einem Gesetz gebündelt werden. Damit wird ein seit vielen Jahren diskutiertes und gefordertes Vorhaben in die Tat umgesetzt.

Positive Aspekte

Speziell bewertet es die EKHN positiv, dass die Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsplanes ausdrücklich im Rahmen des kirchlichen Eigenprofils vorgesehen wird. Anzuerkennen ist auch, dass dem seit langem formulierten kirchlichen Wunsch nach einer Förderung der Fachberatung Rechnung getragen wird. Die Beibehaltung der erhöhten Trägerzuschüsse und die Auszahlung der Zuschüsse direkt an die Träger entsprechen unseren immer wieder eingebrachten Vorstellungen. Dieses gilt auch für die grundsätzliche Aufnahme von Ausfallzeiten und die Gewährung einer Pauschale für eingruppige Kindertagesstätten, also vorwiegend im ländlichen Raum. Schließlich begrüßen wir die Erweiterung der Bauförderung auf Plätze für Kinder bis zum Schuleintritt.

Die seit der Veröffentlichung aufkeimenden Widerstände und Befürchtungen, die in Bezug auf den Gesetzentwurf von Eltern, Erzieherinnen und Erziehern sowie Trägern von Kindertagesstätten an die Fraktionen von CDU und FDP herangetragen worden sind, haben die beiden Fraktionen nun bewogen einen Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf zu stellen. Mit diesem Änderungsantrag sollen, zumindest teilweise, die verschiedenen Forderungen und Anregungen umgesetzt werden. Dies wird von der EKHN prinzipiell begrüßt. Die Änderungen die der Antrag enthält entsprechen teilweise den von uns aufgestellten Forderungen.

So sollen die im Gesetz angeführten Betreuungsmittelwerte, die zu einer Kappung von Betreuungsangeboten am späten Nachmittag geführt hätten, erweitert werden. Der neue eingeführte vierte Betreuungsmittelwert setzt zur Fachkraftbemessung eines Kindes, welches 45 Stunden und mehr betreut wird, einen Mittelwert von 50 Stunden an. Dies entspricht nunmehr auch dem bundesgesetzlichen Auftrag zur Förderung von Ganztagsplätzen und den gesellschaftlichen Anforderungen.

Auch auf die Befürchtung, durch den Einsatz von Personen mit fachfremder Ausbildung, wie in dem Gesetzentwurf bisher vorgesehen, könnte die pädagogische Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung in der Kindertagesstätte beeinträchtigt werden, hat der Gesetzgeber reagiert. Diese Regelung soll ersatzlos gestrichen werden. Dadurch können fachfremde zwar, wie bisher auch, zu dem vorhandenen pädagogischen Fachpersonal in den KiTas mitarbeiten, ohne aber auf den Fachkraftbedarf in einer Einrichtung mit angerechnet werden zu dürfen.

Die letzte Änderung des Antrags betrifft die Gruppengröße von Krippengruppen. Im Gesetzentwurf soll jetzt festgesetzt werden, dass in Krippengruppen nicht mehr als zwölf Kinder gleichzeitig anwesend und damit tatsächlich betreut werden dürfen. Allerdings fällt

diese Gruppengröße qualitativ hinter den aktuellen Stand der bisherigen Mindestverordnung mit 10 Kindern pro Gruppe zurück.

Zu erwähnen ist des Weiteren, dass die Landesregierung auf die Forderung, Vor- und Nachbereitungs- sowie Leitungsaufgaben durch die Definition entsprechender Zeitkontingente zu berücksichtigen, zumindest eine Reaktion zeigte: Nach dem Änderungsantrag erfolgt die Feststellung, dass die Träger für das Vorhalten von Zeitkontingenten für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten selbstverantwortlich sind. Unserer Forderung nach einer klaren Personalbedarfsanerkennung für diese Aufgaben wird hiermit nicht Rechnung getragen. Eine Festlegung dieser Bedarfe muss vielmehr nach wie vor zwischen den Kommunen und den Trägern bilateral ausgehandelt werden.

Abschließend sei auch noch die Einführung einer Evaluierung positiv erwähnt. Der Änderungsantrag sieht vor, die Landesregierung zu verpflichten bereits zum 31. Dezember 2016 einen Bericht über die Durchführung der Regelungen des HessKiföG vorzulegen.

Kritikpunkte / Änderungsbedarf

Ein Großteil der bereits von Anfang an, aus Sicht der EKHN bestehenden Kritikpunkte, die auch in der Stellungnahme zur Anhörung des Gesetzesvorhabens vorgebracht worden sind, wurden bei dem Änderungsantrag jedoch nicht berücksichtigt. Die Kritikpunkte sollen nun noch mal kurz auf der Basis der gemeinsamen Stellungnahme von den Katholischen Bistümern und den Evangelischen Kirchen in Hessen, welche zur Anhörung vor dem sozialpolitischen Ausschuss des Hessischen Landtags erstellt wurde, zusammengefasst werden. Grundlegender Kritikpunkt ist nach wie vor die Befürchtung, dass das Gesetz Verschlechterungen in der Betreuungsqualität zulässt bzw. nicht verhindert und das betriebswirtschaftliche Risiko auf den Träger überträgt. Vor diesem Hintergrund bestehen nach wie vor – wie bereits auch in allen Vorgesprächen stets verdeutlicht - erhebliche Bedenken gegen bestimmte Vorgaben des Gesetzentwurfs.

I. Risiken durch Systemwechsel

Die Umstellung der Landesförderung von einem gruppenbezogenen auf einen kindbezogenen Zuschuss führt zu nach wie vor zu einem Widerspruch zwischen maximaler wirtschaftlicher Auslastung der Kita-Plätze und einer Nutzerfreundlichkeit für die Eltern. Es bleibt, auch nach dem Änderungsantrag noch zu befürchten, dass diese Systematik zumindest mittelfristig auf kommunaler Ebene übernommen wird. Dies wird die Träger zu einer möglichst hohen Auslastung ihrer Gruppen zwingen. Zusätzliche Betreuungsplätze werden nach dem „Melde-Stichtag“ nur im Ausnahmefall bereitgestellt werden können. Voraussichtlich werden nur noch Plätze im Rahmen von komplett belegbaren Gruppen angeboten werden, einhergehend mit einer entsprechenden Verknappung von Plätzen. Eltern werden sich frühzeitig auf einen Platz und einen bestimmten Betreuungsumfang festlegen müssen

II. Inklusion

Regelungen zur Inklusion sollen auch nach dem Änderungsantrag nicht im Gesetz aufgenommen werden. Die Kinder mit einer Behinderung sollten mit einem erhöhten Fachkräftfaktor berücksichtigt werden, der eine Reduzierung der Gruppengröße ohne gleichzeitigen Verlust von Landesmitteln ermöglicht. Die Faktoren zur Bemessung der Höchstgruppengröße wären so zu ergänzen gewesen, dass in Integrationsgruppen die Gruppengröße zwingend bei maximal 20 gleichzeitig vertraglich aufgenommenen Kindern liegen darf. Die Aufforderung des Ministers an die Gemeinden, die vertreten durch ihre Spitzenverbände, mit der Liga der freien Wohlfahrtspflege die „Rahmenvereinbarung Integrationsplatz“ zu verhandeln, ihrer Verantwortung bezüglich Inklusion gerecht zu werden und die bisherigen Standards nicht herabzusetzen, ist aus unserer Sicht nicht ausreichend und kein Ersatz für eine gesetzliche Regelung im HessKiföG.

III. Ausfallzeiten

Die vorgesehenen Ausfallzeiten in Höhe von 15 % entsprechen nicht der Praxis und wurden nicht wie von uns vorgeschlagen auf den tatsächlichen Bedarf von 20 % erhöht. Die kirchlicherseits geforderte Aufnahme und Berücksichtigung von Vor- und Nachbereitungszeiten und Leitungszeiten durch die Anerkennung entsprechender Zeitkontingente wurde faktisch durch den Änderungsantrag, nicht berücksichtigt. Nach dem Änderungsantrag wird lediglich der Hinweis verschriftlicht, dass der Träger hierfür selbst verantwortlich sei. Nur eine verbindliche und quantifizierte Regelung der mittelbaren pädagogischen Tätigkeiten und Leitungsaufgaben sind aus unserer Sicht zielführend.

IV. Erweiterte Pauschale für eingruppige Einrichtungen

Die im Grundsatz zu begrüßende Pauschale für eingruppige Einrichtungen wurde weder erhöht noch auf zweigruppige Einrichtungen ausgedehnt, obwohl gerade dies dem Bedarf im ländlichen Raum entsprechen würde.

VI. Dynamisierung

Außerdem wurde auch eine Dynamisierung nicht verankert. Nur so wäre eine fortlaufende Anpassung der Landesförderung an steigende Personal- und Sachkosten zu gewährleisten gewesen. Es hätte auf die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst (Personalkosten) sowie auf die durch öffentliche Indizes festgestellten Steigerungen der einschlägigen Sachkosten, insbesondere Energie abgestellt werden können.

Zu den einzelnen Regelungen:

§ 25b:

Die Regelung unter § 25b Abs. 2 a. E. (Einsatz von Kinderpflegerinnen und Kinderpflegern) ist nach wie vor zu starr, da danach die zuvor betreuten Kinder nach Überschreiten der Altersgrenze nur noch sehr bedingt von den ihnen vertrauten Personen betreut werden könnten. Der Fachkraftstatus der Kinderpflegerinnen sollte entsprechend nicht an die aktuell betreuten Kinder gekoppelt werden, sondern an das Vorhandensein einer Betriebserlaubnis für die Erziehung, Bildung und Betreuung von unter dreijährigen Kindern.

§ 25c:

Der personelle Bedarf ist bisher gruppen- und öffnungsbezogen berechnet worden und wird nun kindbezogen und nach Betreuungsmittelwerten festgelegt. Die Steuerung der Angebotsstruktur stellt die Träger vor große Schwierigkeiten, da die Gruppen aus wirtschaftlichen Gründen altersmäßig heterogen zusammengesetzt werden müssen. Insofern fehlt – entsprechend der derzeitigen MVO – eine landesrechtliche Absicherung pädagogisch unverzichtbarer Standards in der Zusammensetzung der Gruppen. Überdies werden die Öffnungszeiten sowie die Gruppenzusammensetzung zentral für die Frage, welcher Personalschlüssel zu verhandeln ist.

Der vorhersehbare Wegfall von Stellen durch den neuen Berechnungsmodus wird kostenträchtige arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen. Darüber hinaus ist ein sich abzeichnender wechselnder Personaleinsatz zwischen kirchlichen Kindertagesstätten verschiedener Kirchengemeinden grundsätzlich nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erlaubnis- und gebührenpflichtig.

Die Erziehung, Bildung und Betreuung muss trotz kindbezogener Berechnung weiter in den Gruppen erfolgen. Bei nicht belegten Plätzen wird der Personalschlüssel abgesenkt, ohne dass der Betreuungsaufwand im gleichen Umfang sinkt. Dieses führt zu einer Minderung der Qualitätsstandards. In entsprechenden Fallkonstellationen liegt der Personalschlüssel sogar unterhalb der für die Aufsichtspflicht zu bemessenden Personenzahl.

Der vorgesehene finanzielle Ausgleich von Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung (15% der ermittelten Fachkraftstunden) deckt den tatsächlichen Bedarf nicht ab. Es ist mindestens eine Pauschale von 20% erforderlich. Vor- und Nachbereitungszeiten und

Zeiten für Leitungstätigkeit sind nach der Gesetzesbegründung nicht vorzuhalten. Dieser Verzicht auf eine anwendbare landesgesetzliche Regelung führt dazu, dass die entsprechenden Zeitkontingente ausschließlich betriebsvertraglich mit den Kommunen vereinbart werden müssen. Dies wird auf der örtlichen Ebene zu großer Unsicherheit und erhöhtem Konfliktpotenzial führen. Angesichts der erheblich ausgeweiteten Verwaltungsaufgaben und hohen Anforderungen an die Qualität elementarer Bildung, an die Begleitung kindlicher Entwicklungsprozesse, an die Ausgestaltung der Erziehungspartnerschaft mit Eltern, an die Kooperation mit Schulen und die Vernetzung im Sozialraum ist die undifferenzierte Aussage zu Vor- und Nachbereitungs- sowie die Leitungszeiten nicht nachvollziehbar. Deshalb sollte der Gesetzgeber durch die Aufnahme und Berücksichtigung entsprechender konkreter Zeitkontingente den Regelungsbedarf anerkennen.

Die Regelungen zum personellen Bedarf unter Abs. 2 enthalten nach wie vor keinen Faktor für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern mit Integrationsbedarf. Dies ist aber mindestens im Umfang der bisherigen Werte (vgl. bisherige Rahmenvereinbarung) dringend erforderlich, um eine Gruppenreduzierung bei der Betreuung dieser Kinder mit Behinderung abzusichern.

Eine Reduzierung der Gruppengrößen ist aus fachlichen Gründen unverzichtbar. Die Träger von Kindertagesstätten mit Integrationsplätzen stehen vor folgendem Dilemma: Aus fachlichen Gründen ist eine Reduzierung erforderlich, aus wirtschaftlichen Gründen (kindbezogene Förderung) ist eine solche Reduzierung aber wirtschaftlich kaum möglich. Diese Situation könnte immer noch entschärft werden, wenn im Rahmen des § 25c ein entsprechender Fachkraftfaktor aufgenommen wird.

Um den negativen Folgen entgegenzuwirken, halten wir zusammenfassend zumindest die weiteren Änderungen für dringend notwendig:

Die Ausfallzeiten in § 25c Abs. 1 werden mit 20 % berechnet. Zusätzlich werden Vor- und Nachbereitungs- sowie Leitungszeiten durch Aufnahme und Berücksichtigung entsprechender Zeitkontingente anerkannt und geregelt. Für Kinder mit Integrationsbedarf muss ein entsprechender Fachkraftfaktor aufgenommen werden, der eine Reduzierung der Gruppengröße ohne gleichzeitigen Verlust von Landesmitteln ermöglicht. Verbindliche Schranken zur altersmäßigen Zusammensetzung der Gruppen sind in das Gesetz aufzunehmen. In einem neuen Absatz 5 ist festzulegen, dass die Träger für die Personalbedarfsplanung zu einem bestimmten Stichtag eine Neubewertung vornehmen können.

§ 25d:

Die in Abs. 1 festgelegten Faktoren zur Bemessung der Höchstgruppengröße sind zu ergänzen für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern mit Integrationsbedarf. Insoweit ist dringend sicherzustellen, dass in sogenannten Integrationsgruppen die Gruppengröße bei maximal 20 vertraglich aufgenommenen Kindern liegen darf.

§ 32:

Die bisherigen Fördertatbestände werden in neue sogenannte Grundpauschalen überführt, die pro vertraglich aufgenommenem Kind (stichtagsbezogen) berechnet werden. Für die vom Land bereitgestellten Fördermittel sollte gesetzlich eine Dynamisierung verankert werden, um eine fortlaufende Anpassung an steigende Personal- und Sachkosten zu gewährleisten.

In Abs. 2 Nr. 1 sollte – wie in den Regelungen unter Abs. 2 Nr. 2 und 3 – eine erhöhte Förderung der nicht-öffentlichen Träger von Kindertagesstätten vorgenommen werden, um den auch bundesgesetzlich festgelegten sogenannten bedingten Vorrang freier Träger zu sichern (vgl. insbesondere § 4 Abs. 2 SGB VIII). Die Stärkung des „Subsidiaritätsprinzips“ entspricht dem Leitbild einer pluralen Bürgergesellschaft.

Gemäß Abs. 2 Nr. 3a am Ende wird für Kinder ab Schuleintritt, die in einer Hortgruppe betreut werden, keine Grundpauschale gewährt. Diese Regelung verkennt immer noch, dass

tatsächlich noch ein erheblicher Bedarf an Hortplätzen besteht, da die Betreuung der betroffenen Kinder in Grundschulen nicht gesichert ist. Es ist deswegen erforderlich, auch diese Betreuungsarbeit in die Landesförderung einzubeziehen.

Aus der Begründung zum Gesetzentwurf unter § 32 zu Abs. 3 zum Bildungs- und Erziehungsplan („Einschätzungs prerogative Beträge“ und zum Beispiel auch „Qualitätsentwicklungskurs der Kirche“) folgt, dass der BEP im Rahmen des kirchlichen Selbstverständnisses umgesetzt werden kann und es dafür die Förderung gibt. Dieses entspricht unserem Anliegen.

In den Absätzen 3 – 6 sind Förderungen in einem „bis zu ... €“-Betrag vorgesehen. Um Trägern und Kommunen insofern verlässliche Planungsdaten und eine zumindest niederschwellige Finanzierungssicherheit zu bieten, sollte der „Bis-zu-Vorbehalt“ aufgehoben werden. Damit würde sich auch die Frage nach den jeweils zugrunde liegenden und im Gesetz nicht genannten Bemessungskriterien für die Bereitstellung der Fördergelder erübrigen.

Die in Abs. 6 vorgesehene Förderung von eingruppigen Einrichtungen ist im Grundsatz erfreulich. Sie ist aber zu gering bemessen, um deren Bestand abzusichern. Es sollten überdies auch zweigruppige Einrichtungen erfasst werden. Denn dies entspricht dem tatsächlichen Bedarf, da in Kindertagesstätten im ländlichen Raum häufig die zweite Gruppe aufgrund demographischer Zwänge nicht vollständig belegt werden kann. Schließlich fehlt eine Regelung für die Fälle, in denen nach dem Melde-Stichtag neue Plätze geschaffen werden (z.B. Neueröffnung einer Gruppe). Dieses sollte in einem neuen Absatz 7 aufgenommen werden.

§ 32b:

Die Förderung der Fachberatung wird ausdrücklich begrüßt. Aus den vorgenannten Gründen sollte die Förderpauschale jedoch nicht unter einen „Bis-zu-Vorbehalt“ gestellt werden. Überdies sollte eine Förderung für Fachberatung in Integrations- bzw. Inklusionsfragen – also den Fällen des Abs. 5 – aufgenommen werden. Zur Klarstellung empfiehlt sich außerdem eine Regelung, wonach die in § 32b genannten Pauschalen auch nebeneinander – bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen – gezahlt werden.

§ 32c:

Diese Förderung sollte nicht auf die Kommunen beschränkt sein, da diesbezügliche Ausfälle von Elternbeiträgen auch die Kostenlast der freien Träger erhöhen. Die Regelung weist überdies systematische Brüche auf: So wird gemäß Abs. 2 für eine Förderung auf alle Kinder abgestellt, die eine Tageseinrichtung im Gemeindegebiet besuchen – also unter Einbeziehung der nicht-öffentlichen Kindertagesstätten. Überdies wird die Freistellung vom Elternbeitrag in den entsprechenden Betreuungsverträgen zwischen dem Träger der Kindertagesstätte und den Eltern vereinbart. Angesichts der tatsächlichen und rechtlichen Einbeziehung freier Träger in die Freistellung vom Kostenbeitrag ist es unangemessen, als Adressat der Förderung lediglich die Kommunen vorzusehen.