

Eckpunkte zur Novellierung des KiföG MV

auf der Grundlage

- der Eckpunkte von März 2008, bestätigt durch den LJHA im November 2008
- des Diskussionspapiers von April 2009, bestätigt durch den LJHA 16.04.2009
- der Ergebnisse der Effektestudie II 2009 der Hochschule Wismar

Allgemeines

Im UA Kita des Landesjugendhilfeausschusses sind die Interessen und Erfahrungen von öffentlichen und freien Trägern, Kommunen, ArbeitnehmerInnen, Eltern sowie sozialrechtliche Gesichtspunkte vertreten. Trotz der unterschiedlichen Sichtweisen konnte zu allen Fragen und Problempunkten große Übereinstimmung festgestellt werden.

Der Arbeitsauftrag (Sitzung des LJHA am 25.06.2009) bestand darin, die Notwendigkeit einer Novellierung des KiföG M-V zu begründen und Schwerpunkte zu benennen als auch Stellung zu nehmen zur Verwendung der 15 Mio. Euro zusätzlicher Landesmittel.

Im Ergebnis der Beratungen im UA Kita am 30.06.2009 erwarten wir von einer Novellierung

1. dass das Recht auf individuelle Förderung eines jeden Kindes absoluten Vorrang hat

- Der Auftrag zur individuellen Förderung gilt jedem Kind in M-V. Die Träger und Fachkräfte müssen in die Lage versetzt werden, diesen Auftrag für alle Kinder umsetzen zu können.
- Deshalb müssen alle bisher und in Zukunft zur Verfügung stehenden Mittel dringend gebündelt und insgesamt zur Verbesserung der Regelausstattung verwendet werden. Insbesondere die Mittel zur Finanzierung von Essensgeld und Elternbeitrag im letzten Kita-Jahr sowie die angekündigten 15 Mill. Euro sollten nicht oder nicht mehr im Wege von Sondertöpfen mit eigenen Zuweisungskriterien verteilt werden, sondern über einen platzbezogenen Modus zugewiesen werden. Damit wäre ein erster Schritt zur verbesserten Regelausstattung gegeben und auch ein wesentlicher Beitrag zur Minimierung des Verwaltungsaufwands getan. Über die aufgaben- und leistungsgerechte Verwendung könnte besser und effektiver vor Ort entschieden werden. Aspekte besonderer Anforderungen könnten damit genauso berücksichtigt werden wie besondere sozialräumliche Kriterien.
- Ein Diagnoseverfahren zur Feststellung individueller Bedarfe und eine „dritte Säule“ (neben der Regelfinanzierung und der Finanzierung für behinderte und von Behinderung bedrohter Kinder) zur Finanzierung individueller Unterstützungsangebote wird grundsätzlich auch aufgrund der damit verbundenen Defizitorientierung abgelehnt. Dies entspricht auch dem derzeitigen Stand der Erarbeitung einer „Bildungskonzeption MV“. Außerdem

sind die bislang bekannten Erfahrungen mit individueller Diagnostik in Kindertageseinrichtungen anderer Bundesländer nicht hinreichend überzeugend, um diesen Weg zu präferieren (siehe 13. Kinder- und Jugendbericht, S. 96 – zur Sprachkompetenz, S. 100 – zur nicht defizitorientierten individuellen Förderung).

2. das für die Umsetzung des Auftrages der Kindertagesförderung „Bildung-Erziehung-Betreuung“ wesentliche Standards verbessert und landeseinheitlich festgelegt werden

- Der im KiföG MV benannte Auftrag korrespondiert nicht mit den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen und Rahmenbedingungen.
- Der Betreuungsschlüssel und damit in der Folge der Personalschlüssel sind dringend zu verbessern.
- Eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels und damit der Personalausstattung insgesamt darf nicht dazu führen, dass das Qualifikationsprofil abgesenkt wird. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel und der Diskussion um den Einsatz ergänzender Kräfte müssen Lösungen gefunden werden, die diesem Grundsatz im Ziel folgen.
- Durch die seit 2004/05 umgesetzte konsequente Kommunalisierung für die Standardfestlegung für Personal und Ausstattung ist eine landesweit einheitliche Entwicklung nicht mehr gegeben.
- Es fehlen landesweit einheitliche Eckpunkte für die Leistungs- und Qualitätsentwicklung sowie für die Leistungsgerechtigkeit der Entgelte.

3. das durch Verwaltungsvereinfachung auf allen Ebenen geldwerte Effizienzgewinne erreicht werden.

- Das Finanzierungssystem wird allgemein akzeptiert, ist jedoch in den Regelungszusammenhängen überaus aufwändig für Träger und Kostenträger.
- Festzustellen ist, dass es keine einheitliche Rechtsanwendung in MV gibt. Das ist weder nachzuvollziehen noch gerechtfertigt.
- Die Zuständigkeit des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe sollte gestärkt werden, damit verbunden könnte der Anteil der Wohnsitzgemeinden an der Finanzierung entsprechend dem Solidarprinzip gerechter gestaltet werden (z.B. Kreisumlage oder Pauschalisierung und siehe Vorschlag Effektstudie II).
- Die zum Teil überaus aufwändigen Aufgaben der Jugendämter im Bereich der Bedarfsprüfungen, Finanzkontrolle als auch in der Aushandlung von Verteilmodi und Standardfestlegung müssen reduziert und effizienter gestaltet werden (keine kleinteiligen Bedarfsprüfungen, sondern vereinheitlichte und vereinfachte Rechtsansprüche), ebenso die Rechtssicherheit und Risikominimierung für die Träger im Bereich der Finanzierung. Damit könnten auch die Ressourcen der Jugendämter für den Bereich der Qualitätsentwicklung besser genutzt werden. (siehe Vorschlag Effektstudie II)
- Die Erhebung von Elternbeiträgen wird allgemein akzeptiert. Deren sehr unterschiedliche Höhe und Zusammensetzung für eine vergleichbare Leistung, die unzureichende Umsetzung der Beitragsstaffelung und der hohe Anteil der Beitragsentlastungen sind sozial unausgewogen, nicht nachvollziehbar und auch nicht gerechtfertigt.

In der Novellierung 2009/2010 sehen wir die Chance, erste wichtige Schritte zur Erreichung der genannten Ziele zu gehen. Mit punktuellen Änderungen werden jedoch nachhaltige Verbesserungen nicht erreichbar sein. Die im Folgenden benannten Aspekte (aus dem Eckpunkte-Papiers des LJHA) haben auch nach Vorlage der Effektstudie II und intensiver Diskussion der Ergebnisse weiterhin hohe Priorität. Zur Umsetzung in nächsten Novellierungsschritten erwarten die Mitglieder des UA Kita einen offenen und konstruktiven Diskurs, der auch das Ziel verfolgt, die Umsetzung der für 2011 angekündigten Bildungskonzeption zu gewährleisten.

Schwerpunkt 1: Das KiföG M-V im Ganzen

- Es fehlt eine durchgängig gute Struktur, so dass die Arbeit mit den Vorschriften und ihre Auslegung erschwert ist. Es weist handwerkliche Mängel, fehlende Begriffsbestimmungen und Regelungslücken auf.
- Die in der Zwischenzeit erfolgten Veränderungen im 8. Sozialgesetzbuch machen ebenfalls eine Überarbeitung erforderlich.
- Die Teilung der Aufgaben der Kindertagesförderung und ihre Zuordnung zu zwei Ministerien ist im Gesetz nicht abgebildet. Sie hat sich im Übrigen in der Praxis in keinsten Weise bewährt und wird eher als Hemmnis für eine zügige und effektive Weiterentwicklung empfunden.
- Es fehlen Instrumente zur Erreichung von Landeseinheitlichkeit in wesentlichen Fragen dieses Leistungsrechtes.
- Der Bereich Bau/Ausstattung fehlt im Gesetz ebenfalls.

Schwerpunkt 2: Aktuelle Entwicklungen

2.1. Neue Bildungsansprüche

- Die Entwicklung und Umsetzung eines ganzheitlichen Bildungskonzeptes in den Tageseinrichtungen und in der Tagespflege bedarf einer entsprechenden Regelung im Gesetz. Eine Novellierung ohne der Beachtung der „Bildungskonzeption MV“ und der sich daraus ergebenden Konsequenzen ist kontraproduktiv für die qualitätsgerechte Weiterentwicklung.
- Die Anforderungen an die Kindertagesförderung in den Aufgabenbereichen Integration behinderter oder von Behinderung bedrohter Kinder und von Kindern mit Migrationshintergrund sind unklar und führen in der Praxis nicht hinreichend zu passenden Angeboten.
- Insbesondere ist die Integration im Hort dringend zu regeln. Der erhöhte Förderbedarf besteht bei Grundschulkindern auch nach Ende des Unterrichts.

2.2. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- Die Anforderungen an vereinbarungsgerechte Kindertagesförderung haben sich in der letzten Zeit insbesondere in Richtung verlängerte Öffnungszeiten, Randzeitenbetreuung und Flexibilisierung der Betreuung entwickelt. Außer programmatischen Aussagen und Rechtsansprüchen auf Kindertagesförderung bei Berufstätigkeit der Personensorgeberechtigten fehlen Rahmenanforderungen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit und zur Sicherung des Kindeswohls.

- Daneben ist zu klären, wie mit Schließzeiten zu verfahren ist, ob und welche Zuzahlungen Eltern bei Mehrstunden oder in den Ferienzeiten zu leisten haben.

2.3. Neue Modelle der Kindertagesförderung

Initiiert durch Modellprojekte oder durch Initiativen vor Ort entwickeln sich neue Angebotsformen (24-Stunden-Kita, Elternbildung in der Kita, betrieblich unterstützte Kindertagesförderung, Zusammenarbeit mit der Tagespflege, Integration in Mehrgenerationenhäusern etc.), die bisher fachlich – inhaltlich, finanziell und personell in ihren Konsequenzen nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Dies führt zu Schwierigkeiten unter anderem bei der Erteilung der Betriebserlaubnis oder der Kalkulation der Leistungsentgelte.

2.4. Essensversorgung

- Die Essensversorgung in den Kitas ist als Regelangebot im Rahmen der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu regeln.
- Damit wäre die Grundlage für die Umsetzung des Auftrages der Kita als auch die Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes gegeben.

Schwerpunkt 3: Personalausstattung

Großen Handlungsbedarf gibt es hinsichtlich der Personalausstattung sowie der Arbeitsbedingungen in den Tageseinrichtungen.

Das KiföG muss dem künftigen Fachkräftebedarf sowie den gestiegenen Ansprüchen vor allem in den pädagogischen Tätigkeiten Rechnung tragen.

Als Schwerpunkte sind zu nennen:

3.1. Arbeitsbedingungen

- Eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels in der frühkindlichen Bildung zur Angleichung an die Entwicklung in anderen Bundesländern und an europäische Standards muss dringend erfolgen.
- Bei der Personalbemessung müssen nicht unmittelbar kindbezogene Tätigkeiten stärker berücksichtigt werden. Vor- und Nachbereitungszeiten von fünf Stunden/Woche scheinen angemessen.
- Fort- und Weiterbildung ist eine regelmäßige Anforderung an die pädagogischen Fachkräften. Diese Qualifizierung muss neben einer Anforderung im KiföG auch entsprechend finanziell hinterlegt werden.

3.2. Personalsituation

- Zu akzeptablen Arbeitsbedingungen gehört ein faires und gerechtes Einkommen. Die heutige Regelung zur Vergütung der Fachkräfte im KiföG muss klarer formuliert werden.
- Die falschen Anreize zur Gestaltung der Arbeitsverhältnisse wie z.B. Teilzeit, Befristungen und zu niedrige Entlohnung muss vermieden werden.

- In den Tageseinrichtungen sollten Fachkräfte unterschiedlicher pädagogischer Profession tätig werden können. Dies soll in enger Diskussion und Absprache mit Verbänden, Trägern und Praktikern im Fachkräfteverzeichnis berücksichtigt werden.

3.3. Fachberatung und Leitung

- An das Leitungsmanagement müssen klare Anforderungen gestellt werden.
- Es sind klar definierte Anforderungen an die Fachberatung sowie Bemessungskriterien für die Ausstattung mit Fachberatung in das KiföG aufzunehmen.

Schwerpunkt 4: Finanzierung der Kindertagesförderung

Grundsätzlich hat sich die Einführung der platzbezogenen Finanzierung durch Leistungsentgelte bewährt. Dennoch gibt es Handlungsbedarf, da grundlegende Fragen der Leistungsentgeltbemessung nicht geklärt sind und so zu einer höchst unterschiedlichen Handhabung vor Ort führen.

- Da die Finanzierung Grundlage für die Einrichtungsstrukturen und somit auch für die Leistungsqualität ist, kann derzeit nicht sichergestellt werden, dass alle Tageseinrichtungen eine im wesentlichen vergleichbare Einrichtungsqualität aufweisen.
- Auf der Grundlage der Festschreibung von grundlegenden gesetzlichen Standards wären Rahmenvereinbarungen zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern der freien Jugendhilfe, als auch Ausführungsvorschriften per Richtlinien/Verordnungen probate Mittel.
- Unklarheiten bei der Aushandlung von prospektiven Leistungsentgelten z.B. hinsichtlich der Möglichkeit, feste Kostengrößen vorschreiben zu können als auch der Prüfbefugnis des öffentlichen Trägers sind zukünftig auszuschließen.
- Problematisch ist der Umgang mit Belegungsschwankungen und der Risikoverteilung.
- Hinsichtlich der Beteiligung der Kommunen erschweren unter anderem Verfahrensunsicherheiten das Procedere.
- Die Bemessung und Verteilung der Landesmittel ist nicht bedarfs- oder leistungsgerecht und führt zu einer ungleichen Belastung oder Begünstigung der öffentlichen Träger, der Wohnsitzgemeinden und der Eltern. Die Finanzkraft der Gemeinde ist ein weiterer wesentlicher Faktor für unterschiedliche Entwicklungen hinsichtlich des Leistungsangebotes und der finanziellen Elternbeteiligung.
- Die derzeitigen Beteiligungen und Finanzströme sind daher zu überdenken.

Schwerpunkt 5: Elternbeitrag

Ein weiterer wesentlicher Schwerpunkt ist im Bereich der Elternbeitragsgestaltung zu sehen. Als besonders notwendig werden Änderungen hinsichtlich folgender Effekte gesehen:

- Der Elternbeitrag ist unmittelbar abhängig von den vereinbarten Leistungsentgelten.

- Der Elternbeitrag richtet sich nach der Finanzkraft der Kommune.
- Der Elternbeitrag hängt von der Verteilung der Landesmittel und damit auch von der Entwicklung der Kinderzahlen vor Ort ab.
- Der Elternbeitrag ist mithin nicht leistungsgerecht.
- Elternbeiträge sind nicht hinreichend sozial gestaltet.
- Es ist eine zu große Schwankungsbreite im Land erkennbar.
- Die Elternbeiträge für die unterschiedlichen Angebotsformen liegen zu weit auseinander und berücksichtigen nicht die Bedarfe und Möglichkeiten der Eltern.
- Mehrkind-Familien werden nicht ausreichend entlastet.
- Die Höhe der Elternbeiträge kann von zu vielen Familien nicht aufgebracht werden, so dass die Unterstützung durch das Jugendamt (zu) häufig in Anspruch genommen werden muss.
- Es gibt ungeklärte Zuzahlungen für angebotene Leistungen.