

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am 30. September 2019 im Landtag NRW

Gesetz zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung Drucksache 17/6726

mit Anlage:

Rechtsgutachten „Unvereinbarkeit der Benachteiligung privat-gewerblicher Anbieter von Kindertagesstätten mit dem Unions- und Verfassungsrecht“ (Verfasser: Prof. Dr. Thomas Dünchheim) - Juli 2019

Der Deutsche Kitaverband ist der ein Zusammenschluss freier unabhängiger Kita-Träger, die sich durch Innovation, Qualitäts- und Lösungsorientierung auszeichnen.

Längere Öffnungszeiten, die flexible Nutzung von Betreuungs-Plätzen und -Ressourcen und die Entwicklung der Praxis-integrierten Ausbildung (PiA) sind Beispiele aus der Arbeit unserer Mitglieder.

Unsere Mitglieder zeichnen sich durch agiles sozialunternehmerisches Handeln und die Übernahme sozialer Verantwortung aus, um frühkindliche Bildung und Entwicklungsförderung möglichst für alle Kinder zu ermöglichen.

Als Deutscher Kitaverband, Landesverband Nordrhein-Westfalen, nehmen wir zu dem Gesetzentwurf zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung Stellung:

Finanzierung und Auskömmlichkeit

Erhalt der Trägervielfalt

Der Deutsche Kitaverband begrüßt, dass die Landesregierung die Finanzierung der Kindertagesbetreuung verbessern und auf eine nachhaltige Grundlage stellen will. In der Bereitstellung der entsprechenden Haushalts-Mittel kommt ein deutlicher politischer Gestaltungswille der Landesregierung zum Ausdruck.

Zugleich stellen wir fest:

Der Gesetzentwurf schreibt die Behinderung einer verfassungsrechtlich zwingend gebotenen Träger- und Angebotsvielfalt in der Versorgung durch Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen weiter fest.

Einem Teil von Kita-Trägern bleibt die Beteiligung und eine Gleichbehandlung in der Kita-Versorgung vor allem wegen fehlender Förderung durch Land und Kommunen erheblich erschwert bzw. de facto versagt.

Die jetzt gegebene Möglichkeit, die frühkindliche Bildung und Entwicklungsförderung in Nordrhein-Westfalen durch die Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kita-Versorgungsstrukturen weiterzuentwickeln, vergibt der Gesetzentwurf.

In Verantwortung für eine zukunftsfähige Kita-Versorgung hat der Deutsche Kitaverband zur rechtlichen Bewertung der weiterhin in Nordrhein-Westfalen bestehenden Benachteiligung freier unabhängiger Kita-Anbieter ein Gutachten durch Herrn Prof. Dr. Thomas Dünchheim (Hogan Lovells, Düsseldorf, siehe auch Anlage zu dieser Stellungnahme) erstellen lassen.

Das Gutachten bestätigt: Durch die wettbewerbshemmenden Regelungen des Gesetzentwurfs, insbesondere den Ausschluss privat-gewerblicher Anbieter von der Förderung, werden diese Kita-Träger in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) verletzt. Zudem verletzt die hiermit verbundene Ungleichbehandlung den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

Der Gesetzentwurf verstößt zudem gegen das Recht der Europäischen Union. Wie Herr Prof. Dr. Dünchheim in beigefügtem Rechtsgutachten darlegt, beeinträchtigt die Fördersystematik die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ("AEUV"), die Niederlassungsfreiheit des Art. 49 AEUV und die Kapitalverkehrsfreiheit nach Art. 63 AEUV privat-gewerblicher Anbieter. Ebenso verstößt die selektive Förderung gegen beihilferechtliche Vorgaben der Art. 107 ff. AEUV.

Da der Betrieb einer Kita nach dem Kinderbildungsgesetz zudem einen ausschreibungspflichtigen Auftrag darstellt, ist die durch das Gesetz vorgesehene Fördermittelvergabe ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens vergaberechtswidrig. Im Gesetz ist daher klarzustellen, dass die Vergabe im Rahmen eines wettbewerblichen, transparenten und diskriminierungsfreien europaweiten Vergabeverfahrens zu erfolgen hat.

Die finanzielle Förderung und die fachliche und politische Mitwirkung an der Ausgestaltung der Versorgung freier unabhängiger Träger bleibt mit dem Gesetzentwurf weiterhin in das Ermessen kommunaler Entscheidungen im Einzelfall gestellt.

Dem Bekenntnis, ihr liege die „Trägervielfalt in Nordrhein-Westfalen am Herzen“,¹ wird die Regierungskoalition mit diesem Gesetzentwurf nicht gerecht.

Aus der Sicht des Deutschen Kitaverbandes in Nordrhein-Westfalen bedarf es gesetzlich geregelter Spielräume für den Wettbewerb um bedarfsgerechte Kita-Angebote und Versorgungsqualität. Dies hat unter anderem die von der Bundesregierung eingesetzte Monopolkommission ausdrücklich eingefordert:²

„Privilegien weniger großer etablierter Anbieter wie der Liga der Spitzenverbände zulasten Dritter be- oder gar verhindern den Wettbewerb. Daraus können negative Folgen wie Überbürokratisierung, geringe Innovationen oder mangelndes Kostenbewusstsein in der Kinder- und Jugendhilfe entstehen.“

Die Landesregierung übt sich mit diesem Gesetzentwurf im Stillstand: Der von der Monopolkommission kritisierte „closed shop“³ weniger, großer Kita-Träger-Gruppen wird in Nordrhein-Westfalen in die Zukunft fortgeschrieben.

In den Kommunen werden Ermessensspielräume bei der Vergabe der Trägerschaften von Kindertageseinrichtungen weiterhin sehr unterschiedlich ausgeübt. So erfolgt die Vergabe von Kita-Trägerschaften in der Regel anhand örtlich unterschiedlicher Bewertungskriterien und in einem oft wenig transparenten Verfahren.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017 – 2022, S. 3.

² Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten XX (2012/2013), Rz. 269.

³ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten XX (2012/2013), Rz. 329.

Auch dies hat die Monopolkommission ausdrücklich kritisiert:

"Mitunter ignorieren Jugendämter Angebote von Newcomern und bevorzugen als Vertragspartner weiterhin etablierte Anbieter, was auch durch personelle Verflechtungen der Verbände mit der Sozialadministration und den örtlichen Parteien begünstigt werden dürfte. [...] All dies erschwert Newcomern vielfach den Marktzugang und behindert die nachfragegerechte Veränderung der Träger- und Angebotspluralität."⁴

Aus der Sicht des Deutschen Kitaverbandes bedarf die Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildung und die Kita-Versorgung in Nordrhein-Westfalen deutlich innovativer Impulse. Um Innovation zu fördern, braucht die Kita-Versorgung den Wettbewerb um flexible und bedarfsgerechte Betreuungsangebote und um ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot. Dazu muss ein neues Gesetz die heute vorhandenen Einstiegs-Hürden für Kita-Träger abbauen und die Förderung durch Land und Kommunen für alle Träger öffnen, damit innovative und heutigen und vielfältigen Eltern-Bedarfen orientierte, flexible Kita-Angebote entstehen können.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist Nordrhein-Westfalen eines der wenigen Bundesländer, in dem das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern weiterhin deutlich beschränkt bleibt.

Das Wahl- und Wunschrecht der Eltern durch tatsächliche Vielfalt und Träger-Wettbewerb fördern!

- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert die Beseitigung der grundrechts- und europarechtswidrigen Eintrittshürden in die Kita-Versorgung für alle Träger, die die fachlichen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen mitbringen. Wir halten die heutigen Regelungen für Betrieb und Qualitätssicherung der Kitas für ausreichend, um das Kita-Angebot vor kommerziellem Missbrauch zu schützen.**
- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert ein landesweit einheitliches und gleichberechtigte Verfahren in der Vergabe von Kita-Trägerschaften im Rahmen der Jugendhilfeplanung. Zugleich fordert der Deutsche Kitaverband die Teilhabe freier unabhängiger Träger an der Abstimmung der Kita-Versorgung in den Kommunen. Freie unabhängige Träger müssen die gleichen Eintritts- und Mitwirkungs-Möglichkeiten in der Kita-Versorgung erhalten wie traditionelle Kita-Träger-Gruppen.**
- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert den Wegfall des Trägereigenanteils für die Träger, die über keine weiteren regelmäßigen und damit planbaren Einnahmen, verfügen. Die heutige Praxis in den Kommunen zeigt, dass diese vielfach den zu erbringenden Eigenmittel-Anteil ausgleichen, um Kita-Angebote nachhaltig zu ermöglichen. Zugleich entscheiden Kommunen bei der Vergabe von Kita-Trägerschaften danach, ob ein Kita-Träger den Eigenmittel-Anteil aufbringen kann – ein Entscheidungskriterium, das Kita-Träger landesweit ungleich behandelt und zu Lasten der Betreuungsqualität als Entscheidungskriterium geht.**

⁴ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten XX (2012/2013), Rz. 352.

- ✿ **Die derzeit bestehende Ungleichbehandlung insbesondere von freien unabhängigen Kita-Trägern, in die Kitaversorgung einzutreten, verschärft sich zusätzlich vor dem Hintergrund des nunmehr im Gesetzentwurf enthaltenen Verbots der Erhebung zusätzlicher Elternbeiträge.**

Qualität

Personal und Arbeitsbedingungen

Der Deutsche Kitaverband begrüßt die qualitätssichernde Festschreibung des zweiten Personalwertes.

Ob die zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel in ihrer Wirkung zu einer Verbesserung des tatsächlichen Personaleinsatzes in allen Gruppenformen führen, ist allerdings derzeit abschließend noch nicht zu bewerten. Als Maßstab der weiteren Begleitung der Umsetzung eines novellierten Gesetzes muss mindestens gelten, dass heutige Standards im Personaleinsatz nicht unterschritten werden. Dies gilt insbesondere für die Betreuung der unter drei jährigen Kinder.

Festzustellen ist bereits, dass zum Beispiel die Senkung der maximalen Anzahl von Schließtagen von 30 auf 25 einen zusätzlichen Personalaufwand nach sich ziehen wird.

Insbesondere die Ausgestaltung der Personalschlüssel und damit der Qualität in der Kita ist zugleich ein wesentliches Instrument, die Berufe der Fachkräfte in der frühkindlichen Bildung für junge Menschen attraktiv zu machen.

Es muss unsere gemeinsame Sorge sein, zu verhindern, dass der Kita-Ausbau ins Stocken gerät, weil im Wettbewerb mit anderen Berufsfeldern die Arbeitsbedingungen in den Kitas für junge Leute wenig attraktiv sind. Dann werden weiterhin deutliche Engpässe auf dem Arbeitsmarkt bleiben und neue Kita-Plätze scheitern am fehlenden Personal.

Zudem scheint die Anhebung der Pauschalen nach Gruppenform und Betreuungsumfang unterschiedlich ausgestaltet zu sein. Dies scheint uns nicht sinnvoll, um die Gruppenformen gleich attraktiv zu halten.

Die pauschale Förderung von Aufwendungen für eine Fachberatung (1.000,- Euro jährlich) soll insbesondere kleine Einrichtungen stärken. Zur Finanzierbarkeit muss sich jedoch eine Fachberatung um ca. 50 bis 70 Einrichtungen kümmern.

Die Förderregelung zur Fachberatung ist damit eher ein symbolischer Akt: Sie trägt nicht zu einer Verbesserung der Beratungsinfrastruktur für Kitas in Nordrhein-Westfalen bei.

- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert, dass bislang in den Personalschlüsseln geltende Standards weiterhin gelten müssen und vom Ministerium dargelegt werden.**
- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert, dass alle Pauschalen auf Gruppenbasis für die Gruppenformen gleichmäßig angehoben werden und nicht bestimmte Gruppenformen bevorzugt werden. Auch dies ist vom Ministerium darzulegen.**
- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert eine deutliche Erhöhung der Förderpauschale und eine Gleichbehandlung aller Kita-Trägergruppen beim Zugang zu zusätzlichen freiwilligen Fördermitteln für Fachberatung aus dem Landeshaushalt bzw. den kommunalen Haushalten.**

Praxisintegrierte Ausbildung, Ausbildung generell

- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert eine Ausbildungskonferenz „Berufe in der Frühkindlichen Bildung“, die Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Fachkräfte-Ausbildung für die frühkindliche Bildung und Entwicklungsförderung in Nordrhein-Westfalen erarbeitet.**
- ✿ **Als Deutscher Kitaverband sehen wir uns in der Pflicht, die Praxisintegrierte Ausbildung weiter auszubauen und auch in Nordrhein-Westfalen zu einem Erfolgsmodell werden zu lassen. Dazu ist notwendig, dass die Förderung nachgebessert wird und zusätzlich zum bestehenden Personalschlüssel erfolgt.**

Familienfreundlichkeit

Flexibilisierung

- ✿ **Der Deutsche Kitaverband lehnt durch kommunale Jugendämter zugeteilte Zuschüsse als Steuerungsinstrument von Kita-Öffnungszeiten als ungeeignet ab. Die Regelungen zur Flexibilisierung sollten klar, einfach und bedarfsorientiert sein, ohne Träger zusätzlich zu belasten. Die Umsetzung sollte lückenlos ab 20 Schließtagen und ab 45 Stunden Öffnungszeit erfolgen. Das Finanzierungssystem der Kitas muss die Eltern-Nachfrage und bedarfsgerechte Öffnungszeiten strukturell für jede geförderte Kita abbilden. So könnten zum Beispiel Öffnungszeiten ab 50 Wochenstunden und von weniger als 15 Schließtage per Gesetz zusätzlich gefördert werden, um eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen.**
- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert eine klarstellende Ergänzung des Gesetzentwurfs in Bezug auf die wohnortsfremde Kitabetreuung (interkommunaler Ausgleich): Im Regelfall müssen die Eltern auch über den Ort der Betreuung frei entscheiden können. Der interkommunale Ausgleich ist zu vereinfachen bzw. verpflichtend zu regeln. Dies ist insbesondere auch für betriebsnahe Einrichtungen, die einen überörtlichen Einzug haben, bzw. für berufstätige Eltern wichtig.**

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Ausgestaltung der frühkindlichen Bildung durch den vorgelegten Gesetzentwurf schreibt das seit 2008 in Nordrhein-Westfalen praktizierte Versorgungssystem in seinen wesentlichen Gestaltungslinien einfach nur fort und verzichtet auf die erforderliche Neuausrichtung. Diese Fortschreibung lässt wesentliche Veränderungen und Entwicklungen in der Kita-Versorgung selbst und in Wirtschaft und Gesellschaft außer Acht:

- Rund 50 Prozent der Eltern in Nordrhein-Westfalen will mittlerweile ihr Kind in seiner frühen Entwicklungsphase einer Kita anvertrauen.
- Aus dem Elternwunsch und den längst vorliegenden Erkenntnissen zum Stellenwert frühkindlicher Bildung und Entwicklungsförderung ergibt sich faktisch längst ein deutlicher und neuer Bildungsauftrag für die Kitas in unserem Land.

- Das Vertrauen der Eltern in die Bildung und Entwicklungsförderung durch Kitas ist eine große Chance für Nordrhein-Westfalen. Den Bildungsauftrag der Kitas auf der Höhe der Zeit umzusetzen, ist die Zukunfts-Herausforderung für alle Beteiligten. Den Elternwunsch zu erfüllen, ist nicht allein das Problem der fehlenden Betreuungsplätze: Es geht auch um ein flexibles und bedarfsgerechtes Kita-Angebot, das unsere berufstätigen Eltern in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt.

Freie unabhängige Kita-Träger sind vielfach Partner von Unternehmen in deren Engagement, für die Mitarbeiter*innen mit betrieblichen bzw. betriebsnahen Kitas die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern.

Eine von der Landesregierung angekündigte Regelung zu der Förderung dieser betrieblichen oder betriebsnahen Einrichtungen fehlt in dem Gesetzentwurf.

Das widerspricht unter anderem den Vereinbarungen der die Landesregierung tragenden Fraktionen des Landtags aus der eigenen Koalitionsvereinbarung.

Auch Betriebe sind ein wichtiger Partner in dem Kita-Ausbau - insbesondere für berufstätige Eltern. Sie müssen durch eine neue Gesetzgebung entsprechend gefördert werden.

- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert, jetzt die Förderung betrieblicher bzw. betriebsnaher Kitas im Gesetz vorzusehen und dazu sachgerechte Regelungen zu erarbeiten.**

Beitragsfreiheit

Wie die Mehrheit der Expertinnen und Experten in der Anhörung zum Gute-Kita-Gesetz und viele Fach-Kolleginnen und –Kollegen aus dem Bereich der Kindertagesbetreuung sieht auch der Deutsche Kitaverband die Einführung eines weiteren beitragsfreien Jahres in Nordrhein-Westfalen kritisch.

Viele Kita-Eltern wollen vielmehr, dass sich die Qualität ihrer Kita durch eine entsprechende Personalausstattung und ihr fachliches Angebot weiterentwickelt und ein stabiles, hohes Niveau erreicht. Daher besteht auch beim Thema Beitragsfreiheit die Gefahr, dass der Landesgesetzgeber die tatsächlichen Elternwünsche übergeht.

- ✿ **Der Deutsche Kitaverband fordert die Aussetzung der Elternbeitragsfreiheit in Nordrhein-Westfalen bis eine ausreichende Personalausstattung (z.B. in der Orientierung an den Standards der Bertelsmann-Stiftung) erreicht und sich die fachliche und Angebots-Qualität der Kitas weiterentwickelt hat.**